



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 443

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di mercoledì 20 aprile 2011

I N D I C E

Commissioni congiunte

5 ^a (Bilancio-Senato) e V (Bilancio-Camera)	Pag. 5
------------------------------------------------------------------	--------

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali	Pag. 9
2 ^a - Giustizia	» 21
3 ^a - Affari esteri	» 23
4 ^a - Difesa	» 38
6 ^a - Finanze e tesoro	» 43
7 ^a - Istruzione	» 63
8 ^a - Lavori pubblici, comunicazioni	» 78
9 ^a - Agricoltura e produzione agroalimentare	» 88
10 ^a - Industria, commercio, turismo	» 98
11 ^a - Lavoro	» 116
12 ^a - Igiene e sanità	» 138
14 ^a - Politiche dell'Unione europea	» 157

Commissione straordinaria

Per la tutela e la promozione dei diritti umani	Pag. 177
-----------------------------------------------------------	----------

Commissioni bicamerali

Indirizzo e vigilanza dei servizi radiotelevisivi	Pag. 180
Vigilanza sull'anagrafe tributaria	» 182
Controllo sugli enti di previdenza e assistenza sociale	» 183
Per la sicurezza della Repubblica	» 194

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud: CN-Io Sud; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei): UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Futuro e Libertà per l'Italia: Misto-FLI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.

Commissioni monocamerali d'inchiesta

Sul fenomeno degli infortuni sul lavoro *Pag.* 195

Sottocommissioni permanenti

14^a - *Politiche dell'Unione europea - Pareri* *Pag.* 199

ERRATA CORRIGE *Pag.* 200

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio)

del Senato della Repubblica

con la

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

della Camera dei deputati

Mercoledì 20 aprile 2011

23^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 5^a Commissione del Senato
AZZOLLINI

Interviene il presidente dell'ISTAT, professore Enrico Giovannini, accompagnato dal direttore centrale comunicazione ed editoria, dottoressa Patrizia Cacioli, dal direttore centrale della contabilità nazionale, dottoressa Luisa Picozzi, dal direttore centrale delle statistiche strutturali sulle imprese, agricoltura, commercio estero e prezzi al consumo, dottor Roberto Monduci, dal direttore centrale delle statistiche economiche congiunturali, dottor Gian Paolo Oneto e dalla dottoressa Maria Emanuela Montebugnoli e dal dottor Andrea De Panizza.

La seduta inizia alle ore 8,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente AZZOLLINI avverte che è stata avanzata richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e del segnale audio-video, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista ed avverte che ovi concordino le Commissioni congiunte, il Presidente del Senato ha già annunciato il proprio assenso.

Le Commissioni congiunte si esprimono favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

Il presidente AZZOLLINI avverte altresì che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, in ordine al Documento di economia e finanza per il 2011 (Doc. LVII n. 4) del presidente dell'ISTAT

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente AZZOLLINI, prende la parola il professor Enrico GIOVANNINI.

Ai quesiti posti dai senatori MORANDO (*PD*), VACCARI (*LNP*), Massimo GARAVAGLIA (*LNP*) e GIARETTA (*PD*), e dai deputati BORGHESI, BARETTA e VANNUCCI, replica il professor GIOVANNINI.

Il presidente AZZOLLINI ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

Il seguito della procedura informativa viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 9,35.

24^a Seduta (1^a pomeridiana)

*Presidenza del Presidente della 5^a Commissione del Senato
AZZOLLINI*

Interviene il vice direttore generale della Banca d'Italia, dottor Ignazio Visco, accompagnato dal capo del servizio studi di struttura economica, dottor Daniele Franco, dal capo della divisione finanza pubblica, dottor Sandro Momigliano dal capo della divisione stampa e relazioni esterne, dottoressa Paola Ansuini e dal dottor Federico Cingano.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente AZZOLLINI avverte che è stata avanzata richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e del segnale audio-video, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista ed avverte che ovi concordino le Commissioni congiunte, il Presidente del Senato ha già annunciato il proprio assenso.

Le Commissioni congiunte si esprimono favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

Il presidente AZZOLLINI avverte altresì che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, in ordine al Documento di economia e finanza per il 2011 (Doc. LVII n. 4) del vice direttore generale della Banca d'Italia

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente AZZOLLINI, prende la parola il vice direttore generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco.

Ai quesiti posti dai senatori LEGNINI (*PD*), PICHETTO FRATIN (*PdL*) e MORANDO (*PD*) e dai deputati CAUSI (*PD*), BORETTA (*PD*), POLLEDRI (*LNP*) e VANNUCCI (*PD*) replica Visco.

Il presidente AZZOLLINI ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

Il seguito della procedura informativa viene quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,35.

25^a Seduta (2^a pomeridiana)

*Presidenza del Presidente della 5^a Commissione del Senato
AZZOLLINI*

Intervengono il presidente della Corte dei conti, dottor Luigi Giampaolino, accompagnato dai presidenti di sezione, dottor Maurizio Meloni e dottor Luigi Mazzillo, dai consiglieri, dottor Maurizio Pala e dottor Enrico Flaccadoro, dal consigliere portavoce del Presidente, dottor Paolo Peluffo, dal magistrato capo di gabinetto, dottor Luigi Caso, dai dottori Franco Bucci e Roberto Marletta dell'ufficio stampa; il professor Mario Monti, accompagnato dalla dottoressa Elisabetta Olivi.

La seduta inizia alle ore 19,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente AZZOLLINI avverte che è stata avanzata richiesta, ai sensi dell'articolo 33 del Regolamento del Senato, di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e del segnale audio-video, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista ed avverte che ovi concordino le Commissioni congiunte, il Presidente del Senato ha già annunciato il proprio assenso.

Le Commissioni congiunte si esprimono favorevolmente e, di conseguenza, tale forma di pubblicità viene adottata per il prosieguo dei lavori.

Il presidente AZZOLLINI avverte altresì che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito e conclusione dell'audizione, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, in ordine al Documento di economia e finanza per il 2011 (Doc. LVII n. 4). Audizione del presidente della Corte dei conti

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente AZZOLLINI, prende la parola il presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino.

Ai quesiti posti dai deputati NANNICINI (PD) e VANNUCCI (PD), replicano il consigliere Maurizio Pala e il presidente Giampaolino.

Il presidente AZZOLLINI ringrazia gli intervenuti e dichiara conclusa l'audizione in titolo.

Audizione del professor Mario Monti

Dopo un breve indirizzo di saluto del presidente AZZOLLINI, prende la parola il professor Mario Monti.

Ai quesiti posti dal senatore MORANDO (PD) e dai deputati BACCINI (PdL), VANNUCCI (PD), NANNICINI (PD), CAUSI (PD), POLLEDRI (LNP) e Giancarlo GIORGETTI (LNP), replica il professor Monti.

Il presidente AZZOLLINI ringrazia il professor Monti e dichiara conclusa l'audizione in titolo e la procedura informativa.

La seduta termina alle ore 22.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

282^a Seduta*Presidenza del Presidente*

VIZZINI

*La seduta inizia alle ore 14,15.**PER UNA QUESTIONE DI COMPETENZA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2671*

Il senatore VITALI (PD) rileva che il disegno di legge n. 2671 (Disposizioni per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni), già approvato dalla Camera dei deputati, contiene importanti disposizioni che incidono sull'assetto ordinamentale degli enti locali, che rientra nella competenza della Commissione affari costituzionali, con particolare riguardo alla evidente interferenza tra importanti disposizioni di quel testo e disposizioni, altrettanto rilevanti, contenute nel disegno di legge n. 2259 (carta delle autonomie), anch'esso approvato dalla Camera dei deputati e in corso di esame da parte della 1^a Commissione in sede referente. Propone, pertanto, di prospettare al Presidente del Senato l'eventualità di una diversa assegnazione del provvedimento per l'esame in sede referente, tale da consentire la partecipazione della Commissione affari costituzionali.

Il PRESIDENTE, preso atto delle osservazioni del senatore Vitali, sottopone alla Commissione la richiesta di sollevare, ai sensi dell'articolo 34, comma 5 del Regolamento, una questione di competenza per l'esame del disegno di legge n. 2671, chiedendo al Presidente del Senato l'assegnazione in sede referente.

La Commissione unanime consente.

IN SEDE REFERENTE

(2680) Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37, recante disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011

(Seguito dell'esame e rinvio)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 13 aprile.

Si procede all'esame degli emendamenti riferiti al testo del decreto-legge da convertire, pubblicati in allegato.

Il senatore CECCANTI (*PD*) illustra l'emendamento 1.0.1, diretto a prevedere che i *referendum* indetti per i giorni 12 e 13 giugno 2011 si svolgano contestualmente al secondo turno di votazione per le elezioni amministrative programmate per la prossima primavera. In proposito, osserva che lo svolgimento congiunto delle consultazioni non inciderebbe in misura determinante sul raggiungimento del *quorum*. Segnala anche l'emendamento 1.0.2, presentato dalla senatrice Adamo e da altri senatori.

Quanto all'emendamento 2.1, esso prevede che i volontari e il personale delle organizzazioni non governative possano esprimere il loro voto nei luoghi in cui operano, analogamente a quanto previsto per i militari impegnati in missioni all'estero. L'emendamento 2.2 prevede la possibilità di partecipare alle elezioni nel luogo in cui si trovano per gli studenti universitari iscritti a università estere o che partecipino a programmi di studio e di ricerca presso università estere.

Infine, illustra l'emendamento 2.0.1, che ammette al voto nelle sezioni del comune in cui ha sede l'università gli studenti iscritti in atenei la cui sede centrale si trova lontano dalla regione di residenza.

Il presidente VIZZINI (*PdL*), relatore, si riserva di esprimere un parere sugli emendamenti, anche in base all'avviso del Governo, considerate le rilevanti implicazioni di natura tecnica. Tuttavia, invita a ritirare l'emendamento 1.0.2, che ha natura ordinamentale e che potrebbe essere collocato più opportunamente nell'ordinamento degli enti locali.

La senatrice ADAMO (*PD*), accogliendo l'invito del presidente relatore, ritira l'emendamento 1.0.2.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2646) Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Buttiglione ed altri, Stucchi ed altri, Gozi ed altri, Pescante ed altri e del disegno di legge n. 3866 d'iniziativa governativa

(2254) Francesca Maria MARINARO ed altri. – Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari

(Esame congiunto e rinvio)

Il PRESIDENTE ringrazia il Presidente della Commissione dell'Unione europea, senatrice Boldi, che svolgerà la funzione di relatrice sui disegni di legge in titolo.

La relatrice BOLDI (*LNP*) ricorda che il disegno di legge si propone di operare una riforma organica della legge n. 11 del 2005, che disciplina, come è noto, la partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Il testo approvato dalla Camera dei deputati (n. 2646) è il risultato dell'unificazione di quattro disegni di legge di iniziativa parlamentare, presentati dai primi firmatari Buttiglione, Stucchi, Gozi e Pescante, nei mesi di ottobre e dicembre del 2009, nonché del disegno di legge presentato dal Governo il 16 novembre scorso.

La disciplina tocca tutti gli elementi contenuti nella vigente legge n. 11, provvedendo a riformulare l'assetto «ordinamentale» delle relazioni tra l'Italia e l'Unione europea, anche alla luce del Trattato di Lisbona, sia nella fase «ascendente», di formazione del diritto dell'Unione europea, che nella fase «discendente», di attuazione di tale diritto nell'ordinamento nazionale.

Per quanto riguarda la fase ascendente, il provvedimento disciplina il ruolo dei diversi soggetti coinvolti: dal Parlamento (Capo II), al Governo (Capo III), alle regioni e alle autonomie locali (Capo IV), alle parti sociali e alle categorie produttive (Capo V). Il Capo VI tratta, invece, della fase discendente, introducendo la novità dello sdoppiamento della legge comunitaria annuale nella «legge di delegazione europea» e nella «legge europea». Lo stesso Capo VI incorpora nel testo le regole procedurali e i principi e criteri direttivi generali – da applicarsi alle deleghe che saranno conferite con le future leggi di delegazione annuali – riprendendo sostanzialmente le disposizioni contenute nei primi articoli di tutte le leggi comunitarie annuali. Il Capo VII tratta del contenzioso con la Corte di giustizia UE e del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni o altri enti pubblici, mentre il Capo VIII disciplina le procedure relative al settore degli aiuti di Stato sottoposti al controllo della Commissione europea.

La prima parte del provvedimento, quella che riguarda la «fase ascendente», risulta, a suo avviso, ben calibrata, delineando correttamente le modalità di coinvolgimento delle Camere nella formazione della legislazione dell'Unione europea. A tale riguardo ricorda che, ai fini di un tem-

pestivo adeguamento alle novità previste dal Trattato di Lisbona, era già stato introdotto nella legge n. 11 un apposito articolo concernente le nuove prerogative che il Trattato riserva ai parlamenti nazionali in materia di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà. Si tratta del vigente articolo 4-*quater* della legge n. 11, secondo cui, entro tre settimane dall'inizio dell'esame parlamentare di una proposta legislativa europea, il Governo è tenuto ad informare le Camere sulla sua posizione in merito, dando una valutazione sulla conformità all'interesse nazionale e sull'impatto sull'ordinamento interno. Questa norma non solo è stata ripresa integralmente nel disegno di legge in esame, ma è stata addirittura estesa non più solo ai progetti legislativi europei su cui una Camera abbia avviato l'esame ai fini della sussidiarietà, ma a tutti i progetti di atti legislativi dell'Unione europea, dopo venti giorni dalla loro trasmissione alle Camere. Ciò costituisce un cambiamento indubbiamente positivo, in quanto il Governo si impegna a informare su tutti gli atti preparatori della legislazione dell'Unione europea su un determinato atto, indipendentemente dalla circostanza che una delle Camere abbia iniziato l'esame su un determinato atto. In proposito, dà atto al Governo di aver provveduto – seppure ancora su basi episodiche – ad attivare il meccanismo informativo in questione. Negli ultimi tempi, infatti, sono pervenute schede informative da parte del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole.

Riguardo alle altre novità derivanti dal Trattato di Lisbona per i parlamenti nazionali, il provvedimento prevede le disposizioni concernenti la procedura semplificata per la modifica dei Trattati e quelle sul meccanismo del «freno d'emergenza», attivato in forza di un atto di indirizzo approvato dalle Camere, in materia di previdenza sociale, in materia penale o in materia di politica estera e di sicurezza comune.

È stata riscritta – all'articolo 12 del disegno di legge – la norma concernente l'informazione al Parlamento sulle procedure di infrazione riguardanti l'Italia: per ciascuna decisione della Commissione europea, il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere, entro venti giorni, una relazione illustrativa dei motivi dell'inadempimento. Del tutto nuovo è invece l'articolo 14, che prevede il parere parlamentare sulle nomine dei candidati italiani a incarichi presso la Commissione europea, la Corte di giustizia, la Corte dei conti europea e la Banca europea per gli investimenti.

Riguardo al ruolo del Governo nella fase ascendente, è prevista la centralità del Dipartimento politiche comunitarie (con il nuovo nome di «Dipartimento politiche europee») nel coordinamento interno all'Esecutivo, presso cui operano il CIACE (Comitato interministeriale per gli affari europei) e la Commissione per l'attuazione del diritto dell'Unione europea (che riunisce i capi uffici legislativi dei Ministeri), nonché l'istituzione di «nuclei europei» presso ciascuna delle Amministrazioni dello Stato e la valorizzazione degli esperti nazionali distaccati.

Esprime quindi un giudizio complessivamente positivo sulla prima sezione del provvedimento, che potrà comunque essere oggetto di affinamenti secondari.

Invece, invita a una valutazione di vantaggi e svantaggi della seconda parte del disegno di legge, che propone, come novità più evidente, lo sdoppiamento della legge comunitaria annuale nella «legge di delegazione» e nella «legge europea». Con questa modifica la legge di delegazione conterrebbe unicamente le norme di delega legislativa al Governo, mentre la legge europea recherebbe le disposizioni di diretta attuazione, da parte del Parlamento, degli obblighi dell'Unione europea. Il Senato sarà chiamato a svolgere una valutazione su questa proposta di modifica ordinamentale, in relazione agli effetti che essa potrà avere sul miglior svolgimento possibile degli adempimenti connessi con gli obblighi che incombono all'Italia per la sua appartenenza all'Unione europea. Infatti, si pone una questione dirimente e preventiva: o si decide di rigettare l'impostazione basata su due leggi comunitarie, una di delegazione e l'altra di diretta attuazione, formulandone una alternativa, perché non si ritiene questa una soluzione efficace per risolvere i problemi cronici dell'adeguamento periodico della normativa italiana a quella europea, oppure si decide di accogliere il nuovo approccio ordinamentale, ma allora esso probabilmente dovrà essere rimodulato con una serie di condizioni, aggiustamenti sostanziali e ancoraggi.

Non v'è dubbio che il vigente quadro ordinamentale – che demanda l'adempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea principalmente e ordinariamente allo strumento della legge comunitaria annuale – presenta aspetti problematici, ancorché in parte determinati proprio dal ragguardevole incremento della legislazione europea: essi attengono, essenzialmente, all'abuso che di questo strumento viene fatto allorché si tende a utilizzarlo come «legge *omnibus*» per inserirvi disposizioni che poco o nulla hanno di necessario ai fini dell'attuazione di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, nonché alla scarsa tempestività che l'attuale strumento della legge comunitaria annuale consente di assicurare per dare attuazione alle direttive europee. Riguardo al primo dei due profili, ricorda che l'attuale disciplina del contenuto proprio della legge comunitaria, così come interpretata nella prassi pressoché univoca sviluppata e attuata dal Senato, prevede che il disegno di legge comunitaria rechi unicamente quelle disposizioni che rispondano all'esigenza di dare attuazione ad obblighi comunitari, concreti e attuali, che gravano in capo allo Stato, ovvero che, ad esempio, rispondano all'esigenza di dare attuazione a direttive non ancora attuate o ad altri atti vincolanti dell'Unione europea, che risolvano procedure di infrazione in cui viene contestata una norma nazionale di attuazione o che ottemperino a sentenze della Corte di giustizia UE. Nota che a tale disciplina tuttora sfuggono le disposizioni presenti nel testo originario del disegno di legge comunitaria che presenta ogni anno il Governo, diversamente da quanto avviene, invece, con il disegno di legge finanziaria, dal quale ai sensi dell'articolo 126-*bis* del Regolamento, il Presidente del Senato può stralciare le disposizioni estranee all'oggetto proprio come definito dalla legislazione vigente. Per il disegno di legge comunitaria si può verificare il paradosso per cui gli emendamenti estranei all'oggetto proprio siano dichiarati inam-

missibili, mentre il testo del disegno di legge reca già al suo interno disposizioni che, alla stessa stregua, sarebbero inammissibili.

Quanto alla scarsa tempestività dell'*iter* di approvazione del disegno di legge comunitaria annuale, un problema ricorrente è stato quello del mancato rispetto dei termini, pur solo ordinatori, previsti dalla legge n. 11 e dai Regolamenti parlamentari, per la presentazione e l'esame del provvedimento. A ciò occorre aggiungere l'allungamento temporale connesso alla fase della presentazione e dell'esame degli emendamenti. È, infatti, in quel contesto che spesso si verificano discussioni che vertono su questioni estranee – in senso stretto – all'oggetto proprio dell'adempimento a obblighi dell'Unione, in relazione a disposizioni già presenti nel testo originario o ivi introdotte dall'altro ramo del Parlamento o in relazione a disposizioni oggetto di proposte emendative. Tale profilo critico molte volte è aggravato – anche dopo la scadenza dei termini – dalla presentazione di emendamenti di origine spesso governativa, pienamente legittimi dal punto di vista dell'ammissibilità, tuttavia diretti non a modificare disposizioni già presenti nel disegno di legge, già illustrate e discusse, ma a introdurre argomenti del tutto nuovi, spesso molto complessi e organici. Tale prassi induce inevitabilmente al proliferare di subemendamenti e in definitiva al rinvio del seguito dell'esame di settimana in settimana, a seconda della cadenza con cui vengono presentati nuovi emendamenti.

A fronte di questa progressiva ipertrofia del disegno di legge comunitaria – in cui il numero degli articoli è arrivato, a volte, anche a quintuplicarsi – e il conseguente rallentamento dell'*iter*, occorre domandarsi quali siano gli accorgimenti più idonei per accelerare l'attuazione delle direttive ed evitare l'avvio di procedure di infrazione per mancata attuazione, ormai attivate automaticamente dalla Commissione europea trascorsi due mesi dalla scadenza del termine di recepimento fissato da ciascuna direttiva. Il disegno di legge propone lo sdoppiamento della legge comunitaria, nella convinzione che una legge che contenga solo deleghe possa avere un *iter* più spedito e fluido, relegando all'altra legge tutti i possibili inconvenienti derivanti dalla tendenza a farne una legge *omnibus*. Al riguardo, propone alla valutazione della Commissione alcune riflessioni. Anzitutto, dal punto di vista procedurale, occorre considerare che le due nuove leggi annuali avrebbero un corso parallelo, entrambe con lo scopo del periodico adeguamento all'ordinamento comunitario ed entrambe con il loro oggetto proprio, che non consentirebbe l'introduzione di norme estranee. In questo senso non si potrà configurare l'ipotesi di un vaglio di ammissibilità degli emendamenti che, ad esempio, sia più rigoroso per la legge di delegazione e meno rigoroso per la legge di diretta attuazione. Ad entrambi i disegni di legge si dovranno applicare con il medesimo rigore i criteri di valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti previsti dai Regolamenti parlamentari e dalla prassi.

Per quanto riguarda la tempistica, si potrebbe ritenere che lo sdoppiamento rechi un beneficio concreto, nell'ipotesi che l'allungamento dei tempi prodotto dalla presentazione di emendamenti recanti articoli aggiuntivi complessi riguardi solo il disegno di legge contenente le disposizioni

di diretta attuazione e non anche il disegno di legge contenente le deleghe. Tuttavia, tale ipotesi sembra essere smentita dall'esperienza, che rivela spesso la presentazione di questo tipo di emendamenti, contenenti deleghe per l'attuazione di direttive diverse da quelle già considerate dal disegno di legge. Inoltre, non può certo considerarsi di minore complessità la determinazione di principi e criteri di delega per il recepimento, ad esempio, di direttive in materia di energia o della «direttiva servizi». Un ultimo caso, in questo senso, è stato quello dell'emendamento in materia di commercio delle armi, presentato durante la prima lettura del disegno di legge comunitaria 2010, in 14^a Commissione, al Senato, che oltre a contenere criteri di delega che andavano anche oltre quanto strettamente necessario a dare attuazione alla direttiva, ha rallentato sensibilmente i lavori e richiesto un ulteriore allungamento dei tempi per consentire l'esame dell'emendamento e la presentazione di subemendamenti. D'altra parte, si deve considerare che spesso vi è l'esigenza di adottare con una certa tempestività specifiche disposizioni di diretta applicazione, per ottemperare a sentenze della Corte di giustizia o per risolvere procedure di infrazione. In questi casi, potrebbe essere controproducente una corsia preferenziale alla legge di delegazione, lasciando l'attuazione di norme più urgenti alla legge contenente disposizioni di diretta attuazione, che si presume abbia dei tempi di approvazione più diluiti.

Tutto ciò considerato, richiama l'attenzione sul punto cruciale del provvedimento, ovvero l'esigenza di assicurare tempi certi all'approvazione delle future leggi comunitarie. Di fronte a tale priorità, occorre valutare se la presentazione di una legge delega e di una ulteriore legge europea di diretta attuazione garantisca automaticamente il rapido recepimento delle direttive europee.

Si sofferma quindi sul disegno di legge n. 2254. Ritiene utile raccogliere la suggestione, contenuta in più punti, rivolta a superare la logica emergenziale che finora ha caratterizzato il procedimento di trasposizione della normativa europea nell'ordinamento interno. Parimenti apprezzabile è l'intento di recuperare per il Parlamento un ruolo non più subalterno nell'elaborazione delle deleghe che recepiscono la direttiva dell'Unione.

Invece, esprime riserve sulla proposta operativa che – al fine di consentire un celere adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – prevede l'elaborazione e l'esame di singoli disegni di legge che provvedano, uno per ogni atto, al recepimento delle direttive. Infatti, ritiene che vi sia tuttora bisogno di uno strumento unico, emanato a cadenza periodica (annuale o addirittura semestrale), che raccolga e coordini le diverse disposizioni necessarie a dare attuazione a tutte le direttive che – in media, in numero di 30-40 all'anno – richiedono lo strumento legislativo per la loro attuazione nell'ordinamento nazionale.

Si apre la discussione.

Il senatore CECCANTI (PD) ricorda il lavoro istruttorio da lui svolto insieme ad altri senatori, tra cui la senatrice Boldi, diretto alla elabora-

zione di modifiche del Regolamento del Senato per assicurare l'adeguamento alle previsioni del Trattato di Lisbona.

Inoltre, domanda alla relatrice se non sia opportuno considerare di inserire nel disegno di legge n. 2646 le norme per il rafforzamento dei vincoli della *governance* europea.

La relatrice BOLDI (*LNP*) condivide l'opportunità di riprendere l'elaborazione di alcune norme regolamentari, condotta insieme ad altri senatori su indicazione del Presidente del Senato e presentata all'attenzione della Giunta per il Regolamento. L'esame dei disegni di legge in titolo potrebbe essere un'occasione preziosa per dare seguito alle modifiche delle procedure parlamentari corrispondenti alle nuove esigenze poste dalla partecipazione all'Unione europea.

Quanto all'ipotesi di utilizzare lo strumento legislativo in esame per la regolazione di alcuni vincoli comunitari, potrà essere considerata nel seguito dell'esame, anche con il conforto dell'avviso del Governo.

Il senatore Mauro Maria MARINO (*PD*) ritiene che un adeguamento dei Regolamenti parlamentari servirebbe anche per scongiurare alcune difficoltà procedurali che attualmente caratterizzano l'esame di atti comunitari. In particolare, è necessario accentuare il ruolo del Parlamento nel suo rapporto di interlocuzione dialettica con il Governo.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,45.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 2680**al testo del decreto-legge****Art. 1.****1.0.1**

CECCANTI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO Maria Marino, SANNA, VITALI, DELLA SETA, FERRANTE, PERDUCA, PORETTI

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 1-bis.

(Disciplina transitoria per lo svolgimento dei referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione da tenersi nell'anno 2011)

1. I referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione e già indetti per i giorni 12 e 13 giugno 2011, si svolgono contestualmente al secondo turno di votazione per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci, anche quando disciplinate da norme regionali. Di conseguenza per tutti gli adempimenti comuni, ivi compresi la composizione e il funzionamento degli uffici elettorali di sezione e gli orari della votazione, si applicano le disposizioni in vigore per i referendum previsti dall'articolo 75 della Costituzione. Appena completate le operazioni di votazione e quelle di riscontro dei votanti per ogni consultazione, si procede alle operazioni di scrutinio dei referendum di cui al presente comma e successivamente, senza interruzione, a quelle per le elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci.

2. A causa del contemporaneo svolgimento delle consultazioni di cui al comma 1, l'importo massimo delle spese da rimborsare a ciascun comune per l'organizzazione tecnica e l'attuazione dei referendum, fatta eccezione per il trattamento economico dei componenti di seggio, è stabilito nei limiti delle assegnazioni di bilancio disposte per lo scopo dal Ministero dell'interno, con proprio decreto, con distinti parametri per elettore e per sezione elettorale, calcolati, rispettivamente, nella misura di due terzi e di un terzo sul totale da ripartire. Per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali le quote sono maggiorate del 40 per cento. All'incremento della dotazione finanziaria relativa ai rimborsi elettorali per i comuni aventi fino a cinque sezioni elettorali si provvede mediante compensazione tra gli enti beneficiari. Le spese derivanti dall'attuazione di adempi-

menti comuni ai referendum e alle elezioni dei presidenti delle province e dei sindaci sono proporzionalmente ripartite tra lo Stato e gli altri enti interessati in base al numero delle consultazioni, fermo restando per lo Stato il vincolo di cui al primo periodo. Il riparto delle spese anticipate dai comuni interessati è effettuato dai prefetti sulla base dei rendiconti dei comuni, da presentarsi entro il termine di sei mesi dalla data delle consultazioni, a pena di decadenza dal diritto al rimborso. Con le stesse modalità si procede per il riparto delle altre spese sostenute direttamente dall'Amministrazione dello Stato e relative ad adempimenti comuni. Nei casi di contemporaneo svolgimento dei referendum con le elezioni dei presidenti della provincia e dei sindaci delle regioni a statuto speciale, il riparto di cui al presente comma è effettuato d'intesa tra il Ministero dell'interno e l'amministrazione regionale, fermo restando per lo Stato il vincolo di cui al primo periodo.».

1.0.2

ADAMO, RUSCONI, FONTANA, CARLINO, VIMERCATI, ROILO, BASSOLI, INCOSTANTE, DELLA SETA, FERRANTE, PERDUCA, PORETTI

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 1-bis.

(Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2000, 267 relative alla possibilità di svolgere consultazioni e referendum locali)

1. All'articolo 8, comma 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: "e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali" sono soppresse.».

Art. 2.**2.1**

CECCANTI, BIANCO, ADAMO, BASTICO, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO Maria Marino, SANNA, VITALI, DELLA SETA, FERRANTE, PERDUCA, PORETTI

Al comma 1, lettera a), aggiungere infine le seguenti parole: «nonché i volontari e il personale di organizzazioni non governative operanti nelle stesse zone».

Conseguentemente, al comma 2 aggiungere, in fine, le seguenti parole: «I volontari e il personale delle organizzazioni non governative presentano analogha dichiarazione, accompagnata da una dichiarazione confermativa del servizio svolto da parte di un responsabile dell'organizzazione, presso l'ufficio consolare competente».

2.2

CECCANTI, BIANCO, PARDI, ADAMO, BASTICO, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO Maria Marino, SANNA, VITALI, DELLA SETA, FERRANTE, PERDUCA, PORETTI

Al comma 1, dopo la lettera c), aggiungere la seguente:

«c-bis) studenti universitari iscritti a Università estere o studenti universitari che si trovano temporaneamente presso Università estere per programmi di mobilità di una durata complessiva di almeno sei mesi, dottorandi di ricerca che svolgono il dottorato presso Università estere o che si trovano temporaneamente presso Università estere per almeno sei mesi e che, alla data del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi, si trovano all'estero da almeno tre mesi, nonché, qualora non iscritti nelle anagrafi dei cittadini all'estero i loro familiari conviventi;».

Conseguentemente:

a) al comma 3, apportare le seguenti modificazioni:

– al primo periodo, sostituire le parole «lettera c)» con le seguenti «lettere c) e c-bis)» e dopo le parole «sia il servizio presso istituti universitari e di ricerca all'estero» aggiungere le seguenti «, nonché l'iscrizione a Università estere o la partecipazione a programmi di mobilità o a dottorandi di ricerca presso Università estere.»;

– al secondo periodo, sostituire le parole «lettera c)» con le seguenti «lettere c) e c-bis)» e aggiungere infine le seguenti parole «o dello studente o del dottorando.».

b) ai commi 5, 6, primo e secondo periodo, e 10 sostituire le parole «e c)» con le seguenti «c) e c-bis)».

2.0.1

CECCANTI, BIANCO, PARDI, ADAMO, BASTICO, DE SENA, INCOSTANTE, MAURO
Maria Marino, SANNA, VITALI, DELLA SETA, FERRANTE, PERDUCA, PORETTI

Dopo l'articolo, inserire il seguente:

«Art. 2-bis.

(Voto degli studenti universitari «fuori sede»)

1. Gli elettori iscritti nelle liste elettorali che risultano studenti presso una università la cui sede centrale si trova in una regione italiana non confinante con quella in cui esercitano il loro diritto di voto possono votare, previa esibizione del certificato elettorale e del certificato di iscrizione all'università, in una delle sezioni del comune in cui la propria università o la propria facoltà ha una sede, purché il nominativo sia compreso nell'elenco di cui al comma 3. A tal fine, entro il venticinquesimo giorno antecedente alla data della votazione, l'interessato trasmette al proprio comune, tramite telefax o per via telematica, ove possibile per posta elettronica certificata, richiesta sottoscritta in tal senso.

2. Il comune ricevente provvede a trasmettere l'elenco dei nominativi dei richiedenti ai comuni in cui essi intendono esercitare il diritto entro il decimo giorno antecedente alla data di votazione.

3. Il comune in cui si esercita il diritto di voto provvede, entro il quinto giorno antecedente alla data di votazione, a compilare un apposito elenco, reso disponibile a tutte le sezioni elettorali».

GIUSTIZIA (2^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

234^a Seduta*Presidenza del Presidente***BERSELLI**

Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati e Caliendo.

La seduta inizia alle ore 14,15.

IN SEDE REFERENTE

(1880-B) GASPARRI ed altri. – *Disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo*, approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Esame e rinvio)

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), sulla base di quanto concordato nel corso della riunione dell'Ufficio di Presidenza di ieri, fa presente di aver presentato, l'Atto Senato n. 2696, il quale recepisce le norme del disegno di legge n. 584 in materia di prescrizione dei reati. Di tale provvedimento, annunciato nella seduta dell'Assemblea di ieri, chiede che sia quanto prima disposta la congiunzione al disegno di legge in titolo.

Il senatore CASSON (*PD*) precisa che nel disegno di legge n. 1043 di riforma della parte generale del codice penale sono contenute significative disposizioni in materia di prescrizione del reato. Preannuncia quindi che intende trasporre tali norme in puntuali proposte emendative al provvedimento in titolo.

Il relatore VALENTINO (*PdL*) osserva preliminarmente come il disegno di legge in esame sia stato radicalmente modificato nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento. In particolare rileva che la Camera dei deputati ha soppresso le norme più qualificanti del testo licenziato, dopo un approfondito e ponderato esame, dall'Assemblea del Senato. Fra le norme modificate segnala in primo luogo la soppressione del-

l'articolo 5, il quale prevedeva una puntuale sanzione processuale nei casi di mancato rispetto dei termini di ragionevole durata del processo. Si sofferma poi sull'articolo 4 il quale interveniva in materia di ragionevole durata del giudizio di responsabilità contabile. Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, sottolinea come sia stata invece introdotta, dall'articolo 3, una puntuale modifica all'articolo 161 del codice penale. La nuova disposizione interviene sugli effetti della interruzione della prescrizione del reato, riducendo il limite del prolungamento del tempo necessario a prescrivere e introducendo una disposizione specifica per gli incensurati.

Considerando il limitato tenore del provvedimento auspica che la Commissione possa giungerne ad una rapida approvazione.

Dopo brevi precisazioni del presidente BERSELLI e del sottosegretario CALIENDO, il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1832) GASPARRI e QUAGLIARIELLO. – Modifica all'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di pareri del Consiglio superiore della magistratura

(1833) GASPARRI e QUAGLIARIELLO. – Modifica all'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di interventi del Consiglio superiore della magistratura a tutela del prestigio e dell'indipendenza della Magistratura

(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il presidente BERSELLI, dopo aver constatato che non vi sono nella seduta odierna iscritti a parlare in discussione generale, avverte che nel corso della prossima seduta, qualora non vi dovessero essere ulteriori richieste di intervento, sarà dichiarato concluso il dibattito e sarà fissato un termine per la presentazione degli emendamenti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,30.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

140^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente

DINI

Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri Scotti.

La seduta inizia alle ore 8,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Il relatore presidente DINI (*PdL*) rileva che la riforma della *governance* economica europea (essenzialmente contenuta in quel pacchetto di misure che è stato esaminato dalla Commissione nell'ottobre scorso), prevede in particolare l'introduzione dell'istituto del semestre europeo.

Come è noto questo pacchetto di riforme non è stato ancora definitivamente approvato, ma la scelta di coordinare, sin da quest'anno, il processo di definizione delle manovre finanziarie nei singoli paesi attraverso il cosiddetto «Semestre europeo», è stata anticipata con una decisione dell'Ecofin del 7 settembre scorso.

L'introduzione del «Semestre europeo», per quanto riguarda l'ordinamento italiano, ha modificato tempi e modi della procedura di finanza pubblica che sono stati ridefiniti dalla recente riforma della legge di contabilità.

Nell'ambito di queste nuove procedure – regolate appunto dalla legge n. 196 del 2009 recentemente riformata – il Governo ha approvato il Documento di economia e finanza che abbiamo oggi al nostro esame. Quest'ultimo include anche la versione preliminare del programma di stabilità e del programma nazionale di riforma. Si tratta di un complesso di documenti che dovranno essere presentati, come è noto, alla Commissione europea e al Consiglio entro la fine di questo mese di aprile. Ricorda al riguardo le considerazioni svolte nella seduta di ieri dal senatore Tonini.

Venendo brevemente al merito di questo Documento, occorre segnalare che questo, oltre a riportare le previsioni e gli obiettivi di finanza pubblica per quest'anno e il prossimo triennio, riporta anche la correzione dei conti che occorre apportare nella prossima manovra di bilancio.

In proposito, segnala che il Governo programma di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014. Ciò richiederà, come è chiarito nella tabella che si trova a pagina 38 del Documento in esame, una manovra di correzione dei conti per circa 2,3 punti percentuali del PIL nel biennio 2013-2014: una riduzione di 1,2 per il 2013 cui si aggiunge, nel 2014 un ulteriore 1,1. Ovviamente dietro questi dati vi sono stime di crescita evidenziate nel Documento. La riduzione dell'indebitamento netto che anche grazie a questa manovra si dovrebbe produrre, dovrebbe essere sufficiente a garantire nel 2015 il rispetto del criterio del debito come definito nelle citate proposte di riforma della *governance* europea.

In proposito ricorda che sulle proposte che a suo tempo la Commissione ha esaminato si è giunti ad un accordo politico nell'ultimo Consiglio europeo del 24 e 25 marzo.

Seguendo dunque la linea tracciata da questo nuovo quadro normativo europeo il debito pubblico dovrebbe iniziarsi a ridurre, secondo il Documento in esame, già dal 2012, raggiungendo il 112,8 per cento del PIL nel 2014.

Il Consiglio europeo di marzo ha ribadito la necessità poi di consolidare i bilanci pubblici operando aggiustamenti strutturali superiori allo 0,5 per cento annuo del PIL. A ciò si affianca la richiesta di riforme del mercato del lavoro e quella di nuovi sforzi per aumentare la crescita. Tali orientamenti si inseriscono nel più ampio quadro di coordinamento delle politiche economiche per garantire competitività e convergenza definito nel cosiddetto «Patto per l'Euro», che è stato approvato nel Consiglio europeo scorso, il cui testo è allegato nel Documento in esame (pagina 9 e seguenti).

Questo Patto, nel richiedere un più stretto coordinamento tra le politiche economiche nazionali, prevede anche un impegno, sottoscritto dai paesi dell'Eurozona, di recepire nel nostro ordinamento interno una più stretta disciplina di bilancio.

A tal fine nel Documento si enuncia l'impegno dell'Italia a introdurre a livello costituzionale, come integrazione dell'articolo 81, un vincolo alla disciplina di bilancio conforme alle regole fissate in sede europea. Queste regole come vi ricorderete sono relative alla evoluzione della spesa e prevedono poi la definizione di parametri quantitativi precisi per la riduzione dello *stock* del debito, anche se a quest'ultimo proposito la valutazione che la Commissione dovrà fare, relativamente all'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, dovrà tenere conto di una serie di fattori rilevanti nella valutazione del debito come il tasso di crescita nominale, la struttura del debito, l'indebitamento del settore privato e le passività implicite connesse all'invecchiamento della popolazione.

Il Documento sottolinea come, per rispettare le disposizioni europee, l'Italia si sia dotata di alcune regole di controllo dei conti che riguardano

le amministrazioni locali, come il Patto di stabilità interno e il Patto per la salute. Ma queste devono essere integrate da regole più stringenti che dovranno fissare addirittura a livello costituzionale i vincoli introdotti dalle nuove regole europee.

La complessa e difficile manovra economica che il Documento in esame preannuncia è indispensabile per garantire, come detto nella premessa, «stabilità e solidità della finanza pubblica», elementi essenziali per lo sviluppo economico e per l'«equilibrio politico democratico».

Le misure previste nel Documento all'esame della Commissione sono dunque giudicate indispensabili per dare un seguito puntuale agli impegni assunti con il «Patto per l'euro».

Con questo Patto, e con il complesso di misure che costituiscono la nuova *governance* economica europea, l'Unione, come segnalato nella premessa, fa un decisivo passo avanti. Si tratta di un «passo oltre il mercato comune, oltre la moneta comune, oltre la iniziale e pure essenziale dimensione economica: un primo passo verso l'integrazione politica federale».

In proposito il relatore ricorda che, analizzando il pacchetto di proposte della Commissione europea relative alla nuova *governance* ad ottobre la Commissione aveva rilevato, nel parere indirizzato alla quinta commissione che questo complesso di proposte, che abbiamo giudicato «dotate della giusta ambizione» implicino «per un efficace governo dell'economia, un'ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea».

Questa valutazione è ora riproposta nel Documento. In questa prospettiva devono essere collocati gli interventi previsti, e proprio per perseguire queste alte finalità appare, a suo avviso, giustificata la dimensione della manovra preannunciata nel Documento in esame.

Nel corso dell'audizione di ieri davanti alle Commissioni Bilancio della Camera dei deputati e del Senato, il Ministro dell'Economia ha riferito nel dettaglio sul miglioramento registrato dalla finanza pubblica italiana nel corso del 2010. L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è attestato al 4,6 per cento del PIL, rispetto al dato del 5,4 per cento del 2009. Considerando la cifra al netto della spesa per interessi, si registra un pareggio, diversamente dal disavanzo dello 0,7 per cento del 2009. Tale risultato è inferiore alle stime contenute nella Decisione di finanza pubblica del settembre 2010. L'andamento dell'Italia è quindi migliore rispetto alla media dei paesi dell'area dell'euro. Ciò è dovuto essenzialmente alla riduzione delle spese e, in particolare, di quelle in conto capitale.

Sempre secondo quanto riferito dal Ministro, risulta dai dati registrati dal Fondo Monetario Internazionale un positivo stato della finanza pubblica italiana, pur essendo possibili ulteriori progressi, relativamente migliore rispetto ai *partner* europei, eccezion fatta per la Germania. Il raffronto è essenzialmente riferito al Regno Unito, all'Olanda e alla Francia.

Osserva peraltro che, da parte di importanti agenzie di *rating* è stata ipotizzata, proprio nei giorni scorsi, un possibile giudizio negativo sulla sostenibilità del debito pubblico statunitense. Secondo molti osservatori,

la manovra predisposta dall'amministrazione statunitense potrebbe infatti non risultare sufficiente. In tale contesto, esprime l'auspicio che l'andamento della finanza pubblica americana non si traduca in un ulteriore indebolimento del dollaro e in un correlativo rafforzamento dell'euro, stante l'orientamento della Banca centrale europea di non intervenire sui tassi, per non alterare la stabilità dei prezzi.

Fa quindi notare come nella tabella che registra gli effetti della legge di stabilità e della legge di bilancio dello scorso anno, contenuta nel Documento in titolo, si individuino una cifra pari a 750 milioni di euro come uso delle risorse per le missioni di pace nel 2011, mentre ancora nessuna cifra è stimata per il 2012 e per il 2013.

Ricorda infine che il Ministro dell'Economia ha dichiarato la disponibilità a tener conto delle indicazioni provenienti dal Parlamento, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica derivanti dall'inclusione nell'area dell'euro.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2680) Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2011, n. 37, recante disposizioni urgenti per le commissioni elettorali circondariali e per il voto dei cittadini temporaneamente all'estero in occasione delle consultazioni referendarie che si svolgono nei giorni 12 e 13 giugno 2011

(Parere alla 1^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente DINI verificata la presenza del numero legale, pone in votazione la proposta di parere favorevole formulata dal relatore, che viene approvata.

ESAME DI ATTI PREPARATORI DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo: «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale» (COM (2011)200 definitivo) (n. 71)

(Seguito e conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento. Approvazione di una risoluzione, con relazione per l'Assemblea, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento: *Doc. XVIII, n. 93*)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 12 aprile scorso.

Il relatore CABRAS (*PD*) illustra una proposta di risoluzione, la quale tiene conto delle osservazioni e dei contributi emersi nel corso del dibattito.

Auspica quindi che la risoluzione possa essere trasmessa all'Assemblea per un esame nella sede plenaria del Senato.

Dopo che il sottosegretario SCOTTI ha formulato un parere favorevole sul testo proposto dal relatore, previa verifica del prescritto numero di senatori, la Commissione approva con voto unanime la proposta di risoluzione illustrata dal relatore (pubblicata in allegato al resoconto della presente seduta).

La Commissione conviene altresì all'unanimità, ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento di trasmettere la risoluzione all'Assemblea.

La seduta termina alle ore 9,10.

RISOLUZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. 71 (DOC. XVIII, n. 93)

La 3^a Commissione, esaminato l'atto comunitario n. 71 intitolato: «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale»,

condivisa la valutazione contenuta nella Comunicazione, secondo la quale gli eventi che si stanno verificando nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo «riflettono un processo di profonda trasformazione e avranno conseguenze durature non soltanto per le popolazioni e i paesi di quella regione ma anche per il resto del mondo e in particolar modo per l'Unione europea»;

che è ora dunque «il momento di far compiere un salto di qualità alle relazioni tra l'Unione europea e i suoi vicini meridionali»;

che questa «nuova impostazione deve essere inequivocabilmente imperniata su impegno comune e impegno condiviso»;

rilevato tuttavia che l'analisi proposta dal documento appare tutta centrata sulle questioni politiche, sul *deficit* democratico che ha segnato l'esperienza dei regimi della sponda Sud del Mediterraneo e sul mancato rafforzamento dei rapporti con la società civile, e che occorre parallelamente un'adeguata considerazione delle debolezze strutturali delle economie di quei Paesi nelle quali vanno rinvenute le cause profonde dei moti popolari;

osservato che l'impostazione seguita sino ad ora nel dialogo euro-mediterraneo deve essere rivista evidenziando anche le differenze che vi sono tra i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

che la strategia seguita con il processo di Barcellona prima, la politica di vicinato poi e, da ultimo, con l'Unione per il Mediterraneo, ha privilegiato un approccio poco attento alle istanze di democratizzazione e alle richieste di riforme politiche e sociali provenienti dalla società civile;

osservato invece come l'azione dell'Unione europea e l'insieme delle politiche da essa svolte negli anni hanno avuto un ruolo decisivo nella evoluzione positiva dei processi di democratizzazione sviluppatosi nell'Europa dell'Est dopo la caduta del muro di Berlino, come anche con riferimento allo straordinario sviluppo economico sociale e civile della Turchia;

considerate le difficoltà, che ancora segnano l'azione dell'Unione per il Mediterraneo e che hanno spinto in una dimensione prevalentemente

intergovernativa le politiche dell'Unione europea verso i Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

che occorre ridefinire una chiara gerarchia delle priorità nella proiezione esterna dell'Unione;

condiviso l'intento esposto nel documento in esame dall'Alto rappresentante e dalla Commissione europea, di costruire un «partnership per la democrazia e la prosperità condivisa», con l'obiettivo di promuovere una «stabilità sostenibile»; una stabilità cioè da conquistare innanzitutto accompagnando il cambiamento politico sociale ed economico;

rilevata tuttavia la modesta e quindi inadeguata dimensione delle risorse mobilitate dall'Unione europea verso le sfide immediate poste dalla situazione in evoluzione nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, e segnatamente in Tunisia, anche a seguito dell'ulteriore evolversi dei fatti dopo l'adozione della Comunicazione;

che in particolare l'azione umanitaria non è stata sufficientemente tempestiva, coordinata, né di dimensione tale da garantire una chiara visibilità all'Unione nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo;

rilevata la necessità che le istituzioni dell'Unione e, in particolare, l'Alto rappresentante vice presidente della Commissione, garantiscano coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Unione e le altre politiche dell'Unione in osservanza di quanto disposto dall'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea;

osservato che nell'azione di emergenza descritta dal documento in titolo, non sono stati usati in modo pieno gli strumenti previsti dai Trattati attivando meccanismi che garantissero un'efficace solidarietà tra i Paesi europei, inoltre la stessa applicazione dell'articolo 34 non ha trovato efficace riscontro nella discussione che ha preceduto le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite;

che la situazione nel Mediterraneo nel complesso impone una politica estera e di sicurezza dell'Unione più coordinata ed efficace; che in tale prospettiva occorre, a fianco del processo negoziale relativo all'adesione, mettere in opera, da subito, meccanismi istituzionali che coinvolgano in modo attivo la Turchia nella definizione della politica estera dell'Unione;

giudicato necessario, che in occasione del Consiglio europeo del 24 giugno dedicato anche al tema delle migrazioni, il Governo italiano presenti proposte ambiziose, che dovrebbero essere concertate con gli altri Paesi mediterranei dell'Unione;

condivise a tal fine tutte le valutazioni e le proposte contenute nella risoluzione (2010/2269(INI), approvata dal Parlamento europeo nella seduta del 5 aprile di quest'anno sui flussi migratori causati dall'instabilità;

impegna il Governo e invita la Commissione europea e l'Alto rappresentante;

a destinare ai Paesi della sponda Sud del Mediterraneo risorse della politica di vicinato, adeguate al perseguimento degli obiettivi esposti nel

documento per la realizzazione del «partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa»;

a continuare, anche in vista dell'Assemblea generale annuale della BERS del 21 e 22 maggio 2011, ad assicurare il sostegno politico all'estensione degli interventi della BERS all'Egitto, che ha formulato formale richiesta in tal senso, nonché agli altri Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, previa modifica dello statuto della Banca;

a continuare a perseguire l'obiettivo di dare maggiore visibilità all'azione dell'Unione europea attraverso forme di sostegno all'economia locale, allo sviluppo di infrastrutture nonché al rafforzamento delle istituzioni nei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo come quelle che verranno rese possibili dalla decisione di aumentare le disponibilità della BEI;

a sottoporre i progetti e le iniziative previste nel documento in esame a condizioni che stimolino la realizzazione di riforme economiche, sociali, e politiche con l'obiettivo di dare un sostegno concreto alla costruzione di sistemi democratici fondati sullo stato di diritto nella prospettiva di rafforzare in modo efficace la stabilità nella regione;

a garantire il massimo coordinamento tra tutte le politiche dell'Unione per permettere un'azione esterna della stessa efficace e coerente;

ad utilizzare a tal fine tutti gli strumenti previsti dal Trattato di Lisbona.

In questa prospettiva ritiene essenziale promuovere una effettiva politica comune in materia migratoria e di gestione delle frontiere in ambito UE e l'istituzione, entro il 2012, di un Sistema Comune Europeo d'Asilo al fine di garantire quell'essenziale principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri previsto dall'articolo 80 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, indispensabile per la gestione attiva dei movimenti migratori e della circolazione dei lavoratori, degli studenti, dei ricercatori e dei professionisti (per i quali, ad esempio, si dovrebbe prevedere un progetto di scambi *ad hoc* analogo al Progetto Leonardo da Vinci attualmente limitato ai professionisti dei Paesi membri) tra le due sponde del Mediterraneo;

impegna il Governo ad intraprendere le opportune iniziative presso gli organi competenti del Consiglio d'Europa, per promuovere una autentica ed efficace politica di vicinato verso i Paesi del Mediterraneo meridionale da parte del Consiglio d'Europa, volta a favorire i processi di democratizzazione fondati sui principi della preminenza del diritto e del pieno riconoscimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali;

invita, in questa prospettiva, a valutare l'opportunità di attivare la procedura prevista dalla Risoluzione statutaria (93) 26 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, per accordare lo statuto di osservatori presso il Consiglio d'Europa ai Paesi del Mediterraneo meridionale che lo vogliano e che si impegnino, secondo quanto previsto dal paragrafo primo della medesima Risoluzione, ad accettare i principi della democrazia, della preminenza del diritto e il principio in virtù del quale ogni persona debba godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

invita altresì la Delegazione parlamentare italiana presso l'Assemblea del Consiglio d'Europa ad attivare la procedura prevista dall'articolo 60 del Regolamento della medesima Assemblea, per accordare un analogo statuto di osservatore ai Parlamenti dei medesimi Paesi;

invita il Presidente della Commissione europea ad attivare e coordinare tutte le politiche e gli strumenti di cui dispone la Commissione nella gestione delle crisi complesse che attraversano la regione mediterranea;

rilevata la responsabilità dell'Alto rappresentante nel settore delle relazioni esterne, nella sua qualità di vice presidente della Commissione, secondo quanto previsto all'articolo 18, comma 4, e all'articolo 21, comma 3, la invita ad svolgere in modo efficace e sinergico la necessaria attività di coordinamento di tutti gli aspetti dell'azione esterna dell'Unione, coordinando in particolare le politiche di assistenza umanitaria, cooperazione allo sviluppo, commercio internazionale nonché allargamento e politiche di vicinato;

invita la Commissione europea a chiarire in quali casi ritiene si possa parlare di «esistenza di un afflusso massiccio di sfollati» ai sensi della direttiva 2001/55/CE precisando in modo puntuale le condizioni per attivare questo meccanismo;

auspica che il Consiglio giunga a una rapida approvazione della proposta di direttiva volta a disciplinare, in modo omogeneo a livello dell'Unione le condizioni di accesso dei migranti economici al territorio degli Stati membri dell'Unione europea e la loro successiva circolazione.

141^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
DINI

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame sospeso nella seduta antimeridiana di oggi.

Il senatore TONINI (*PD*) esprime una valutazione complessivamente critica del Documento in esame, il quale viene adottato in una delicata congiuntura per l'Italia sul fronte interno e del posizionamento all'interno dell'Unione europea.

Detta valutazione si basa anzitutto sulle considerazioni svolte dal Governo rispetto all'avanzamento nel processo di integrazione europea anche dal punto di vista politico ed economico. Nel richiamare l'esperienza da ultimo maturata nel corso della missione a Bruxelles a cui ha preso parte insieme al presidente Dini e al senatore Palmizio per partecipare all'incontro interparlamentare sui Balcani occidentali, fa presente che la dimensione intergovernativa risulta tuttora prevalente soprattutto sui temi di politica economica, poiché gli Stati dalle economie più forti rivestono inevitabilmente un ruolo decisivo. Pertanto, una vera *governance* economica comune sarà possibile solo svolgendo ulteriori passaggi per individuare una convergenza tra i *partner* europei e, *in primis*, quelli dell'area euro. Non condivide la similitudine tra l'Unione europea e una federazione di Stati, poiché l'Unione non potrà mai essere né uno stato né una nazione, mentre non dispone ancora di un governo con legittimazione democratica. Rileva peraltro come all'interno della medesima compagine governativa si siano, anche recentemente, registrate delle posizioni molto distanti se non addirittura radicalmente divergenti circa le prospettive dell'integrazione europea.

Soffermandosi quindi anche sulle considerazioni svolte dal ministro Tremonti nell'audizione di ieri presso le Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, ricorda come da parte della propria parte politica non si sia esclusa la necessità di una modifica costituzionale per introdurre precisi vincoli che garantiscano il rispetto del patto di stabilità europeo.

Reputa tuttavia che questa prospettiva non esclude la necessità di procedere con immediatezza ad una riforma della legge di contabilità, che anticipi tale misura. Occorrerebbe prendere decisioni rapide, poiché già altri paesi europei hanno ottemperato a tali modifiche strutturali e ciò avrebbe un positivo impatto in termini di merito di credito e di credibilità internazionale del paese.

Rispetto ai contenuti della manovra, osserva che la previsione di un pareggio di bilancio entro il 2014 viene perseguita con interventi che si concentrano sul biennio 2013-2014, periodo peraltro contrassegnato dal previsto svolgimento delle elezioni politiche. Ritiene che gli effetti finanziari degli interventi nel prossimo biennio siano possibili solo procedendo alle operazioni di ristrutturazione sin da ora.

Nel merito, peraltro, valuta in senso estremamente critico il sistema sinora seguito dei tagli lineari ai capitoli di spesa, i quali incidono significativamente anche sugli stanziamenti destinati al Ministero degli Affari esteri e al Ministero della Difesa.

Ribadendo pertanto, infine, un orientamento negativo sul Documento di economia e finanza, preannuncia un voto contrario sul Documento in esame.

Il senatore LIVI BACCI (*PD*) sofferma la propria attenzione in particolare sui dati contenuti nel Documento relativi alla sensitività del debito pubblico a un aumento o a una riduzione del flusso netto di immigrati. Il Documento contiene delle stime che si basano sul previsto flusso netto medio di immigrati nel periodo 2005-2060 di circa 220 mila unità e ritiene che le ripercussioni sulla sostenibilità della finanza pubblica di un diverso afflusso migratorio non siano significative, poiché la riduzione del rapporto debito-PIL dovrebbe comunque diminuire già nel 2026. Al contrario, ritiene che un maggiore accoglimento porterebbe a colmare gli squilibri demografici in Italia e potrebbe produrre positive conseguenze, dal momento che una quota di immigrazione è condizione strutturale indispensabile per la crescita economica. Per giungere a questo obiettivo, occorre peraltro un'adeguata politica migratoria nazionale, che tenga conto degli orientamenti dell'Unione europea.

Richiama a tale ultimo proposito la risoluzione adottata nella seduta di questa mattina dalla Commissione in materia di partenariato euromediterraneo, in cui si esprime il condivisibile auspicio di interventi uniformi a livello di Unione europea e di una effettiva politica europea in materia migratoria. Reputa necessari quindi accordi bilaterali o multilaterali che istituiscano nuove relazioni con i paesi di provenienza, tenendo comunque conto che la crescita delle comunità straniere è suscettibile di generare tensioni sociali.

Il presidente relatore DINI (*PdL*) fa presente che nell'elaborazione dei modelli economici, come quelli citati dal senatore Livi Bacci, ci si basa su parametri storici e su coefficienti che dovrebbero essere rivalutati per essere del tutto adeguati a descrivere la realtà attuale e futura.

Il senatore MICHELONI (*PD*) sottolinea a sua volta in senso critico l'insufficiente livello degli stanziamenti destinati al Ministero degli Affari esteri, i quali dovrebbero essere esclusi dalle riduzioni lineari di spesa. Tali decurtazioni si ripercuotono con immediatezza sui fondi per la cooperazione allo sviluppo, per le politiche migratorie e per gli italiani all'estero.

Ricordando la recente missione svolta con il Comitato per le questioni degli italiani all'estero in Uruguay, richiama l'esempio di tale paese in cui è prevista la chiusura degli uffici dell'Istituto per il Commercio estero nonostante il consistente incremento dell'interscambio commerciale.

Il presidente relatore DINI (*PdL*) ricorda che già in sede di esame della manovra finanziaria dello scorso anno la Commissione aveva formulato un rilievo nel senso auspicato dal senatore Micheloni.

Il senatore BETTAMIO (*PdL*) condivide e apprezza l'ampia relazione svolta dal Presidente relatore. Nel merito, ritiene l'impostazione del Documento condivisibile, valutando positivamente un maggiore impegno politico nel contesto dell'Unione europea. Va sostenuta la prospettiva di giungere ad una effettiva *governance* economica comune e, quanto alle stime previsionali effettuate dal Governo, ritiene che una proiezione di medio termine sia indispensabile per decidere l'allocazione delle risorse. Le misure previste nel Documento risultano peraltro in gran parte obbligate dal contesto economico e con specifico riferimento agli stanziamenti per il Ministero degli Affari esteri, ricorda l'impegno attuale nel senso della razionalizzazione della rete degli uffici all'estero.

Il senatore CABRAS (*PD*) ritiene che il Documento di economia e di finanza debba individuare le linee di politica economica interna ed europea tenendo conto non solo degli eventi imprevedibili (quale ad esempio il terremoto in Giappone e le ingenti ripercussioni sull'economia mondiale) ma anche, e soprattutto, di quelli prevedibili.

L'impostazione marcatamente europeista del Documento risulta peraltro parzialmente differente rispetto all'orientamento che si va maturando in numerosi *partner* europei. Detta linea dovrebbe peraltro essere adeguatamente supportata con proposte concrete; al contrario, reputa che manchino misure strutturali di politica economica che consentano un progresso sulla via dell'integrazione economica comune.

Sottolinea criticamente la riduzione delle spese per investimenti, le quali costituiscono invece un volano per la crescita economica, oltre all'assenza di misure di riduzione della pressione fiscale, correlate peraltro alla preoccupante consistenza del debito pubblico italiano. Non si nasconde, in proposito, come la rigidità della struttura della spesa pubblica italiana imponga in parte delle scelte quasi obbligate; tuttavia, proprio detta rigidità dovrebbe essere oggetto di incisivi interventi di riforma. Il quadro è reso ulteriormente delicato dall'incertezza degli effetti di scelte

importanti quali l'attuazione del federalismo fiscale e la decisione recente del Governo di abbandonare la prospettiva del ricorso all'energia nucleare.

Ribadisce in conclusione una valutazione negativa del Documento.

Il senatore COMPAGNA (*PdL*) fa presente, rispetto ai rilievi testé svolti dal senatore Cabras, come la segnalata rigidità italiana sul fronte dell'entità e della tipologia della spesa pubblica risulti aggravata a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione adottata nel 2001. Detta riforma, infatti, ha aperto la strada, a suo avviso, ad una evoluzione negativa della spesa pubblica sul fronte delle autonomie locali. Una politica di contenimento dovrebbe pertanto tenere conto di tale dato fondamentale.

Il presidente relatore DINI (*PdL*) illustra quindi una proposta di parere favorevole con osservazioni che tiene conto delle considerazioni e dei rilievi emersi nel corso del dibattito.

Presente il numero legale per deliberare, la Commissione approva quindi il parere proposto dal Presidente relatore (pubblicato in allegato al resoconto della presente seduta).

La seduta termina alle ore 15,30.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, n. 4

La Commissione Affari esteri, emigrazione, esaminato il documento in titolo,

rilevato che l'introduzione del «Semestre europeo», per quanto riguarda l'ordinamento italiano, ha modificato tempi e modi della procedura di finanza pubblica che sono stati ridefiniti dalla recente riforma della legge di contabilità;

che nell'ambito di queste nuove procedure – regolate appunto dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011 – il Governo ha approvato il Documento in titolo che dovrà essere presentato alla Commissione europea e al Consiglio;

che questo Documento, oltre a riportare le previsioni e gli obiettivi di finanza pubblica per quest'anno e il prossimo triennio, riporta anche la correzione dei conti che occorre apportare nella prossima manovra di bilancio;

che il Governo enuncia l'obiettivo di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014;

che ciò richiederà, come chiarito nella tabella a pagina 38 del Documento, una manovra di correzione dei conti per circa 2,3 punti percentuali del PIL nel biennio 2013-2014: una riduzione di 1,2 per il 2013 cui si aggiunge, un ulteriore 1,1 nel 2014;

che la riduzione dell'indebitamento netto, che anche grazie a questa manovra si dovrebbe produrre, dovrebbe essere sufficiente a garantire nel 2015 il rispetto del criterio del debito come definito nelle citate proposte di riforma della *governance* europea;

che il raggiungimento di questi obiettivi dipende naturalmente anche dalla performance macroeconomica del Paese nei prossimi tre anni, implicita nelle proiezioni presentate nel Documento;

osservato che, secondo quanto risulta dall'analisi proposta nel Documento a pagina 74, fra le condizioni che potranno consentire la riduzione del debito v'è la previsione di un flusso medio annuo di immigrati pari a 226 mila unità, necessario per realizzare gli obiettivi di crescita macroeconomica impliciti nella manovra;

osservato che il Consiglio europeo del 24 e 25 marzo ha ribadito la necessità di consolidare i bilanci pubblici operando aggiustamenti strutturali annui superiori allo 0,5 per cento del PIL;

che a ciò si affianca la richiesta di riforme del mercato del lavoro e quella di nuovi sforzi per aumentare la crescita;

che tali richieste si inseriscono nel più ampio quadro di coordinamento delle politiche economiche per garantire competitività e convergenza definito nel cosiddetto «Patto per l'Euro», che è stato approvato nel Consiglio europeo scorso, il cui testo è allegato nel Documento;

che questo Patto, nel richiedere un più stretto coordinamento tra le politiche economiche nazionali, prevede anche un impegno, sottoscritto dai paesi dell'Eurozona, di recepire nell'ordinamento interno una più stretta disciplina di bilancio;

che a tal fine nel Documento si enuncia l'impegno dell'Italia a introdurre a livello costituzionale, come integrazione dell'articolo 81, un vincolo alla disciplina di bilancio conforme alle regole fissate in sede europea;

rilevato che il Documento, nella tabella che registra gli effetti della legge di stabilità e della legge di bilancio dello scorso anno, evidenzia l'assenza di risorse per provvedere alle spese relative alle missioni di pace per il 2012 e 2013, che saranno cifrate successivamente;

giudicato che la manovra economica preannunciata nel Documento preannuncia appare indispensabile per garantire, come detto nella premessa dello stesso, «stabilità e solidità della finanza pubblica», elementi questi essenziali per lo sviluppo economico e per l'«equilibrio politico democratico»;

che le misure previste nel Documento della Commissione sono essenziali per dare un seguito puntuale agli impegni assunti con il «Patto per l'euro»;

rilevato che con questo Patto, e con il complesso di misure che costituiscono la nuova *governance* economica europea, l'Unione fa un decisivo passo avanti;

che si tratta di un «passo oltre il mercato comune, oltre la moneta comune, oltre la iniziale e pure essenziale dimensione economica: un primo passo verso l'integrazione politica federale»;

ricordato in proposito che, analizzando il pacchetto di proposte della Commissione europea relative alla nuova *governance* ad ottobre questa Commissione aveva giudicato questo complesso di proposte «dotate della giusta ambizione» e tali da implicare «per un efficace governo dell'economia, un'ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea».

apprezzato che questa valutazione è ora riproposta nel Documento in titolo e ritenuto che in questa prospettiva devono essere collocati gli interventi previsti, e proprio per perseguire queste finalità appare giustificata la dimensione della manovra preannunciata nel Documento;

ricordati e ribaditi i rilievi formulati da questa Commissione sul pacchetto di proposte relativo alla nuova *governance* europea nella seduta del 27 ottobre 2010, nonché quelli formulati sulla manovra finanziaria nella seduta del 24 novembre 2010;

esprime, per quanto di competenza, un parere favorevole rilevando che il metodo dei tagli lineari alla spesa non è più sostenibile, essendo invece necessario procedere a riforme strutturali e istituzionali per ridurre la rigidità della spesa corrente e permettere una riduzione della pressione fiscale.

DIFESA (4^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

200^a Seduta*Presidenza del Presidente***CANTONI***La seduta inizia alle ore 14,10.**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

I senatori SCANU (*PD*) e CAFORIO (*IdV*) rilevano anche nella presente seduta l'assenza del rappresentante del Governo. Sottolineano come tale circostanza incida negativamente sull'andamento dei lavori della Commissione.

Il presidente CANTONI prende atto e assicura gli intervenuti che la Presidenza della Commissione si è sempre adoperata e continuerà ad adoperarsi per garantire sia un costante dialogo fra i parlamentari ed il Governo, sia il corretto andamento dei lavori.

Il senatore DEL VECCHIO (*PD*) domanda se, in relazione alla cerimonia di rientro dal teatro operativo della Brigata Julia che avrà luogo il prossimo 29 aprile ed al relativo dibattito tenutosi al riguardo nella seduta pomeridiana di ieri, la Presidenza abbia adottato delle specifiche iniziative al fine di garantire una più ampia partecipazione parlamentare.

Il PRESIDENTE rende noto di aver comunicato già nella serata di ieri, tramite apposita missiva, al ministro della Difesa i nominativi dei senatori che – in aggiunta al senatore Divina, rappresentante della Commissione – presenzieranno alla cerimonia. Informa altresì di aver invitato per iscritto il ministro a dare disposizioni affinché, con debito anticipo, giunga notizia delle manifestazioni di interesse nazionale.

IN SEDE REFERENTE

(1100) COSTA ed altri. – Innalzamento dei limiti d'età per l'ammissione alla partecipazione ai concorsi per il transito nei ruoli normali da parte degli ufficiali delle Forze armate appartenenti ai ruoli speciali

(Esame e rinvio)

Introduce l'esame il relatore ESPOSITO (*PdL*), rilevando che il disegno di legge, che i presentatori sostengono non recare alcun onere finanziario per il bilancio della Difesa, si propone di sanare una disparità di trattamento cui sono soggetti taluni ufficiali dei ruoli speciali, soprattutto provenienti dalle forze di completamento, che sono reclutati in età avanzata. Infatti all'articolo 30, comma 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 490 era previsto che le Forze armate potessero indire concorsi per il transito nei ruoli normali dei capitani appartenenti ai ruoli speciali che non avessero superato il quarantunesimo anno di età e fossero in possesso della laurea specialistica, rendendo del tutto evidente che il limite di età di quarantuno anni non consente agli ufficiali dei ruoli speciali più anziani, e quindi con maggiore esperienza, di poter partecipare ai concorsi per il transito nei ruoli normali.

Da un punto di vista tecnico, segnala, da ultimo, che il provvedimento andrebbe adeguato al nuovo Codice dell'ordinamento militare (di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010), che, all'articolo 831, recepisce la normativa di riferimento di cui si propone la modifica.

Si apre la discussione generale.

Il senatore DEL VECCHIO (*PD*) osserva che l'articolato contiene al suo interno numerosi elementi di criticità. Da un punto di vista sostanziale l'innalzamento a 45 anni del limite di età per il transito dai ruoli speciali a quelli normali degli ufficiali appare un'estensione poco funzionale, considerato che l'attuale limite di 41 anni era già la risultante di un intervento correttivo sulla materia (il limite di età originario era infatti di 38 anni), ed appare altresì poco opportuno ricomprendere –ai fini delle valutazioni in ordine al transito- i periodi di comando svolti al di fuori della categoria degli ufficiali, stanti le rilevanti differenze delle mansioni proprie di questa categoria rispetto a quella dei sottufficiali. Infine, l'eliminazione del possesso della laurea specialistica produrrebbe, nei fatti, una paradossale disparità di trattamento nonché un elemento altamente contraddittorio all'interno della normativa vigente, posto che tale requisito rimarrebbe comunque in capo agli appartenenti al ruolo normale per il passaggio al grado di maggiore.

Il provvedimento presenta, peraltro, anche delle lacune di natura formale, considerato che la nuova lettera *b*) che andrebbe a sostituire quella di cui al quinto comma dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 490 del 1997 si porrebbe, poi, decisamente in contrasto con quanto statuito dalla successiva lettera *c*) della predetta disposizione.

Conclude esprimendo un avviso decisamente contrario.

Alle considerazioni svolte dal senatore Del Vecchio si associa anche il senatore CAFORIO (*IdV*), invitando la Commissione a compiere approfondite riflessioni anche sui possibili riflessi finanziari e su eventuali sbilanciamenti che verrebbero a crearsi nelle consistenze dei ruoli a seguito della concreta applicazione dell'articolato.

Con riferimento a quanto osservato dal senatore Del Vecchio in ordine all'eliminazione del requisito della laurea specialistica, il relatore ESPOSITO (*PdL*) rende noto che gli stessi presentatori – da lui personalmente interpellati al riguardo – sarebbero disponibili ad una revisione del testo dell'articolato considerato che si tratta di un mero errore materiale. Modifica, questa, che potrebbe essere effettuata tramite un opportuno emendamento.

Concorda infine sulla necessità di approfondire debitamente tanto i profili finanziari del provvedimento.

Interviene quindi il senatore PEGORER (*PD*) rimarcando la necessità di conoscere anche gli orientamenti del Governo sul punto.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(1282) NEGRI. – Estensione al personale militare delle norme a sostegno della maternità e della paternità previste dal testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 29 marzo scorso.

Il presidente CANTONI informa la Commissione che, alla scadenza del termine, fissato per le ore 20 dello scorso 14 aprile, risultano presentati due emendamenti, uno a firma dei senatori Perduca e Poretta, ed uno a firma dei senatori Negri e Mongiello (*pubblicati in allegato*).

Il senatore DEL VECCHIO (*PD*) aggiunge quindi la propria firma all'emendamento 1.2, sottolineando la particolare utilità della modifica che la proposta intende apportare al testo del disegno di legge.

I senatori PEGORER (*PD*), SCANU (*PD*) e CAFORIO (*IdV*) aggiungono quindi anch'essi la propria firma alla proposta 1.2.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

(2158) SCANU ed altri. – Sanatoria per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia cessato dal servizio a domanda e collocato in quiescenza nella posizione di riserva nel periodo compreso tra il 28 settembre 1996 ed il 31 dicembre 1997

(Seguito dell'esame e rinvio)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta del 30 marzo scorso.

Il presidente CANTONI ricorda che nella seduta del 30 marzo il nuovo relatore (senatore Del Vecchio), aveva svolto delle considerazioni aggiuntive rispetto all'illustrazione già svolta dal relatore Torri lo scorso 18 novembre. Si era poi svolto un dibattito nel corso del quale era intervenuto anche il sottosegretario Crosetto, riservandosi di effettuare degli approfondimenti puntuali in ordine alla platea dei destinatari ed ai profili finanziari. Tali chiarimenti, pur avendo un indubbio valore conoscitivo, non potranno però essere ritenuti equivalenti alla relazione tecnica prodotta dalla Ragioneria generale dello Stato sulla base di specifica richiesta formulata dalla commissione Bilancio nel corso dell'esame in sede consultiva.

Pertanto –essendo chiusa la discussione generale- propone di fissare il termine per la presentazione di eventuali ordini del giorno ed emendamenti per mercoledì 18 maggio, alle ore 19.

La Commissione conviene sulla proposta del Presidente.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 14,45.

EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE N. 1282

Art. 1.

1.1

PERDUCA, PORETTI

Al comma 1, sostituire le parole da: «dopo il comma 1 è inserito il seguente:» fino alla fine del comma, con le seguenti: «sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, al primo periodo, «subordinatamente alla sussistenza di un posto vacante e disponibile di» sono sostituite da «anche in soprannumero nella» e dopo l'ultimo periodo è inserito il seguente: «Decorso il termine di cui al periodo precedente la domanda si intende accolta»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1.bis. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano al personale militare delle Forze armate. Sono fatte salve le condizioni di maggior favore stabilite da leggi, regolamenti, contratti collettivi e da ogni altra disposizione»;

c) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente: «2.bis. Il dipendente che sia stato assegnato ad altra sede di servizio a seguito dell'accoglimento della richiesta di cui al comma 1, deve comunicare all'amministrazione di provenienza la perdita dei requisiti stabiliti dal medesimo comma 1, entro quindici giorni dal verificarsi dell'evento.».

1.2

NEGRI, MONGIELLO, DEL VECCHIO, PEGORER, SCANU, CAFORIO

All'articolo 1, capoverso 1.bis, dopo le parole: «al personale militare delle Forze armate» sono aggiunte le seguenti: «, anche mediante l'istituto dell'aggregazione».

FINANZE E TESORO (6^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

252^a Seduta

Presidenza del Presidente

BALDASSARRI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Sonia Viale.

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Si riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente BALDASSARRI (*Misto-FLI*), intervenendo nel merito in discussione generale, rileva che si è giunti ormai a un passaggio cruciale della politica economica in Italia e in Europa, tenuto conto della crisi e della difficile situazione socioeconomica che si è venuta a creare nei Paesi dell'Europa mediterranea. Di conseguenza ogni proposta di politica economica deve essere in grado di affrontare tale quadro problematico. Lamenta che il nuovo patto di stabilità e crescita elaborato in ambito comunitario si concentra esclusivamente sull'individuazione degli obiettivi e degli strumenti per assicurare l'equilibrio finanziario degli Stati membri tralasciando, in contrasto con la propria denominazione, il capitolo dedicato alla crescita economica.

Sottolinea che il patto, nella sua nuova versione, è ancora più rigoroso rispetto ai contenuti del Trattato di Maastricht, prevedendo parametri di riferimento più rigidi sia nella tempistica che nelle modalità attraverso le quali si deve conseguire l'obiettivo della riduzione del rapporto debito/PIL. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, la fissazione dei nuovi parametri comporterà un impegno piuttosto gravoso, con l'obbligo di ridurre tale rapporto nella misura del 20 per cento all'anno per i prossimi 20 anni.

Giudica quindi di tutta evidenza che tale obiettivo sarà impossibile da raggiungere in assenza di una crescita più sostenuta di quella certificata dal Documento di economia e finanza, che si limita a indicare solo il percorso attraverso il quale garantire la stabilità dei conti pubblici. Naturalmente giudica fondamentale l'obiettivo del rigore finanziario che, a fronte dell'elevato debito pubblico italiano, rappresenta un dovere nei confronti del Paese e delle generazioni future e nella piena consapevolezza che non sarebbe sostenibile, né politicamente né finanziariamente, una linea favorevole all'aumento del *deficit*. Rimarca tuttavia criticamente come il metodo di politica economica che è prevalso sia in seno all'Unione europea che nell'ambito dei governi italiani negli ultimi dieci anni sconta un grave limite di fondo, giacché ci si è preoccupati soltanto di elaborare misure normative e manovre finanziarie a riduzione del *deficit*, trascurando completamente gli effetti di tale politica sull'andamento del PIL e sull'economia reale. Tale atteggiamento è confermato dal contenuto dei documenti di programmazione economico-finanziaria, succedutisi negli anni, compreso anche quello in esame, considerata la circostanza che i dati relativi all'andamento del PIL risultano identici sia per quello tendenziale che per quello programmatico, nel presupposto che le misure legislative previste non dovranno avere alcun impatto sull'economia.

Giudica quindi tale assunto completamente infondato ed evidenzia la necessità che l'azione di politica economica, sia pure incentrata sulla riduzione del *deficit*, non sia però perseguita con strumenti e strategie inopportune: d'altra parte, si assiste colpevolmente all'aumento delle spese correnti e della pressione fiscale e alla diminuzione delle spese in conto capitale, con un impatto estremamente negativo sull'economia. Nello scenario delineato giudica preoccupante l'orientamento governativo esposto nel Documento, che rinvia ai prossimi esercizi finanziari l'elaborazione di manovre di rientro, dando per scontata la stabilità dei livelli del *deficit*. Per contro tale certezza non si può ricavare neppure dalla lettura dei dati enunciati dal Documento in titolo, considerato che gli indicatori di finanza pubblica non risultano coerenti con i dati sull'andamento del PIL e del tasso dell'inflazione programmata né c'è chiarezza sulle modalità di calcolo dei tendenziali e dei programmatici. Il Documento prevede infatti il rientro del *deficit* a partire dal 2014 e la rinuncia a un'incisiva manovra di politica economica risulta perciò coerente con tale assunto. Tuttavia si agisce senza ridurre la spesa corrente e postulando un tasso di inflazione programmata non realistico, considerate le stime degli altri paesi europei. Il Governo in sostanza trascura la necessità di coniugare il rigore finanziario con il sostegno all'economia, soprattutto attraverso una riallocazione delle risorse e una riqualificazione delle spese (quindi a zero *deficit*) ottenute attraverso l'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze. Tali risorse dovrebbero essere a suo parere destinate agli investimenti, anche in infrastrutture, e alla riduzione della pressione fiscale, con particolare riferimento ai redditi delle famiglie e delle imprese. Ciò richiede naturalmente un'organica riforma fiscale, che tuttavia non può essere condotta – sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati nel libro verde del

1994 – con l'esplicito obiettivo dell'invarianza del gettito fiscale anche dopo la rimodulazione del sistema tributario. È evidente come in tal modo si finisca per cristallizzare l'attuale elevato livello di pressione fiscale, a danno delle piccole e medie imprese e delle famiglie a basso reddito.

In tale quadro perciò risulta non condivisibile anche il Programma nazionale di riforma, che si limita a essere una mera elencazione di titoli, nei quali peraltro si potrebbe riconoscere qualunque compagine di governo, in assenza di indicazioni di misure concrete e di relativi piani finanziari.

Esprime l'auspicio che il relatore Costa inserisca nel parere i rilievi da lui espressi sull'assunzione delle decisioni e delle responsabilità politiche in merito a un disegno di politica economica che al momento in sostanza non risulta specificato. Inoltre rileva anche l'esigenza di aggiornare le stime e i contenuti del Documento in titolo, alla luce della presumibile cancellazione del programma per la costruzione di centrali nucleari, che l'Assemblea si appresta a deliberare in sede di conversione del decreto-legge n. 34 del 2011. In particolare ritiene necessario verificare gli effetti della decisione sull'allocazione delle risorse già stanziata a bilancio (considerando una loro possibile destinazione ad altri investimenti) e sul posizionamento strategico dell'Italia in campo energetico.

Il senatore CONTI (*PdL*), anche con riguardo al seguito dell'esame in Commissione e agli approfondimenti che saranno compiuti alla ripresa dell'attività parlamentare, ritiene opportuno che il Presidente specifichi in quale veste ha svolto le precedenti osservazioni.

Il presidente BALDASSARRI puntualizza di essere intervenuto nel merito del Documento, in qualità di componente della Commissione, esprimendo pertanto il proprio personale punto di vista.

La senatrice LEDDI (*PD*), nel condividere il tenore delle considerazioni svolte dal Presidente, riconosce il problema di una insufficiente concretezza del Programma nazionale di riforma, che si risolve in un semplice elenco di titoli, e il rischio che la discussione parlamentare dei documenti di programmazione economico-finanziaria si trasformi in un rito privo di contenuto. Nel merito, concorda con l'esigenza di valutare gli effetti della cancellazione del programma nucleare sull'economia e sulla rielaborazione della politica energetica, risultando al riguardo necessario aggiornare il contenuto del Documento in esame. Esso inoltre non dà conto neanche dei possibili effetti della nuova operatività della Cassa depositi e prestiti sull'economia e sul settore produttivo.

Chiede infine notizie alla Presidenza sui tempi d'esame del Documento presso le due Camere.

Il presidente BALDASSARRI, nel ricordare il corrente calendario dei lavori dell'Assemblea, fa presente che il Governo ha assunto l'impegno ad

attendere la conclusione dell'*iter* d'esame presso i due rami del Parlamento, prima di trasmettere il Documento alla Commissione europea.

Concluso il dibattito, il relatore COSTA (*PdL*) replica agli intervenuti, osservando che, se si vuole realmente favorire la crescita dell'intera economia, occorre utilizzare rapidamente le risorse dei fondi strutturali, individuate nel Piano per il Sud, per sfruttare a pieno le potenzialità produttive del Mezzogiorno anche in termini di maggiore contributo all'economia.

A titolo di esempio, potrebbe essere avviata l'esperienza dell'affidamento a privati delle attività di ristrutturazione e restauro dei centri storici dei piccoli centri meridionali, a fini turistici, con innovativi sconti fiscali e contributi in conto spese, coinvolgendo le piccole e medie imprese operanti nel settore edile presenti sul territorio e che sono fondamentali per il tessuto economico nazionale. Attraverso strumenti di tale tipo si può a suo parere innescare un circolo virtuoso di crescita economica.

Ribadisce infine la proposta di parere favorevole, da integrare con osservazioni concernenti l'esigenza del rilancio dell'economia e dell'attuazione del Piano per il Sud, riservandosi di formalizzarla in un testo scritto.

Il sottosegretario Sonia VIALE rinuncia all'intervento di replica.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) presenta e illustra, a nome della propria parte politica, uno schema alternativo di parere, pubblicato in allegato al resoconto, al cui interno sono indicate le azioni, gli strumenti e gli obiettivi per completare e riorientare l'attuale disegno di politica economica del Governo che risulta inefficace. Del resto lo stesso Ministro dell'economia in sede di audizione non è riuscito a nascondere la fragilità e le lacune del proprio programma, esposto nel Documento in esame, laddove non si prendono in esame alcuni snodi cruciali, come i temi dell'immigrazione e le conseguenze della cancellazione del programma nucleare.

Lo schema alternativo di parere si concentra sui temi della riforma tributaria, del federalismo fiscale (da attuare con maggiore aderenza ai principi della legge n. 42 del 2009) e del nuovo patto interno di stabilità, volto ad ampliare la capacità di investimento per gli enti locali virtuosi.

Prende infine atto delle rassicurazioni fornite dalla Presidenza del Senato in merito alla omogeneità dei contenuti delle risoluzioni che saranno adottate dalle due Camere in sede di approvazione del Documento di economia e finanza. Ribadisce comunque che il ritardo con il quale il Senato si pronuncerà ne sminuisce il ruolo e le prerogative.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) presenta e illustra, a nome della propria parte politica, uno schema alternativo di parere pubblicato in allegato al resoconto.

Si passa quindi alle dichiarazioni di voto.

Il senatore SCIASCIA (*PdL*) concentra le proprie considerazioni sul settore delle entrate, evidenziando che non si registrano scostamenti rilevanti. Osserva quindi che il Programma nazionale di riforma contiene indicazioni estremamente sintetiche sui contenuti della riforma fiscale e che è necessario evitare il rischio che si cristallizzi il carico fiscale esistente. Al contrario gli obiettivi da raggiungere devono comprendere la riduzione della pressione fiscale per i lavoratori dipendenti e autonomi e per gli imprenditori individuali oltre alla riduzione degli oneri amministrativi per gli adempimenti tributari attualmente gravanti sulle imprese. Osserva che in tal modo il rapporto tra fisco e contribuenti potrebbe essere più equilibrato.

In relazione alle norme generali antielusive e all'abuso del diritto, pur prendendo atto delle precisazioni svolte dal direttore dell'Agenzia delle entrate, Attilio Befera, ritiene opportuno richiamare la sottolineatura del Ministro dell'economia sul rischio di sottoporre le imprese a un numero eccessivo di controlli fiscali che potrebbero risultare anche vessatori.

Traendo spunto dai dati acquisiti dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia, a proposito della crescente espansione del gioco illegale e irregolare, giudica condivisibile la maggiore offerta di forme di gioco lecito, a condizione che le maggiori risorse incamerate dallo Stato siano destinate ad accrescere i controlli sul settore e a prevenire la diffusione del gioco tra i minori.

Ritiene infine utile richiamare l'attenzione sulla predisposizione del Programma nazionale di ricerca, che prevede l'avvio e la realizzazione nel prossimo triennio di progetti che produrranno positive ricadute sull'economia. Dichiarò in conclusione il voto favorevole della propria parte politica alla proposta di parere avanzata dal relatore Costa.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*), nel ribadire la piena condivisione del contenuto del Documento in esame, di cui sottolinea il carattere profondamente innovativo, e concordando con le osservazioni del senatore Sciascia, preannuncia il voto favorevole della propria parte politica alla proposta di parere del relatore Costa.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*) considera la predisposizione del Documento di economia e finanza come un'occasione sprecata per dare coerente attuazione alle disposizioni di legge in vigore che prevedono per la pubblica amministrazione una serie di iniziative di contrasto del fenomeno della ludopatia e della dipendenza dal gioco. Tale possibilità è a suo parere vanificata dall'attribuzione ai Monopoli di Stato del potere di ampliare l'offerta dei giochi, dal momento che il Governo intende reperire ulteriori risorse attraverso l'espansione di tale settore, trascurando tuttavia il rischio di un ulteriore aumento del numero di coloro che soffrono di dipendenza dal gioco, come confermano le statistiche sulla crescita del volume e dell'importo delle somme giocate. Il Governo dovrebbe invece farsi carico di tutelare le fasce più deboli della popolazione e individuare

gli strumenti più idonei per restituire ai cittadini le maggiori risorse derivanti dal settore dei giochi, destinandole ad altri tipi di intervento.

Preannuncia quindi il voto contrario al parere del relatore Costa e raccomanda l'approvazione del parere alternativo presentato a nome della propria parte politica.

Il presidente BALDASSARRI puntualizza che si porrà in votazione la proposta di parere favorevole avanzata dal relatore Costa e che essa deve intendersi integrata con le osservazioni sul rilancio dell'economia e sull'attuazione del Piano per il Sud.

In merito a tale proposta preannuncia il proprio voto di astensione.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) lamenta le modalità con le quali la Commissione procederà alla votazione delle proposte di parere presentate, considerato che il relatore di maggioranza non ha formalizzato in un testo scritto il parere favorevole con osservazioni. Chiede infine alla Presidenza di garantire il rispetto del regime delle sostituzioni nell'ammettere alla votazione senatori di maggioranza non appartenenti alla Commissione.

Preannuncia il voto contrario al parere del relatore Costa e raccomanda l'accoglimento del parere alternativo predisposto a nome della propria parte politica.

Il presidente BALDASSARRI dà quindi conto delle sostituzioni effettuate e ritualmente comunicate alla Presidenza della Commissione.

Verificata la presenza del numero legale per deliberare, pone in votazione la proposta di parere favorevole avanzata dal relatore Costa.

La Commissione approva tale proposta, conferendo altresì al senatore Costa il mandato ad integrarla con le osservazioni precedentemente prospettate.

Il presidente BALDASSARRI dichiara di conseguenza preclusa la votazione degli schemi alternativi di parere presentati dal senatore Barbolini e dal senatore Li Gotti.

La seduta termina alle ore 15.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI LANNUTTI E LI GOTTI SUL DOCUMENTO LVII, n. 4

La Commissione Finanze e tesoro del Senato,
esaminato il Documento di economia e finanza 2011;
rilevato che:

il dibattito sul DEF italiano va inquadrato nella cornice europea dopo la sostituzione del Patto di stabilità (e crescita) siglato a Maastricht nel 1991 con uno strumento molto più stringente: il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) da approvare a giugno da parte del Consiglio europeo. Questo dovrebbe prevedere, tra l'altro, interventi automatici di un Fondo europeo dotato di risorse pari a 500 miliardi di euro in cambio di cure drastiche. Il primo passo in questa direzione è già stato compiuto nel Consiglio europeo del 24/25 marzo con l'accordo sul Patto Euro Plus (PEP);

le economie più in difficoltà del Continente saranno messe sotto amministrazione controllata da parte della Banca centrale europea secondo i principi di un nuovo «*Frankfurt consensus*»;

l'interesse a stabilizzare i sistemi finanziari di alcuni paesi europei è così forte perché, stando agli ultimi dati della Banca dei regolamenti internazionali (giugno 2010), il sistema bancario tedesco è esposto sulla Grecia per 65,4 miliardi, sull'Irlanda per 186,4, sul Portogallo per 44,3 e sulla Spagna per 216,6, e che solo prestiti internazionali possono salvare le banche tedesche per le quali un *crack* finanziario dei propri debitori avrebbe effetti devastanti;

si sta in pratica edificando, come da tempo chiedevano i più illuminati fra gli economisti, un governo dell'economia europea che si affiancherà alla moneta unica.;

l'obiettivo non è più quello di un indebitamento annualmente non superiore al 3 per cento del Pil, ma è ora il pareggio annuale. E il 2015 non sarà l'anno di avvio per l'applicazione delle nuove regole, ma l'anno in cui si comincerà a verificare come le si è applicate nel triennio precedente, e quindi a partire dal 2012;

sarà introdotta la regola che qualunque entrata ulteriore a quelle poste in bilancio dovrà andare a riduzione del disavanzo, mai a copertura di nuove o maggiori spese.

c'è anche l'impegno ad introdurre in Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio;

vi è un paradosso: i debiti pubblici sono fortemente cresciuti durante la crisi più che altro per gli interventi di salvataggio delle banche

e di sostegno ai mercati finanziari. In sostanza, i debiti privati sono stati scaricati sugli Stati e i debiti privati sono dunque diventati debito pubblico. I mercati finanziari si rivolgono oggi proprio contro i governi che li hanno salvati (a spese dei contribuenti) perché oberati da troppi debiti. Oltretutto i Paesi in difficoltà (con l'eccezione della Grecia) erano Paesi con i conti pubblici in ordine secondo i dettami del Trattato di Maastricht;

la soluzione che viene proposta è semplice: tagliare la spesa pubblica a partire dagli sprechi e dalle spese inutili. Andranno naturalmente valutati l'impatto sulla crescita, garantendo comunque la spesa sociale insopprimibile;

serve dunque una riflessione più approfondita. La crisi attuale è figlia sia dell'incapacità delle politiche keynesiane sia di quelle liberiste ad affrontare i problemi posti dalla globalizzazione dell'economia;

considerato che:

il Governo sostiene che non ci sarà bisogno di manovre correttive né quest'anno né per il prossimo: in questo biennio si farà soltanto manutenzione contabile ordinaria. La Banca d'Italia ha calcolato che se si ritiene di concentrare la manovra per raggiungere il pareggio di bilancio tra il 2013 ed il 2014, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

infatti, fra il 2010 e il 2014 la spesa pubblica al netto degli interessi dovrà scendere di 5,5 punti di Pil. Di questi 3,2 punti stanno già (secondo il Governo) nel quadro tendenziale della seconda sezione del DEF. Altri 2,3 punti deriveranno da ulteriori manovre sul 2013-2014 basate su ulteriori tagli alla spesa pubblica;

una riduzione così drastica della spesa, nonché del disavanzo al netto degli interessi, non sarà facilmente realizzabile anche in relazione al tasso di crescita previsto, di poco superiore all'1 per cento;

non è vero che l'aggiustamento è tutto rinviato ad un futuro lontano. Infatti, nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), ma quelle per ora sono scritture contabili. Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito e quale sarà l'impatto sull'intera economia;

i tagli non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa ed è dunque ben concreto il rischio che essi si traducano in rinvii di spese necessarie – si pensi alla spesa di manutenzione degli edifici pubblici o dei beni culturali –, o in debiti sommersi verso i fornitori;

il migliore indicatore dell'azione governativa è il saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, cioè il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito (il cui livello dipende solo minimamente dal governo attuale, e soprattutto dallo *stock* di debito accumulato in pre-

cedenza) e depurato dagli effetti del ciclo economico (il saldo peggiora automaticamente se l'economia è in recessione, senza colpa del Governo);

il Governo prevede un miglioramento costante di tale saldo, di circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Ma questo dato è da prendere con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate, non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di Pil. Ma gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunzioni da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del *turnover*, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su che base concreta;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse, poco o niente in queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il punto più dolente è rappresentato dalla bassa crescita prevista ad un livello che si attesta a poco più o poco meno di un punto percentuale: la metà di quel 2 per cento che il governatore Draghi ha indicato come il livello minimo per potere interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, se viene calcolata correttamente (computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati), supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia peraltro non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del Pil rispetto ad una media europea dell'84 per cento). Il Pil pro-capite italiano a parità di potere d'acquisto è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso 10 anni, e se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno 6 anni per ritornare al punto di partenza;

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è proprio stata e il *surplus* di crescita necessario non può essere assicurato da un documento in cui non c'è un impegno preciso, una data, ed in cui si ritirano fuori le grandi opere infrastrutturali bloccate da questo stesso Governo e per le quali si riducono drasticamente le risorse;

le oltre 160 pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne,

etc.). Altre misure sono titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili;

manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) a quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al Pil: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42 e mezzo per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio dall'altra. Ma la riforma fiscale è una delega senza copertura finanziaria rinviata alle cure del prossimo Governo nel 2013, ripetendo il trucco che lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze fece nel 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale); l'unica misura per la crescita rimane dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

prosegue dunque l'unica politica «per lo sviluppo» di questo Governo: una spinta verso il lassismo. Come le misure adottate in precedenza: abolizione del falso in bilancio, condoni, finanza creativa, tassazione dei redditi da capitale più bassa di quelli da lavoro;

il problema del perpetuarsi dell'«uno virgola» di crescita resta dunque irrisolto: la vaghezza del PNR pone la sordina a una seria discussione di riforme mirate e non costose. «Tenere i conti» è necessario, ma non basta; alla lunga, se non riparte la crescita, non si risolve neanche il problema del debito;

non c'è solo la disoccupazione, né c'è solo la maldistribuzione delle risorse di cui il Paese dispone per finalità primarie come gli investimenti, la formazione e la ricerca. C'è la questione stessa del debito pubblico, che in assenza di crescita può finire per avvitarsi su se stessa. Se non cresciamo, il debito totale non scende neppure con un indebitamento annuo pari a zero. Mentre con un indebitamento annuo sotto controllo e un Pil che cresce di più, tutto il portato della crescita si traduce in riduzione percentuale del debito totale;

considerato inoltre che:

la completa attuazione della riforma fiscale adombrata nei documenti al nostro esame potrà avvenire solo verso la fine della legislatura,

e nelle intenzioni del governo dovrà prevedere una «drastica riduzione dello sterminato numero di regimi di favore fiscale, esenzione ed erosione dell'imponibile» che sono circa 400, lasciando in piedi solo poche detrazioni mirate: lavoro, natalità e ricerca. Tutte le altre agevolazioni (che nel complesso valgono oltre 200 miliardi di euro l'anno) verranno cancellate, permettendo così insieme alla riduzione della spesa pubblica e al recupero dell'evasione, «di acquisire le risorse per finanziare la riduzione delle aliquote». Il governo intende quindi attuare uno spostamento dell'asse del prelievo fiscale dalle imposte dirette (IRPEF, IRE, IRAP, ICI) a quelle indirette (IVA, imposte di registro, di bollo, ipotecarie, catastali, accise);

l'altro tassello della riforma fiscale sarà la separazione tra l'assistenza sociale e le forme surrettizie di sostegno offerte dalla fiscalità generale «che deve finanziare l'assistenza sociale e non sostituirla attraverso caotiche, irrazionali e spesso regressive forme di sovrapposizione e duplicazione»;

per la riforma fiscale – annunciata nel Programma nazionale di riforma – si prevedono tempi lunghissimi dato che, intanto, occorrerà attendere la chiusura dei gruppi di lavoro che devono svolgere il lavoro preparatorio, al quale dovrà seguire la stesura di una legge delega. Approvata questa, si procederà con i decreti attuativi, senza contare che molto probabilmente si tratterà di una riforma fiscale per *tranche*, come fu per la riforma varata, sempre dal Governo Berlusconi, alla fine del 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale), che tra le altre cose prevedeva due sole aliquote per l'Irpef;

l'obiettivo sbandierato era quello di ridurre a due le aliquote dell'imposta sul reddito, rispettivamente pari al 23 per cento fino a 100.000 euro e al 33 per cento oltre tale importo: in pratica una *flat tax* per quasi tutti i contribuenti. Ovviamente tutto si arenò per mancanza di copertura finanziaria la quale era stata demandata alle future leggi finanziarie. Si trattava, in buona sostanza, di una norma manifesto, uno *spot* come rischia di diventare quella delineata dalla premessa al DEF 2011 al nostro esame;

si tratta dunque di una delega a futura memoria;

oggi, bisogna porsi il problema della redistribuzione del reddito e del gettito fiscale. In Italia il 10 per cento delle famiglie ha il 45-50 per cento del patrimonio mentre il 50 per cento delle famiglie ha meno del 10 per cento: una sperequazione evidente;

la base imponibile dell'Irpef è composta per l'80 per cento, cioè per i 4/5, da reddito dipendente e di pensione;

a fronte di aliquote che sono in linea con gli altri paesi, in Italia abbiamo invece un gettito molto più basso, con un *gap* del 22 per cento. C'è quindi un'area di evasione dell'Iva consistente. Ogni euro di Iva che perdiamo si porta dietro altri 2,43 euro di Irpef non pagato;

il Governo vanta di aver contenuto la spesa pubblica e recuperato svariati miliardi con la lotta all'evasione fiscale. Non è accettabile che non un solo euro vada a ridurre le tasse sui produttori;

dai dati della Banca Mondiale è emerso che l'onere fiscale effettivo delle imprese in Italia è del 68,6 per cento, pressione che rende difficile la competitività del sistema italiano. La pressione fiscale, nel nostro Paese, è inversamente proporzionale alla dimensione dell'impresa – più l'impresa è piccola e più è tassata – questione che risulta paradossale;

sulle spalle delle imprese – in particolare piccole e medie – si abbattano i costi della burocrazia, che annualmente, in particolare per le piccole imprese, si aggirano intorno ai 12 mila euro, per un totale di circa 15 miliardi di euro. Agli obblighi fiscali e contributivi, le imprese destinano 334 ore di lavoro all'anno (in Germania sono 196 e in Francia 213);

il disegno di legge cosiddetto «Brunetta-Calderoli» in materia di semplificazione – considerato dal Governo anch'esso fautore di «una svolta epocale» per gli oneri gravanti sulle imprese è stato approvato dalla sola Camera dei Deputati esattamente un anno fa e da allora langue al Senato;

l'attuazione del federalismo fiscale ha superato i due scogli principali – il fisco municipale e quello regionale – ma resta incompiuto negli aspetti più delicati, in quanto, sanità a parte, non è stata affrontata né risolta la questione delle spese essenziali. Senza risposta è, per il momento, anche l'altro nodo, che riguarda la perequazione, ossia come verrà affrontata la redistribuzione delle risorse tra regioni ricche e povere e tra enti locali ricchi e poveri: le questioni dirimenti sono state rinviate a successivi interventi. Al momento la perequazione è materia di là da venire, mentre quanto vi è di propedeutico per il calcolo del costo dei fabbisogni standard è oggetto di analisi, studio e «radiografia» da parte della SOSE e dell'IFEL;

dal federalismo municipale il Paese ha ereditato, a decorrere da quest'anno, la cosiddetta «cedolare secca» sugli affitti: tale nuovo regime di tassazione rende inefficace il ricorso alla leva fiscale quale strumento di contenimento dei canoni, ad avvantaggiarsene saranno unicamente i proprietari delle abitazioni, in particolare quelli che affittano a canone di libero mercato e collocati negli scaglioni di reddito più elevati;

ad un mese dal 21 maggio 2011, termine ultimo – in procinto di essere prorogato, in quanto molti provvedimenti non sono stati emanati – per l'attuazione del federalismo fiscale si possono trarre stime ed indicazioni certe sul suo impatto. A prescindere dai «numeri» e dalle cifre diramati da più parti fin dalla fine dello scorso anno, onestà impone di dichiarare che non è affatto chiaro quello che avverrà da qui al 2014 (entrata in vigore dell'autonomia tributaria e, dunque, di uno dei principi cardine del federalismo), ma soprattutto non è chiaro quello che succederà dopo;

è assai probabile un aumento della pressione fiscale complessiva; al momento, quello italiano è solo un federalismo annunciato;

propone che per le materie di sua competenza il Governo:

1) prenda le opportune iniziative fiscali a favore delle famiglie tra le quali:

a) la riduzione progressiva al 20 per cento della prima aliquota dell'IRE;

b) l'aumento delle detrazioni per carichi familiari, prevedendo un'imposta positiva per i contribuenti fiscalmente incapienti;

c) la detrazione delle spese per i servizi di assistenza e cura per i figli minori o in caso di persone non autosufficienti;

d) l'alleggerimento del carico IRE sui redditi bassi e medi da lavoro e da pensione, operando sul meccanismo delle detrazioni per la produzione di reddito;

e) l'adozione di disposizioni fiscali per sostenere il lavoro delle donne: detassando parzialmente il reddito da lavoro dipendente delle donne, dando incentivi diretti alle aziende che assumono donne, favorendo l'accesso al credito delle imprese femminili operanti nel Mezzogiorno e rifinanziando il fondo per il sostegno all'imprenditoria femminile in tutti i settori produttivi, di cui alla legge n. 215 del 1992;

2) sostenga fiscalmente lo sviluppo, la riconversione ecologica dell'economia ed in particolare le PMI con le seguenti misure:

a) la riduzione graduale, per le piccole e medie imprese, del peso del costo del lavoro nel calcolo dell'imponibile IRAP;

b) la previsione del pagamento dell'IVA al momento in cui si incassa effettivamente il corrispettivo della cessione di beni o di servizi e non in anticipo;

c) agevolazioni fiscali per favorire la capitalizzazione delle piccole e medie imprese, nonché la defiscalizzazione parziale degli utili reinvestiti da parte delle stesse PMI;

d) l'estensione della contabilità semplificata e agevolata già introdotta dal Governo Prodi per 950.000 imprese minori, il cosiddetto «forfettone» per i contribuenti minimi con reddito inferiore a 30 mila euro, innalzando tale limite di reddito;

e) la riduzione progressiva al 20 per cento dell'aliquota dell'IRES;

f) il ripristino del credito d'imposta per gli investimenti e per le assunzioni di lavoratori a tempo indeterminato nelle aree sottoutilizzate;

g) il rifinanziamento delle disposizioni in materia di credito d'imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo con particolare riguardo alle imprese che investono nei settori dell'ambiente, delle energie rinnovabili, del risparmio energetico, dei servizi collettivi ad alto contenuto tecnologico ed in particolare quando gli investimenti siano attuati in convenzione con le università ed i centri nazionali di ricerca;

h) il ripristino della detrazione del 55 per cento dell'IRE delle spese sostenute per il risparmio energetico nel settore dell'edilizia nella

forma originaria che ne prevedeva la deducibilità ai fini fiscali in due anni anziché dieci anni;

3) recuperi le risorse necessarie con le misure seguenti:

a) il ripristino delle norme di contrasto all'evasione fiscale introdotte dal Governo Prodi, anche al fine di ridurre la pressione fiscale sui contribuenti fiscalmente onesti secondo il principio di «pagare tutti per pagare meno», tra le quali:

- la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria
- la «tracciabilità» dei compensi dei professionisti
- l'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi
- la tenuta dell'elenco clienti-fornitori
- l'anagrafe dei conti correnti bancari
- la lotta alle frodi IVA

b) l'introduzione di un meccanismo di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche e delle società di capitale minori (nuovo redditometro a riscossione immediata) a rettifica delle dichiarazioni pregresse, nonché la previsione di misure di contrasto all'elusione fiscale realizzata tramite società di comodo;

c) il recupero con decorrenza immediata delle somme dovute dai contribuenti che hanno aderito ai condoni fiscali 2003-2004 e che non hanno pagato buona parte delle rate da loro dovute, secondo quanto già da tempo denunciato dalla Corte dei conti;

d) la previsione di un contributo di solidarietà del 7,5 per cento sui capitali regolarizzati tramite lo scudo fiscale (l'imposta complessiva (5 per cento + 7,5 per cento=12,5 per cento) diverrebbe pari al 12,5 per cento, cioè all'aliquota dell'imposta sostitutiva applicata alle rendite finanziarie, ad esempio ai titoli di stato);

e) l'incremento delle aliquote IVA per i beni di lusso; assicurazioni;

f) la tassazione con l'aliquota del 20 per cento delle plusvalenze finanziarie speculative, con l'esclusione dei rendimenti dei titoli di Stato;

g) la riduzione della percentuale di deducibilità degli interessi passivi per banche ed

h) l'istituzione di un'imposta sulla pubblicità sulle emittenti televisive nazionali;

i) l'aumento delle aliquote per la determinazione del Prelievo erariale unico (PREU) sugli apparecchi da intrattenimento, ed inserimento del mancato collegamento degli apparecchi di gioco alla rete telematica tra i casi di evasione per i quali l'articolo 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000 prevede la reclusione da uno a tre anni;

j) il forte sostegno, in sede europea e internazionale, della praticabilità di un'intesa sulla tassazione delle transazioni finanziarie che permetterebbe di raccogliere fondi sufficienti sia per la lotta alla povertà e all'ingiustizia nel Sud del mondo, sia per finanziare politiche sociali nei paesi del Nord; esprime parere contrario.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
BARBOLINI, D'UBALDO, FONTANA, LEDDI, MUSI,
PAOLO ROSSI, ANNA MARIA SERAFINI E STRA-
DIOTTO SUL DOCUMENTO LVII, n. 4**

La 6^a Commissione Finanze e tesoro,

esaminato il Documento di economia e finanza 2011;

rilevato che:

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova governance europea, impone all'esecutivo l'obbligo di presentazione del Documento di economia e finanza 2011 entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e procedere all'approvazione delle risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi, in particolare alle Commissioni di merito, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, della relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e del documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che:

il DEF è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il PNR;

la prima e alla seconda sezione, la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese, presentano nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del nostro Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL del 1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nel DFP del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

nel prossimo biennio sull'attività economica dovrebbe continuare a gravare una dinamica debole dei consumi, frenati dalla stazionarietà del reddito disponibile, circostanza che fa sembrare altrettanto ottimistica la previsione di un tasso di crescita dell'1,5 per cento nel triennio 2012-2014;

sul raggiungimento degli obiettivi di crescita del Pil grava, inoltre, la manovra correttiva, che, secondo quanto da più parti affermato, dovrebbe raggiungere la soglia dei 40 miliardi di euro a regime;

occorrerebbe rafforzare il potenziale di crescita dell'economia anche perché una ripresa dell'economia meno intensa di quella prospettata nel DEF 2011 renderebbe impossibile conseguire gli obiettivi di finanza pubblica;

i dati per il 2011 confermano il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del Pil, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi;

l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa. Anche in conseguenza dell'accennata manovra correttiva e del percorso di forte contenimento della spesa pubblica, ed in particolare di quella in conto capitale, l'indebitamento netto è previsto in diminuzione fino a raggiungere lo 0,2 per cento nel 2014;

per la spesa corrente gli obiettivi sono particolarmente ambiziosi. La prevista manovra correttiva si baserà quasi esclusivamente su nuovi tagli alla spesa corrente che andranno ad aggiungersi a quelli previsti nelle precedenti manovre correttive. La dinamica della spesa nell'ultimo decennio è stata ampiamente superiore a quella del prodotto e la prevista riduzione della spesa corrente al netto degli interessi deriva da tagli lineari e blocchi temporanei, la cui efficacia è spesso deludente, come ha più volte ricordato la Corte dei conti, risolvendosi per lo più o in meri slittamenti nel tempo di pagamenti (ciò che ha creato difficoltà alle aziende fornitrici dell'Amministrazione) o nell'adozione di atti di riconoscimento di debito, che possono essere espressione di debiti sommersi e, comunque, elementi di turbativa del bilancio. Debiti destinati ad essere regolarizzati in anni successivi, con aggravii rilevanti per la gestione contabile dell'esercizio nel quale avviene l'«emersione»;

il profilo decrescente delle spese in conto capitale non chiarisce se la proiezione ricomprenda o meno le spese che richiedono un apposito finanziamento, come tali non registrate dalla previsione a legislazione vigente (come per i contributi alle Ferrovie e all'Anas). Come ricordato dalla Corte dei Conti, nella prima ipotesi ci troveremmo di fronte ad una decisione programmatica molto severa, per il collasso di una componente di spesa da sostenere e qualificare, nella seconda ipotesi, invece, dovrebbe essere segnalata una significativa sottostima della spesa futura che richiederebbe un apposito finanziamento;

in tale ambito si segnala il massiccio taglio degli investimenti pubblici che scenderanno a 27 miliardi nel 2012 rispetto ai 38 miliardi di euro del 2009;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali, come riferisce il DPF registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al Pil che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011»;

sul quadro di finanza pubblica e sulla crescita incide in misura rilevante il fenomeno dell'evasione fiscale (secondo l'Istat, nel 2008 il valore del sommerso economico è compreso tra il 16,3 per cento e il 17,5 per cento del PIL, tra 255 e 275 miliardi di euro) e ostacola gli interventi di riforma fiscale, mentre la sua riduzione potrebbe rappresentare una rilevante leva di sviluppo se il recupero di gettito verrà utilizzato per redistribuire in maniera più equa il carico delle imposte tra le diverse categorie di contribuenti;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale, che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

ma il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in

conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo;

constatato che:

la terza sezione del DEF, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova governance europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di policy sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali misure elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel PNR della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel nostro Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il Documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la inadeguatezza con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il PNR annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il PNR si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema. Sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica di fatto il fallimento della scelta del nucleare. Nel PNR, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiettivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia

e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi, né tanto meno si evincono le coordinate, o almeno l'individuazione di un percorso, per pervenire a un credibile piano energetico del Paese;

la riforma fiscale è solo annunciata. Alla conclusione dei tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio seguirà la stesura di una legge delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un iter lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture greenfield, Jeremy Mezzogiorno, nell'ambito del Piano per il Sud; La Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi da ormai diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali politiche;

il documento non dà seguito all'attuazione della comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008, relativa allo «Small business act», che prevede interventi per la semplificazione, il sostegno e la promozione delle PMI. È, altresì, completamente assente ogni tipo di impegno per l'adozione ed applicazione della normativa europea in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione;

per quanto di competenza, tenuto conto che, relativamente alle politiche programmatiche di riforma e di sviluppo economico del Paese, occorre:

– precisare e rafforzare l'ambito della riforma del fisco annunciata nel PNR. Considerato il grave squilibrio interno alla pressione fiscale, a danno del lavoro e dell'impresa, la riforma dovrà essere chiaramente incentrata sulla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, attualmente superiore di circa 5 punti alla media degli altri Paesi dell'area dell'euro, nonché sulla riduzione del prelievo sui redditi da lavoro più bassi e di quello sulle imprese, che includendo l'IRAP, è più elevato di ben 6 punti. Un divario che dovrà essere superato: *a)* attraverso una decisa lotta all'evasione fiscale; questo significa che la riforma fiscale deve esplicitamente essere rivolta: a ridurre le dimensioni dell'evasione fiscale, utilizzando ogni euro di gettito riveniente dal successo nella lotta all'evasione per ridurre in proporzione diretta la pressione fiscale sui contribuenti leali e, in particolare, sul lavoro e sull'impresa; a redistribuire il prelievo sulle diverse basi imponibili, oggi fortemente sperequato a danno del lavoro e della impresa e a vantaggio della rendita e della ricchezza direttamente consumata; *b)* attraverso la garanzia che, in futuro, non potranno essere avanzate proposte di aumento della spesa «coperte» finanziariamente da aumento della pressione fiscale: se si propone di aumentare la pressione su una data base im-

ponibile (esempio consumi, o rendite, o patrimonio, o altro ancora) si dovrà contestualmente disporre di usare il relativo gettito per ridurre la pressione su altre basi imponibili (ad esempio lavoro o impresa). L'obiettivo finale della necessaria riforma, dunque, può essere riassunto così: L'aliquota del 20 per cento è l'aliquota di riferimento per la tassazione dei redditi da lavoro, dei redditi di impresa e dei redditi da capitale/rendita. Le tappe di avvicinamento a questo obiettivo debbono ovviamente essere gradualità, sia in rapporto ai risultati ottenuti nell'attività di riqualificazione e riduzione della spesa corrente primaria, sia in rapporto alla riduzione dell'evasione fiscale;

– precisare, nell'ambito del PNR, le iniziative che si intendono intraprendere per la compiuta attuazione del federalismo fiscale, secondo i principi fissati nella legge di delega n. 42 del 2009, al fine di razionalizzare la spesa pubblica e di migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini, evitando semplificazioni e impostazioni minimaliste. A tal fine occorre recuperare una visione d'insieme, sistemica che: 1) inquadri il federalismo fiscale nell'ambito del più generale e organico disegno di riforma fiscale complessiva; 2) collochi il federalismo fiscale nel solco dell'azione per la modernizzazione e l'efficientamento della Pubblica Amministrazione; 3) definisca con la Carta delle autonomie l'appropriatezza delle funzioni per ciascun livello di governo; 4) precisi i livelli essenziali dell'assistenza e delle prestazioni fondamentali; 5) individui i meccanismi perequativi, conseguendo in tal modo, con una reale autonomia finanziaria e una reale trasparenza e responsabilizzazione nel rapporto cittadini-amministratori;

– rivedere, nell'ambito delle politiche per lo sviluppo del Paese, il Patto di stabilità interno al fine di consentire ai Comuni virtuosi di investire in opere pubbliche immediatamente cantierabili;

tutto ciò premesso e considerato, esprime parere contrario.

ISTRUZIONE (7^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

295^a Seduta*Presidenza del Presidente*

POSSA

*La seduta inizia alle ore 8,30.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati**(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole con osservazioni)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri, nel corso della quale – ricorda il PRESIDENTE – è stata svolta la relazione introduttiva ed è iniziato il dibattito.

In discussione generale interviene il presidente POSSA (*PdL*) il quale, nell'osservare che il Documento imposta il programma di economia e finanza per il triennio 2012-2014, si dichiara assai colpito dalla premessa, benché essa non investa direttamente le competenze della Commissione. Ricorda infatti che il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo lo scorso marzo ha approvato il Patto per l'euro, qualificato come «un Trattato nel Trattato» destinato a modificare la struttura costituzionale europea. Nel lamentare l'assenza di qualsiasi controllo democratico su tale procedura, manifesta sconcerto per gli effetti del Patto, che determineranno una più vasta e rapida devoluzione di potere dagli Stati all'Europa. Stigmatizza dunque lo scarso coinvolgimento dei Parlamenti in questa scelta epocale, che potrebbe addirittura rappresentare la base per un'Europa federale.

Quanto al contenuto proprio del Documento di economia e finanza (DEF), registra criticamente una commistione tra passato, presente e futuro, senza un'adeguata quantificazione delle misure attinenti a ciascuna fase. Rimarca invece la necessità di disporre di dati concreti, ad esempio per ciò che concerne le risorse erogate dallo stato per Ricerca e sviluppo, in modo da consentire una valutazione complessiva delle politiche settoriali e un'analisi dettagliata dell'incidenza che la spesa pubblica determina

per tali comparti sul PIL. In proposito, mentre evidenzia come la ricerca pubblica di base abbia un carattere prettamente culturale, considerata la blanda relazione con il sistema produttivo, esprime dubbi sull'attendibilità delle uniche previsioni in materia quantificante nel DEF, secondo cui nel 2020 si dovrebbe raggiungere l'1,53 per cento di investimenti pubblici e privati in ricerca rispetto al PIL, e ciò perché il dato di partenza risulta alquanto basso. Riconosce comunque che la ricerca, nei casi in cui ha un'applicazione concreta, non è facilmente distinguibile dalle attività di progetto, tanto più se essa è di breve termine come quella privata.

Dopo aver lamentato l'assenza di considerazioni critiche, si sofferma sul Programma nazionale di riforma (PNR), giudicando invece interessanti le indicazioni in materia di Ricerca e sviluppo e Istruzione e merito. Sottolineando l'eccessiva enfasi attorno al Fondo per il merito, concorda poi con gli obiettivi per l'innovazione e la ricerca, basati sul maggiore collegamento fra scuola e mercato del lavoro, da un lato, e sull'incremento degli investimenti privati, dall'altro. Reputa tuttavia impropria la quantificazione indicata con riguardo alle misure attuate per superare i cosiddetti «colli di bottiglia». In linea generale, invoca dunque un maggiore approfondimento in documenti siffatti, onde consentire al Parlamento un esame costruttivo.

Nel richiamare i *target* europei per il 2020, li considera troppo burocratici poiché non sono rapportati al tipo di attività, né si distinguono da quelli già fissati per il 2010. Ritiene dunque che tanto l'Italia quanto l'Europa abbiano semplicemente posposto al 2020 i livelli non raggiunti nel 2010 senza adeguatamente motivare le ragioni del fallimento.

Alla luce dell'impatto finanziario che avranno le azioni di Governo, ipotizza altresì che non potranno esserci misure particolarmente incisive dato il vincolo di effettuare minori spese. Si interroga inoltre sull'utilità di richiamare i progetti del Ministero della difesa all'interno delle iniziative qualificanti per Ricerca e sviluppo, reputando più opportuna un'analisi dettagliata di altre attività.

Dopo essersi soffermato sulle conseguenze economiche di ciascuna misura nei settori di competenza rispetto al PIL, ritiene interessanti i principali strumenti di Governo nella ricerca, soprattutto in relazione al collegamento tra quest'ultima, le banche e l'industria. In conclusione, ribadisce la necessità di disporre di un quadro informativo più ricco in base ai diversi ambiti tanto più che solo in documenti come questo è possibile reperire elementi quantitativi.

La seduta, sospesa alle ore 8,50, è ripresa alle ore 14.

Nel dibattito prende altresì la parola il senatore RUSCONI (PD), il quale condivide alcuni rilievi critici formulati dal Presidente. Nel giudicare insufficiente le misure per la ricerca, con particolare riferimento a quella privata, ritiene che il DEF sia un mero elenco di buone intenzioni, cui però non corrispondono adeguate risorse. In ordine al capitale umano e al Fondo per il merito, riconosce che gli obiettivi di Lisbona siano stati

mancati anche da altri Paesi europei, sottolineando tuttavia che l'Italia partiva da un livello assai inferiore rimasto ancorato ai dati del 2001.

Registra altresì con preoccupazione che nei prossimi anni la percentuale del PIL per gli investimenti in istruzione vedrà un progressivo decremento, allontanando sempre più il nostro Paese dal resto dell'Europa. Deplora inoltre che sia stato disatteso il comma 9 dell'articolo 64 del decreto-legge n. 112 del 2008 relativo alla valorizzazione del merito dei docenti, tenuto conto che le relative risorse sono state utilizzate per pagare gli stipendi.

Dopo essersi soffermato a sua volta sul Patto per l'euro, coglie l'occasione per rinnovare la richiesta di audire il ministro Gelmini, già avanzata in precedenti sedute anche da parte della maggioranza, nell'ottica di avere risposte sui numerosi problemi aperti riguardanti l'istruzione e l'università. In proposito, sollecita il Ministro ad instaurare una vera dialettica istituzionale con la Commissione parlamentare di riferimento, anziché dedicare eccessiva attenzione alla stampa e ai *mass media*.

La senatrice BASTICO (PD) afferma che il DEF rappresenta uno snodo importante per unire le strategie economico-finanziarie a quelle di riforma. Esprimendo rammarico per il ritardo con cui il Senato manifesterà il proprio orientamento rispetto alla data fissata per gli Stati membri in sede europea, ritiene che ciò costituisca un'occasione persa sul piano sia procedurale che dei contenuti.

Stigmatizza indi l'assenza di una strategia di crescita per il Paese, come dimostra la revisione al ribasso delle relative stime. Deplora altresì l'impovertimento degli investimenti pubblici e il mantenimento di un elevato livello di pressione fiscale che ha raggiunto la cifra massima del 43 per cento. Tale quadro non è a suo avviso accettabile e dimostra l'incapacità dell'Esecutivo di adottare interventi strategici soprattutto in ordine all'istruzione, all'università e alla ricerca. Su questi ultimi comparti grava del resto il peso principale di tutta la manovra finanziaria, tenuto conto che nei prossimi vent'anni le spese per istruzione e ricerca sono destinate a diminuire progressivamente. Si tratta pertanto di una deliberata demolizione del futuro del Paese, con il risultato di disattendere la raccomandazione della Commissione europea di non privare tali settori delle risorse necessarie, neanche in periodo di crisi.

Censura poi il divario che separa l'Italia dall'Europa anche dal punto di vista degli abbandoni scolastici, data l'elevata soglia di studenti che lasciano gli studi rispetto agli omologhi europei. L'Italia non è dunque adeguata agli obiettivi comunitari, neanche per ciò che concerne il numero dei diplomati e l'educazione degli adulti. Si dichiara quindi alquanto preoccupata, considerato il *trend* negativo della riduzione della spesa al punto che le decurtazioni sono diventate strutturali e produrranno effetti per i prossimi decenni.

Nel menzionare la diminuzione delle ore nella scuola superiore, critica che ciò non si tramuti quanto meno in una riqualificazione del settore,

lamentando inoltre che il blocco degli scatti stipendiali sia stato recuperato solo per quest'anno.

Registra poi numerose lacune nel Documento, tra cui il diritto allo studio e l'edilizia scolastica. A tale ultimo riferimento, chiede chiarimenti circa le proclamate risorse per il finanziamento dei piani di edilizia scolastica, sollecitando altresì l'esclusione dei relativi investimenti dal Patto di stabilità. Analogamente, suggerisce di utilizzare i fondi per le aree sottoutilizzate per implementare l'edilizia scolastica.

Né si ravvisa alcun accenno al precariato e alle nuove modalità di reclutamento dei docenti, con la giustificazione – a suo avviso errata – che il numero degli studenti diminuirà nei prossimi anni e dunque non occorrerebbero risorse umane ulteriori. Afferma invece che dal 2000 al 2009 il numero degli alunni è cresciuto di oltre il 2 per cento, mentre la spesa per il personale si è ridotta del 2,5 per cento. In conclusione, si dichiara stupita anche dall'atteggiamento di indifferenza della Lega rispetto al DEF tenuto conto che esso ignora totalmente i compiti delle Regioni nell'ambito del federalismo fiscale in merito ai settori di riferimento.

Il senatore MUSSO (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE*) rammenta i cambiamenti nella *governance* europea, precisando che, a differenza del passato, ciascun Paese deve effettuare un coordinamento preventivo delle rispettive politiche economiche. Nell'esprimere a sua volta rammarico per il ritardo con cui il Senato renderà il proprio orientamento all'Esecutivo, si augura che quest'ultimo rappresenti la sua posizione in Europa solo dopo che si saranno pronunciate entrambe le Camere.

Nel puntualizzare che nel PNR dovrebbero essere menzionate solo le riforme che consentono l'integrazione delle politiche economiche nazionali, rileva tuttavia criticamente che i settori di competenza sono ritenuti dal Governo solo in minima parte essenziali per il conseguimento degli obiettivi europei. Ciò non consente ad esempio di tramutare le politiche culturali in uno strumento di crescita per il Paese, come invece affermato dalla strategia di Lisbona, mentre sarebbe a suo giudizio necessario passare dalla logica della sovvenzione alla logica dell'investimento soprattutto in ordine ai beni culturali. Deplora inoltre l'assenza di indicazioni per tale comparto, che necessiterebbe di misure specifiche in termini di criteri per la distribuzione della spesa, di incentivi per attrarre capitali privati italiani e internazionali, nonché di formazione del personale chiamato a valorizzare i beni culturali.

Nel giudicare positive alcune misure già attuate – ad eccezione dei pesanti tagli inferti soprattutto agli ambiti della conoscenza – si dichiara alquanto dubbioso nei confronti di talune affermazioni relative ai presunti investimenti nella scuola. I tagli non possono infatti a suo giudizio essere considerati delle riforme, ma potrebbero tutt'al più avere effetti positivi solo nella misura in cui si riutilizzano le risorse nello stesso comparto da cui sono prelevate.

Si domanda inoltre quale sia lo stato attuale degli incentivi per il rientro dei ricercatori, chiedendo poi chiarimenti sugli strumenti concreti

per conseguire i cosiddetti *target* nazionali. Conclude ribadendo il proprio orientamento critico per la scarsa attenzione che il Documento riserva ai profili di interesse della Commissione, che avrebbero invece potuto rappresentare delle positive linee di sviluppo.

Il senatore GIAMBRONE (*IdV*) si unisce alle critiche sulle decisioni concernenti i lavori parlamentari relativi al DEF, esprimendo il proprio sconcerto per la mancata convocazione della Conferenza dei Capigruppo che avrebbe consentito una diversa calendarizzazione del provvedimento, di modo che anche il Senato – come la Camera dei deputati – potesse esprimersi entro il 30 aprile. Giudica perciò questo atteggiamento una sterile prova di forza in contrasto con richieste ragionevoli provenienti dall'opposizione, con il risultato ulteriore di comprimere i tempi d'esame.

Evidenzia poi che il Documento conferma i tagli già disposti e si disinteressa alle politiche culturali, marginalizzandole nel quadro di bilancio. Concorda peraltro con i rilievi critici della senatrice Bastico circa l'assenza di cenni al diritto allo studio, all'edilizia scolastica e ai precari.

Sollecita dunque con forza un mutamento di prospettiva, altrimenti ciascun provvedimento dell'Esecutivo non potrà che essere letto dal punto di vista delle decurtazioni di risorse e preannuncia la presentazione di un parere alternativo a quello del relatore.

La senatrice SOLIANI (*PD*) invita a focalizzare l'attenzione sulla capacità della politica di governare l'economia, soprattutto in chiave europea, superando così la crisi. Richiamandosi alle osservazioni del Presidente in ordine ai possibili *deficit* di democrazia di alcuni processi decisionali, giudica prioritaria l'elaborazione di una strategia per il futuro in modo da coinvolgere tutti i Paesi europei. L'economia deve infatti a suo giudizio diventare l'ambito principale in cui l'Unione si esprime ad una sola voce e, all'interno di ciò, l'istruzione e il capitale umano risultano fondamentali.

Nel Documento in titolo l'Esecutivo ha tuttavia solo fotografato l'esistente senza alcuno slancio per i prossimi anni, dando dunque una precisa idea dell'Italia nel contesto europeo. Si è operato infatti un progressivo disinvestimento che dimostra la totale assenza di riforme strutturali nei settori della conoscenza. Cita in proposito la necessità di un disegno complessivo a partire dalla prima infanzia che renda possibile effettivamente la riduzione degli abbandoni scolastici.

Dopo aver deplorato la debolezza del raccordo con le Regioni, si sofferma sull'autonomia scolastica, sottolineando l'esigenza che la scuola sia protagonista in un approccio propositivo e di sviluppo. Con particolare riferimento al riordino della scuola esprime un certo disagio per la mancata indicazione della storia tra le discipline di base, ritenendo che ciò mini alle fondamenta della coscienza collettiva e mortifichi il tessuto culturale del Paese. Chiede infine chiarimenti sulla prevista stazione appaltante in materia di edilizia scolastica.

Concluso il dibattito, replica il relatore de ECCHER (*PdL*), il quale riconosce che il Documento contiene anzitutto un consuntivo delle misure già attuate. Precisa tuttavia che esso deve tener conto necessariamente di provvedimenti in fase di esecuzione, ciascuno con una tempistica diversa, e dunque risulta più complessa la visione d'insieme.

Assicura comunque di aver adeguatamente tenuto conto di tutti gli interventi svolti nel dibattito, a partire dalle considerazioni sulla cultura del lavoro. Si domanda infatti le ragioni per cui i percorsi formativi non rispondano più alle esigenze del mercato del lavoro, rimarcando la funzione educativa che attività professionali, anche temporanee, potrebbero avere sui giovani. Si dichiara quindi concorde con la necessità di mutare prospettiva, al fine di diffondere un diverso atteggiamento verso il lavoro soprattutto nell'ambito delle famiglie tale da invertire la preoccupante decadenza dei giorni nostri.

Illustra conclusivamente uno schema di parere favorevole con osservazioni, pubblicato in allegato al presente resoconto.

Il senatore GIAMBRONE (*IdV*) dà conto di uno schema di parere contrario, pubblicato in allegato al presente resoconto, che trae spunto anzitutto dagli obiettivi contenuti nel DEF in relazione alle materie di competenza della Commissione. In proposito, ribadisce che il Documento si limita a confermare il calo della spesa e il contenimento del personale scolastico. Reputa invece prioritario reperire le risorse adeguate per restituire valore all'istruzione scolastica, nonché per promuovere la formazione degli insegnanti e la relativa professionalità. Occorrono altresì iniziative concrete per modernizzare le università italiane esaltandone l'autonomia finanziaria e introducendo forme sistematiche di valutazione, in un quadro di reale competizione tra atenei. Dopo aver nuovamente riportato l'attenzione sul problema dell'edilizia scolastica, sollecita il recupero degli stanziamenti per la ricerca anche nella prospettiva di creare una nuova leva di ricercatori. Solo in tal modo, conclude, l'istruzione, l'università e la ricerca potranno divenire effettivamente un motore per la mobilità sociale e per la crescita del Paese. Dichiara quindi il voto contrario sullo schema di parere favorevole con osservazioni proposto dal relatore.

Il senatore RUSCONI (*PD*) Sottoscrive a nome del Gruppo lo schema di parere contrario proposto dal senatore Giambrone, manifestando pertanto un orientamento negativo sul parere del relatore.

Il senatore PITTONI (*LNP*) dichiara invece il voto favorevole del suo schieramento sullo schema di parere favorevole con osservazioni proposto dal relatore.

Il senatore MUSSO (*UDC-SVP-Aut:UV-MAIE-VN-MRE*), pur condividendo le osservazioni nn. 4 e 5 dello schema di parere predisposto dal relatore, ritiene che l'impianto complessivo del Documento non sia tale da consentire l'espressione di un orientamento favorevole. Annuncia

quindi la sua astensione sullo schema di parere del relatore nonché su quello proposto dal senatore Giambrone.

Il senatore ASCIUTTI (*PdL*) fa notare anzitutto che ogni riforma necessita di un congruo tempo per produrre i risultati attesi. Sottolinea del resto che anche la maggioranza avrebbe auspicato un Documento più dettagliato nei contenuti, ma dichiara di riconoscersi pienamente nel parere del relatore, su cui manifesta conseguentemente il voto favorevole del suo Gruppo. Si pronuncia invece in senso contrario sullo schema di parere del senatore Giambrone.

Previa verifica del prescritto numero di senatori, la Commissione approva a maggioranza lo schema di parere favorevole con osservazioni del relatore, con conseguente preclusione dello schema di parere contrario proposto dal senatore Giambrone.

La seduta termina alle ore 15,10.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 4

La Commissione, esaminato il Documento in titolo,

premessi che:

– le parti di interesse vertono anzitutto sul Programma nazionale di riforma (PNR);

– gli ambiti di riferimento risentono evidentemente della fase di attuazione delle riforme in atto e dunque sono descritti sulla base di linee di indirizzo;

valutato favorevolmente che Ricerca e sviluppo e Istruzione e merito sono annoverati tra le priorità dell'azione dell'Esecutivo;

condivisi gli obiettivi riferiti al sistema scolastico, quali tra gli altri la valorizzazione della formazione tecnica, il rafforzamento del legame con il territorio, l'integrazione con il mercato del lavoro – al fine di ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro – nonché la riduzione degli abbandoni scolastici;

manifestato apprezzamento per gli obiettivi in tema di ricerca, tra cui in particolare: l'incremento del Fondo ordinario di finanziamento degli enti di ricerca, il rifinanziamento del Fondo per l'innovazione e la ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), il potenziamento degli incentivi automatici (credito di imposta e contributo in conto interessi), le iniziative di semplificazione, l'attuazione del Programma nazionale della ricerca 2011-2013;

ritenuto positivo, con riguardo all'università, perseguire gli obiettivi di riduzione della frammentazione degli indirizzi, miglioramento della qualità dell'offerta formativa e costituzione del Fondo per il merito, come previsto dalla legge n. 240 del 2010, in corso di attuazione;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

1. in linea generale, si reputa indispensabile disporre di un quadro informativo più dettagliato rispetto ai comparti di competenza in relazione alle misure già attuate, a quelle in corso di implementazione e a quelle da mettere in atto; solo attraverso la quantificazione delle singole azioni di Governo in un quadro complessivo chiaro e trasparente è possibile infatti una valutazione di merito delle politiche settoriali;

2. si ritiene indispensabile accrescere la produttività della ricerca, migliorando l'apporto pubblico ma soprattutto sostenendo gli investimenti privati, anche attraverso l'estensione del credito di imposta;

3. si auspica che, nella prossima manovra economica, sia confermato l'impegno ad incrementare le risorse per la ricerca, con specifica attenzione alla verifica dei risultati raggiunti;

4. si sollecita una tempestiva attuazione della riforma universitaria e del connesso sistema di valutazione, che è indispensabile per il funzionamento della nuova riorganizzazione;

5. si sollecita la definizione di indirizzi di riforma anche per il comparto dei beni culturali in quanto esso, seppur beneficiario di maggiori fondi in virtù del decreto-legge n. 34 del 2011, necessita di specifici interventi.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
GIAMBRONE, RUSCONI, CERUTI, VITTORIA
FRANCO, MARIAPIA GARAVAGLIA, MARCUCCI,
PROCACCI, SOLIANI E VITA SUL DOCUMENTO
LVII, N. 4**

La 7^a Commissione, esaminato il Documento di economia e finanza 2011 (DEF),

rilevato che:

il dibattito sul DEF italiano va inquadrato nella cornice europea, dopo la sostituzione del patto di stabilità (e crescita), siglato a Maastricht nel 1991, con uno strumento molto più stringente: il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) da approvare a giugno da parte del Consiglio europeo. Detto strumento dovrebbe prevedere, tra l'altro, interventi automatici di un Fondo europeo dotato di risorse pari a 500 miliardi di euro in cambio di cure drastiche. Il primo passo in questa direzione è già stato compiuto nel Consiglio europeo del 24-25 marzo con l'accordo sul Patto Euro Plus (PEP);

le economie più in difficoltà del Continente saranno messe sotto amministrazione controllata da parte della Banca centrale europea secondo i principi di un nuovo «*Frankfurt consensus*»;

l'interesse a stabilizzare i sistemi finanziari di alcuni Paesi europei è così forte perché, stando agli ultimi dati della Banca dei regolamenti internazionali (giugno 2010), il sistema bancario tedesco è esposto nei confronti della Grecia per 65,4 miliardi, verso l'Irlanda per 186,4, verso il Portogallo per 44,3 ed infine nei confronti della Spagna per 216,6, e solo prestiti internazionali possono salvare le banche tedesche per le quali un crack finanziario dei propri debitori avrebbe effetti devastanti;

si sta in pratica edificando, come da tempo chiedevano i più illuminati fra gli economisti, un governo dell'economia europeo che si affiancherà alla moneta unica;

l'obiettivo non è più quello di un indebitamento annualmente non superiore al 3 per cento del PIL, ma è ora il pareggio annuale. Il 2015 non sarà l'anno di avvio per l'applicazione delle nuove regole, ma l'anno in cui si comincerà a verificare come le si è applicate nel triennio precedente, e quindi a partire dal 2012;

sarà introdotta la regola che qualunque entrata ulteriore a quelle poste in bilancio dovrà andare a riduzione del disavanzo, mai a copertura di nuove o maggiori spese;

rappresenta un paradosso il fatto che i debiti pubblici siano fortemente cresciuti durante la crisi più che altro per gli interventi di salvataggio delle banche e di sostegno ai mercati finanziari. In sostanza, i debiti privati sono stati scaricati sugli Stati diventando debito pubblico. I mercati finanziari si rivolgono oggi proprio contro i Governi che li hanno salvati (a spese dei contribuenti) perché oberati da troppi debiti. Oltretutto i Paesi in difficoltà (con l'eccezione della Grecia) erano Paesi con i conti pubblici in ordine secondo i dettami del Trattato di Maastricht;

la soluzione che viene proposta è semplice: tagliare la spesa pubblica a partire dagli sprechi e dalle spese inutili. Andrà naturalmente valutato l'impatto sulla crescita, garantendo comunque la spesa sociale insopprimibile;

considerato che:

il Governo sostiene che non ci sarà bisogno di manovre correttive né quest'anno né per il prossimo: in questo biennio si farà soltanto manutenzione contabile ordinaria. La Banca d'Italia ha calcolato che, se si ritiene di concentrare la manovra per raggiungere il pareggio di bilancio tra il 2013 ed il 2014, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

infatti, fra il 2010 e il 2014 la spesa pubblica al netto degli interessi dovrà scendere di 5,5 punti di PIL: di questi, 3,2 punti stanno già (secondo il Governo) nel quadro tendenziale della seconda sezione del DEF, mentre altri 2,3 punti deriveranno da ulteriori manovre sul 2013-2014 basate su ulteriori tagli alla spesa pubblica;

una riduzione così drastica della spesa, nonché del disavanzo al netto degli interessi, non sarà facilmente realizzabile anche in relazione al tasso di crescita previsto, di poco superiore all'1 per cento;

non è vero che l'aggiustamento è tutto rinviato ad un futuro lontano. Infatti, nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), ma quelle per ora sono scritture contabili. Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito e quale sarà l'impatto sull'intera economia;

i tagli non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa ed è dunque ben concreto il rischio che essi si traducano in rinvii di spese necessarie – si pensi alla spesa di manutenzione degli edifici pubblici o dei beni culturali – o in debiti sommersi verso i fornitori;

il migliore indicatore dell'azione governativa è il saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, cioè il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito (il cui livello dipende solo minimamente dal Governo attuale, e soprattutto dallo stock di debito accumulato in precedenza) e depurato dagli effetti del ciclo economico (il saldo peggiora automaticamente se l'economia è in recessione, senza colpa del Governo);

il Governo prevede un miglioramento costante di tale saldo di circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Ma questo dato è da prendere con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate, non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di PIL. Tuttavia gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunti da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del *turn over*, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su quale base concreta;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse poco, niente in queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il tasto più dolente è rappresentato dalla bassa crescita prevista ad un livello che si attesta intorno al punto percentuale: la metà di quel 2 per cento che il Governatore Draghi ha indicato come il livello minimo per potere interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, se viene calcolata correttamente (computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati), supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro, non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del PIL rispetto ad una media europea dell'84 per cento). Il PIL pro-capite italiano, a parità di potere d'acquisto, è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso 10 anni e, se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno 6 anni per ritornare al punto di partenza;

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è proprio stata e il *surplus* di crescita necessario non può essere assicurato da un Documento in cui non c'è un impegno preciso ed in cui si ritirano fuori le grandi opere infrastrutturali bloccate da questo stesso Governo per le quali si riducono drasticamente le risorse;

le oltre 160 pagine del Programma nazionale di riforma (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle 14 misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani, (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, etc.), mentre altre rappresentano titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili;

manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) a quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha tuttavia impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al PIL: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42,5 per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita, con due direttrici principali: la grande riforma fiscale, da un lato, e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio, dall'altro. Ma la riforma fiscale è una delega senza copertura finanziaria rinviata alle cure del prossimo Governo nel 2013, ripetendo il trucco che lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze fece nel 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale); le uniche misure per la crescita rimangono dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico – balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

prosegue dunque l'unica politica «per lo sviluppo» di questo Governo: una spinta verso il lassismo, come le misure adottate in precedenza quali: abolizione del falso in bilancio, condoni, finanza creativa, tassazione dei redditi da capitale più bassa di quelli da lavoro;

considerato, inoltre, che nell'ambito specifico delle materie di competenza della 7^a Commissione, il Documento di economia e finanza per il 2011 si pone i seguenti obiettivi:

- un piano di edilizia scolastica per dotare il Paese, e soprattutto il Mezzogiorno, di strutture conformi ai più moderni *standard* didattici e per ridurre la spesa delle amministrazioni locali per locazione passiva di edifici non idonei all'uso scolastico;

- un sistema di incentivi che sostenga l'eccellenza tra i professori, sia a livello di istruzione secondaria che universitaria;

- un programma strutturale che dia applicazione al «Fondo per il merito» previsto nella recente riforma dell'università. Con questo programma gli studenti più meritevoli avranno a disposizione un sistema di prestiti a lungo termine e a condizioni convenienti per pagarsi interamente gli studi, incluse le spese di vitto e alloggio. In tal modo gli studenti potranno scegliere di andare nelle università migliori;

preso atto tuttavia che:

il Documento di economia e finanza per il 2011, a fronte degli obiettivi elencati, nella sezione del Programma nazionale di riforma, per

quanto attiene al capitolo Istruzione, conferma tutti i tagli e il calo della spesa;

il calo, come è spiegato nello stesso Documento, sarà effetto delle misure di contenimento della spesa per il personale; c'è stato infatti un piano triennale di tagli all'organico, a cui segue un andamento «gradualmente decrescente nel trentennio successivo, dovuto alla riduzione strutturale della popolazione scolastica». In sostanza, il personale diminuirà ulteriormente;

il DEF dunque conferma i pesanti tagli stabiliti, per i settori scuola e università, dalla legge n. 133 del 2008. Tagli che, a partire dal 2012, prevedono ulteriori risparmi per 4.561 milioni di euro per ciascun anno. In particolare, dal 2009 al 2011 sono state previste economie di spesa per il personale pari a oltre 1.293 milioni nel 2009, 2.809 milioni nel 2010, 3.911 nel 2011.

per l'università, a parte gli oneri previsti dalla legge delega n. 240 del 2010 (27,5 milioni per il 2011, 96,5 milioni per il 2012 e 176,5 a decorrere dal 2013), eventuali economie di spesa saranno valutate nell'ambito dei decreti attuativi della riforma;

poca cosa rappresentano gli incrementi per il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) per l'università di 800 milioni per il 2011 e di 500 milioni a partire dal 2012 o gli incentivi per il rientro in Italia dei ricercatori;

l'Italia è tra i Paesi europei che meno spendono per l'università (0,9 per cento del PIL prima dei tagli del 2008, contro una media OCSE dell'1,5 per cento). I principali Paesi europei, dalla Francia alla Germania, per uscire dalla crisi hanno programmato nuovi investimenti per miliardi di euro;

il finanziamento delle università e della ricerca, dunque, a causa dei pesanti tagli, ha portato il sistema, già pesantemente sotto finanziato, al di sotto della soglia di sostenibilità;

tutto ciò conferma il disinteresse del Governo per un settore fondamentale per la crescita del Paese, quale quello dell'istruzione in generale e di quello universitario in particolare, che purtroppo non potrà non continuare a risentire di una politica di tagli i quali, anno dopo anno, producono dissesto ed una situazione economica inammissibile;

i proclami non possono bastare, mentre è indiscutibile che l'investimento nella formazione delle nuove generazioni rappresenta un parametro vitale per qualunque Paese che voglia elaborare un positivo progetto di crescita per il proprio futuro;

il documento dei 27 «Europa 2020» dà un solo imperativo agli Stati membri per promuovere nuova crescita: investire in istruzione. Aumentare il livello e la qualità dell'istruzione rappresenta infatti uno dei 5 obiettivi nazionali dell'Agenzia Europa 2020;

è più che necessario investire in maniera da valorizzare le immense risorse culturali e le competenze professionali che risiedono nel Paese;

propone che per le materie di sua competenza:

siano reperite le risorse necessarie per restituire peso e valore all'istruzione scolastica, per promuovere la formazione degli insegnanti, per valorizzare la professionalità docente e per sostenere l'innovazione didattica e organizzativa, nella consapevolezza che la scuola deve rappresentare uno dei più importanti fattori di crescita del Paese;

si adottino iniziative concrete per modernizzare le università italiane, esaltando la loro autonomia finanziaria, introducendo forme sistematiche di valutazione efficace dell'utilizzo di risorse, incentivi e disincentivi, nonché aumentando la competizione tra gli atenei, nella consapevolezza che l'università deve essere un motore essenziale della mobilità sociale e della crescita;

siano stanziati risorse adeguate, finalizzate a risolvere realmente il problema dell'edilizia scolastica, data la fatiscenza delle strutture che ospitano gli istituti, il 50 per cento delle quali non rispetta la legislazione vigente in materia di sicurezza;

siano dunque attuate le politiche necessarie a garantire a tutti gli studenti la sicurezza e la vivibilità dei plessi scolastici e il rispetto delle leggi sulla sicurezza dei luoghi, che risultano puntualmente disattese a causa dei tagli attuati da questo Governo;

siano stanziati risorse necessarie anche al fine di favorire il comparto della ricerca, con l'obiettivo di creare una nuova leva di giovani ricercatori e di investire su di essi come risorsa per modernizzare tanto il funzionamento delle istituzioni di ricerca quanto l'università, rendendola un motore essenziale della mobilità sociale e della crescita;

per le ragioni illustrate in premessa,
esprime parere contrario.

LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

281^a Seduta

Presidenza del Presidente

GRILLO

La seduta inizia alle ore 14,50.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati
(Parere alla 5^a Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il presidente GRILLO esprime disappunto per il fatto che il Programma di infrastrutture strategiche allegato al Documento di economia e finanza 2011 sia stato trasmesso al Parlamento soltanto nella metà mattinata di oggi, con l'effetto di comprimere i tempi di esame da parte della Commissione, impedendone altresì un'analisi adeguatamente approfondita.

Il relatore CICOLANI (*PdL*), nell'associarsi alle manifestazioni di disappunto del presidente Grillo, illustra sommariamente il Documento di economia e finanza 2011, nonché il Programma di infrastrutture strategiche ad esso allegato, dando brevemente conto delle sei tabelle che lo compongono, recanti l'elenco delle infrastrutture strategiche e i relativi stati di avanzamento.

Al termine della relazione, propone alla Commissione l'approvazione di un parere favorevole.

Il senatore Marco FILIPPI (*PD*) presenta una proposta di parere contrario, allegata al resoconto di seduta, sottoscritta dai senatori del Gruppo del Partito Democratico, preannunciando il voto contrario della sua parte sulla proposta di parere favorevole del senatore Cicolani.

Il senatore DE TONI (*IdV*) presenta, a nome del Gruppo dell'Italia dei Valori, una proposta di parere contrario, anch'essa allegata al resoconto di seduta, preannunciando il suo voto contrario sulla proposta di parere favorevole del Relatore.

In assenza di dichiarazioni di voto, il presidente GRILLO, verificata la presenza del prescritto numero legale, mette in votazione la proposta di parere favorevole del Relatore.

La Commissione approva.

Le proposte alternative presentate dai Gruppi del Partito Democratico e dell'Italia dei Valori sono pertanto precluse.

La seduta termina alle ore 15,05.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
Marco FILIPPI, DONAGGIO, MAGISTRELLI, MORRI,
PAPANIA, SIRCANA, RANUCCI E VIMERCATI SUL
DOCUMENTO LVII, N. 4**

La 8^a Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 (*Doc. LVII, n. 4*) nonché l'allegato «Programma delle infrastrutture strategiche»,

Preso atto che,

il DEF 2011 è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 e con altri di precipuo interesse della Commissione Lavori pubblici come l'Allegato Infrastrutture giunto in termini non consoni per un esame adeguato all'importanza del documento ;

siamo di fronte all'ennesima violazione delle norme e della prassi prevista dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, nonché delle prerogative e delle funzioni della 8^a Commissione, che si trova nella singolare situazione di non poter esprimere un parere compiuto nelle materie di propria competenza;

considerato che,

il DEF 2011 conferma la tendenza di una significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010), con ciò palesando la rinuncia del Governo ad utilizzare le risorse in conto capitale quale fattore per lo sviluppo e la crescita strutturale della nostra economia;

la terza sezione del DEF 2011, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione e nulla di concreto viene previsto in relazione alla tematica delle politiche infrastrutturali;

per quanto di competenza, tenuto conto che occorre:

operare in tutte le sedi comunitarie perché – nelle forme rese possibili dai Trattati in vigore ed in vista di ulteriore, probabili revisioni degli stessi – una politica di investimenti in infrastrutture materiali e immateriali (ricerca; mobilità; reti) possa essere alimentata da emissioni di titoli di debito pubblico europeo (*Eurobonds*), secondo la lungimirante

proposta avanzata dal Presidente Delors, così da favorire il recupero delle capacità competitive di tutta l'area dell'Euro, mostrando alle popolazioni gli effetti benefici dei sacrifici sopportati nella odierna fase di superamento degli squilibri macroeconomici.

introdurre tra gli obiettivi strategici del PNR il rilancio delle infrastrutture quale elemento decisivo per la futura crescita economica del Paese, indicando puntualmente le priorità di intervento sull'infrastrutturazione materiale e immateriale del Paese, anche col concorso di capitali privati, che si intendono realizzare nei prossimi anni, con particolare riferimento al Mezzogiorno. In tale ambito specifica priorità dovrà essere assegnata alla focalizzazione degli investimenti su specifici obiettivi, evitando la dispersione delle risorse pubbliche su interventi micro settoriali e su opere inutili, e al miglioramento e al potenziamento delle reti di trasporto e dei nodi, delle infrastrutture plurimodali e della logistica, e soprattutto al completamento in tempi certi delle opere relative ai grandi assi di collegamento. Un particolare attenzione deve essere riservata alle infrastrutture di collegamento tra gli scali portuali e aeroportuali e le principali arterie autostradali e ferroviarie del Paese a partire dalle necessarie interconnessioni con la linea AV/AC, oggi particolarmente carenti ed indispensabili per essere ricomprese nella «*Core network*» della rete infrastrutturale europea e ovviamente per consentire l'incremento dei traffici merci e passeggeri;

prevedere, nell'ambito delle politiche di sviluppo dei territori, concreti piani di investimenti pluriennali, con particolare riferimento alle azioni volte a ridurre il «*digital divide*», da concordare con tutti i concessionari di pubblici servizi, a partire da Ferrovie dello Stato, Anas, Telecom, ecc., per corrispondere alle previsioni di legge e cioè per raggiungere una quota della spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno del 45 per cento;

Tutto ciò premesso e considerato,

ESPRIME PARERE CONTRARIO

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL SENATORE DE TONI SUL DOCUMENTO LVII, N. 4

La 8^a Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 (*Doc. LVII, n. 4*) nonché l'allegato «Programma delle infrastrutture strategiche»,

premessi che:

il nuovo sistema di *governance* economica dell'UE si è delineato, in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020), attraverso la combinazione di iniziative, legislative e non legislative, assunte dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri;

in vista dell'avvio delle nuove procedure, gli Stati membri hanno sottoposto entro il 12 novembre 2010 alla Commissione europea, su sua richiesta e in via transitoria, una bozza dei Programmi nazionali di riforma (PNR) per il perseguimento degli obiettivi della Strategia 2020 per la crescita e l'occupazione, approvata dal Consiglio europeo di giugno 2010. La bozza di PNR dell'Italia è stata inviata il 12 novembre alla Commissione europea dopo essere stata trasmessa alle Camere praticamente a ridosso della data in cui si chiedeva la conclusione della discussione, limitando fortemente la possibilità del Parlamento di procedere ad un ampio approfondimento del testo;

il Consiglio europeo del 24-25 marzo scorso ha approvato, sulla base dell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione europea nel gennaio 2011 (COM(2011)11), le priorità in materia di risanamento di bilancio e riforme strutturali che gli Stati membri dovranno tradurre in misure concrete inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei PNR;

nell'Analisi annuale della crescita, la Commissione Europea ha evidenziato che molti Stati membri, nei progetti di PNR, individuano tra le proposte misure già attuate o a uno stadio piuttosto avanzato, oppure alquanto vaghe, con poche precisazioni circa la natura esatta delle norme, la tempistica dell'attuazione, l'impatto previsto;

considerato che:

il Governo sostiene che non ci sarà bisogno di manovre correttive né quest'anno né per il prossimo: in questo biennio si farà soltanto manutenzione contabile ordinaria. La Banca d'Italia ha calcolato che, se si ritiene di concentrare la manovra per raggiungere il pareggio di bilancio

tra il 2013 ed il 2014, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

non è credibile l'affermazione secondo cui l'aggiustamento sarebbe tutto rinviato ad un futuro lontano. Infatti, nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), ma quelle per ora sono scritture contabili. Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito e quale sarà l'impatto sull'intera economia;

i tagli non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa ed è dunque ben concreto il rischio che essi si traducano in rinvii di spese necessarie – si pensi alla spese di manutenzione degli edifici pubblici o dei beni culturali –, o in debiti sommersi verso i fornitori;

il punto più dolente è rappresentato dalla bassa crescita prevista ad un livello che si attesta a poco più o poco meno di un punto percentuale: la metà di quel due per cento che il Governatore Draghi ha indicato come il livello minimo per potere interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, se calcolata correttamente (computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati), supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del PIL rispetto ad una media europea dell'84 per cento);

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è propria stata e il surplus di crescita necessario non può essere assicurato da un documento in cui non c'è un impegno preciso ed in cui si riducono drasticamente le risorse destinate alle opere infrastrutturali, e, contemporaneamente, se ne afferma il rilancio;

le oltre centosessanta pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, etc.). Altre misure sono titoli vuoti. Manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) relativa a quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio. Ma la riforma fiscale è una delega senza copertura finanziaria rinviata alle cure del prossimo Governo nel 2013, ripetendo il trucco che lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze fece nel 2006; l'unica misura per la

crescita rimane dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

prosegue dunque l'unica politica «per lo sviluppo» di questo Governo: una spinta verso il lassismo;

il problema dei bassi livelli di crescita resta dunque irrisolto: la vaghezza del PNR pone la sordina a una seria discussione di riforme mirate e non costose. Mantenere i conti in regola è necessario, ma non basta: alla lunga, se non riparte la crescita, non si risolve neanche il problema del debito;

valutato che:

sul piano del metodo il Governo ha per l'ennesima volta mortificato le prerogative parlamentari, considerando nei fatti il Parlamento al servizio dell'azione di governo, svilendone la funzione di indirizzo, ma soprattutto non concedendo ad ogni Commissione il tempo necessario per procedere ad un'ampia disamina dei documenti trasmessi. Per il secondo anno consecutivo, infatti, l'esame del Documento di Economia e Finanza da parte del Parlamento è iniziato senza che fosse ancora stato presentato l'Allegato Infrastrutture, impedendo un'analisi più puntuale delle politiche del governo in questo ambito;

rilevato che:

nell'ambito del capitolo IV del PNR (Una valutazione dell'impatto macroeconomico delle riforme del PNR), un paragrafo è riservato al tema delle infrastrutture e sviluppo. In particolare, viene richiamato il valore complessivo del Piano Infrastrutture Strategiche (PIS). Sia nel programma nazionale di riforma (PNR), che nel Programma di stabilità dell'Italia, si riporta che il valore complessivo del PIS, sulla base dell'Allegato Infrastrutture dello scorso anno, risulta essere pari a 233 miliardi di cui 133 miliardi per opere prioritarie. Le risorse pubbliche assegnate ai progetti della legge obiettivo (legge 443 del 2001) sono circa 8,3 miliardi di euro. Se passiamo alle opere finanziate dal CIPE (periodo 2001-2013), vediamo che a fronte di 132,4 miliardi di valore complessivo, quelle realmente coperte con soldi pubblici e privati (inclusi i fondi comunitari) ammontano a 71,3 miliardi di euro;

a fronte di tali risorse, resta comunque un dato devastante per le nostre imprese: il settore delle costruzioni e delle opere pubbliche è fermo. Per l'attuale Governo, il rilancio delle infrastrutture doveva essere il volano della ripresa economica del nostro Paese. In realtà, siamo in presenza di un sostanziale fallimento: a dieci anni dalla Legge Obiettivo risulta completato solo il 20 per cento dei lotti, mentre per un altro 55 per cento di opere il cantiere non è mai stato neppure aperto. Secondo stime l'ANCE, gli investimenti pubblici in costruzioni sono, in valore assoluto, i più bassi degli ultimi 20 anni;

per quanto riguarda, in particolare, il settore trasporto e logistica, le linee di intervento del PNR prevedono disponibilità finanziarie per 1.456

milioni di euro per il periodo 2011-2014, di cui l'84 per cento concentrate nel 2011. In particolare, le risorse per il sistema portuale (362 milioni), per il materiale rotabile (346 milioni), per l'autotrasporto (400 milioni), rappresentano i finanziamenti più rilevanti nel 2011. Viene anche fatto riferimento al Piano Nazionale della Logistica 2011-2020. Va ricordato che il Piano, elaborato nei mesi scorsi dalla Consulta Nazionale per l'autotrasporto, prevede una serie di interventi volti a perseguire una strategia di lungo periodo, finalizzata a ridurre i costi rilevanti (stimati in 40 miliardi di euro/anno) derivanti dall'inefficienza complessiva del settore della logistica. Il Piano si articola in una serie di interventi, normativi e amministrativi, che incidono su tutte le modalità di trasporto. Niente è previsto nel PNR, però, in riferimento alla liberalizzazione – ormai non più rinviabile – del settore autotrasporto in Italia su cui l'Antitrust si è più volte espressa;

nelle tabelle allegate al Programma sono riportate le opere del PIS considerate prioritarie dal Governo, secondo la delibera CIPE del 18 novembre 2010: Traforo del Frejus, Valico del Brennero, Corridoio Plurimodale Padano, Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero, Corridoio Plurimodale Tirreno-Nord Europa, Corridoio Plurimodale Adriatico, Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale, Sistema MOSE, Ponte Stretto di Messina, Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica, Sistemi urbani, Piastra Logistica Euro Mediterranea, Sardegna, *HUB* portuali, *HUB* interportuali, Sistemi idrici-interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno continentale e insulare. Il Ponte sullo Stretto di Messina, inclusa tra le opere del Piano del Sud, continua ad essere previsto, dunque, tra le opere prioritarie del Piano Infrastrutture Strategiche, sebbene anche la Corte dei Conti abbia approvato, in data 15 dicembre 2009, neanche un anno e mezzo fa, una relazione concernente gli «Esiti dei finanziamenti per il ponte sullo Stretto di Messina», in cui non poche perplessità sono state espresse in merito alla realizzazione dell'opera;

nell'ambito degli obiettivi prioritari individuati nel PNR, in quello relativo al Meridione si afferma che il crescente differenziale economico fra Nord-Centro e Sud, può essere superato, oltre che attraverso un migliore utilizzo dei Fondi europei e la creazione di zone «a burocrazia zero», anche garantendo assoluta priorità alle infrastrutture di collegamento nazionale;

nell'ambito del capitolo V del PNR (Le riforme per l'Italia), si fa riferimento alle iniziative per la banda larga. Viene sottolineato che rientra fra le priorità per la crescita economica il Piano Italia Digitale, che si articola in un Piano Nazionale Banda Larga, finalizzato a ridurre nel limite di tre milioni entro il 2011 il numero di cittadini ancora in *digital divide*, e in un Piano per le reti di nuova generazione, che dovrebbe consentire l'accesso ai servizi a banda ultra larga (con velocità oltre i 100 mb/s) al 50 per cento della popolazione italiana. Considerato che, finora, il Piano del Governo per il digitale si è esplicato solo attraverso iniziative sparse e promesse non mantenute – a causa delle quali l'Italia è l'unico Paese europeo a non avere un'Agenda digitale condivisa – le indicazioni del

PNR appaiono solo elaborazioni virtuose. Il Piano Caio che prevedeva 800 milioni per il superamento del *digital divide* sono spariti: a disposizione ce ne dovrebbero essere solo cento, considerato che di questi, il Milleproroghe ne ha già destinati 30 per il completamento dello *switch-off*;

il PNR contiene, tra le misure programmatiche che il Governo intende adottare da qui alla fine della legislatura, un nuovo Piano-casa, il cosiddetto «Piano casa 2». Il principale impegno del governo in questo ambito – come esplicitato alla lettera e) della «Premessa al documento di economia e finanza 2011» – è, in definitiva, quello di proseguire sulla strada di ridurre drasticamente i «lacci e laccioli» che sottendono le autorizzazioni e le realizzazioni edilizie. Nel Piano nazionale di riforme viene proposta una disciplina statale di principio, cui dovrà seguire la disciplina regionale, che autorizza interventi di demolizione e ricostruzione – anche con delocalizzazione degli edifici dismessi – e di incremento volumetrico premiale, anche con cambio di destinazione d'uso. Altre misure proposte nel PNR riguardano l'allargamento dell'applicazione della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) ai piccoli interventi edilizi che non aumentano i volumi, e l'introduzione del silenzio-assenso per il rilascio del permesso di costruire. Si dimentica così, in un colpo solo, il dato che l'Italia ha una lunga tradizione di abusivismo edilizio e, con ciò, ha già intaccato il suo preziosissimo patrimonio paesaggistico e urbano e che ha anche una consolidata tradizione di evasione fiscale, di lavoro nero e di gravi infortuni sul lavoro, specialmente nel settore dell'edilizia «semi-domestica» e nelle attività connesse (idraulica, impiantistica elettrica, carpenteria metallica e falegnameria);

l'Allegato Infrastrutture continua ad essere un «libro dei sogni», con qualche tabella in più, perché difficilmente si riuscirebbe a trovare le parole per descrivere un quadro così desolante. Tale documento dovrebbe costituire un momento importante per delineare le proposte di sviluppo per il Paese che si intende perseguire con l'azione di Governo. Se ne conclude che in materia di infrastrutture, e quindi di sviluppo, il Governo brancola nel buio. Al di là delle buone intenzioni, che non mancano mai in ogni documento e in ogni proposito, questo fondamentale atto di programmazione mette in evidenza il collasso del nostro sistema. Basti pensare che, per dare compiutezza alla componente programmatica del Piano delle Infrastrutture Strategiche, il Governo propone di «garantire l'attuazione di ciò che è stato finora programmato, che è stato definito progettualmente, che è stato cantierato»;

gli obiettivi di questo documento si esplicano, secondo il governo, attraverso la scelta di appaltare e cantierare tutto quanto approvato finora dal CIPE; ricorrere il più possibile a progetti finanziati con fondi diversi da quelli pubblici; valutare in termini «privatistici» il valore del tempo necessario al completamento delle attività procedurali che concludono il processo istruttorio dei progetti; dare attuazione concreta ai quattro progetti volano quali il Piano Casa, il Piano per l'edilizia scolastica, il Piano per l'edilizia carceraria e la realizzare delle opere connesse al I stralcio del Programma delle opere piccole e medie; dare vita ad un processo di infra-

strutturazione organica del Mezzogiorno. Al di là della vaghezza degli obiettivi, il cui raggiungimento è praticamente impossibile a causa della scarsità delle risorse, non si capisce, in particolare, cosa si voglia intendere con la valutazione «privatistica» del valore tempo e soprattutto nulla si dice su come realizzare un tale obiettivo;

il documento non presenta alcuna proposta innovativa su quelle che definisce le «aree di intervento delle politiche infrastrutturali da intraprendere per la modernizzazione del Paese», ossia la portualità; il trasporto aereo; la sicurezza della rete stradale; il trasporto collettivo; il rapporto tra energia ed ambiente energetica, soprattutto con riferimento ai trasporti; la logistica:

con riguardo alle opere per il trasporto ferroviario, emergono considerazioni fortemente critiche relativamente alla programmazione di interventi, con relativo stanziamento delle risorse necessarie, per il completamento dell'alta velocità nelle numerose tratte rimaste ancora incompiute e nel rispetto dei tempi e dei progetto esecutivi;

non si procede ad affrontare la questione del potenziamento e del rilancio del trasporto ferroviario regionale, interregionale e locale su tutto il territorio nazionale;

esprime, per le parti di competenza,

PARERE CONTRARIO.

AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE (9^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

226^a Seduta*Presidenza del Presidente*
SCARPA BONAZZA BUORA*La seduta inizia alle ore 8,20.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati**(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 19 aprile scorso.

Il relatore SANCIU (*PdL*) illustra uno schema di parere favorevole sul Documento in titolo, dando conto dei contenuti e delle valutazioni espresse nell'ambito dello stesso.

La senatrice PIGNEDOLI (*PD*) illustra uno schema di parere contrario, a propria firma (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna), soffermandosi sui profili e sulle criticità evidenziate nell'ambito dello stesso in relazione alle problematiche del comparto agroalimentare italiano.

Il senatore ANDRIA (*PD*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il voto contrario sullo schema di parere illustrato dal relatore Sanciu, esprimendo tuttavia apprezzamento per l'onestà e la lealtà con cui nel predetto schema vengono esposti i contenuti del Documento di economia e finanza. Tali contenuti risultano del tutto carenti rispetto alle problematiche del comparto primario, atteso che gli unici riferimenti a profili agricoli indicati nell'atto in questione attengono agli interventi infrastrutturali su opere irrigue, prefigurati per le aree del Mezzogiorno, nonché alla questione delle biomasse.

Nell'ambito del Documento di economia e finanza si fa riferimento poi ai profili comunitari con riguardo, in particolare, alla Politica agricola comune, al Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS) e al Fondo per la pesca (FEP).

Il «deficit» contenutistico del Documento di economia e finanza emerge implicitamente anche dalla sottolineatura che il Ministro ha effettuato in ordine allo stesso nell'audizione di ieri, con riferimento ai soli profili attinenti alla programmazione di opere irrigue ed alle biomasse, come pure da quanto evidenziato nello schema di parere predisposto dal relatore in riferimento al Piano triennale per il lavoro varato nel 2010, nel quale le strategie per la lotta al lavoro irregolare non vengono esplicitamente riferite anche al comparto primario, in cui invece tale fenomeno presenta risvolti preoccupanti e significativi.

L'oratore conclude il proprio intervento esprimendo l'auspicio che il prosieguo dell'audizione del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali sulle linee programmatiche del Dicastero, iniziata nella seduta di ieri, si svolga secondo una congrua tempistica – almeno di un'ora e mezzo – idonea a consentire un ampio spazio per gli interventi dei senatori e per i quesiti rivolti dagli stessi al rappresentante del Governo.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA fornisce assicurazioni in merito alla richiesta per ultimo formulata dal senatore Andria, evidenziando che nel prosieguo dell'audizione del Ministro sulle linee programmatiche del Dicastero verrà dato ampio spazio al dibattito in Commissione.

Rispetto ai Documenti di programmazione presentati in passato – sia da Governi di centrodestra che da Governi di centrosinistra – che di solito non contenevano alcun riferimento al settore primario, il provvedimento in titolo prospetta taluni aspetti tematici significativi sulla materia agricola, sia pure attraverso un'impostazione eccessivamente sintetica.

Riguardo ai profili attinenti al recente intervento del Governatore della Banca d'Italia presso la *Development Committee* del Fondo Monetario Internazionale (FMI), richiamato nell'ambito dello schema di parere a firma della senatrice Pignedoli, il Presidente sottolinea che la ricostruzione prospettata dal governatore Draghi in merito al prezzo delle derrate alimentari non è risultata congrua, non avendo la stessa tenuto conto della circostanza che gli imprenditori agricoli, nell'ultimo periodo, hanno dovuto sopportare l'onere di un aumento dei costi di produzione, a fronte del quale tuttavia il prezzo dei prodotti si è attestato per gli stessi su livelli bassi, in taluni casi identici a quelli riscontrabili venti anni fa.

Il senatore VALLARDI (*LNP*) preannuncia, anche a nome del Gruppo parlamentare di appartenenza, il voto favorevole sullo schema di parere illustrato dal relatore Sanciu, evidenziando che il Documento di economia e finanza contiene importanti riferimenti alla tutela del *made in Italy*, quanto mai significativa per i prodotti agroalimentari – rispetto ai quali è stata recentemente approvata un'apposita legge sull'etichettatura – come pure alle energie rinnovabili, materia di rilievo per il comparto primario.

Rileva che nell'ultimo anno non sono stati promossi tutti gli interventi necessari per il rilancio dal settore agricolo, esprimendo tuttavia

l'auspicio che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, recentemente entrato in carica, potrà colmare tali lacune e promuovere adeguate strategie per assicurare un adeguato sostegno alla competitività del comparto.

Il presidente SCARPA BONAZZA BUORA, previa verifica del numero legale, pone ai voti lo schema di parere favorevole, illustrato dal relatore Sanciu (pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna).

La Commissione approva. Resta conseguentemente preclusa la votazione dello schema di parere contrario, a firma della senatrice Pignedoli.

La seduta termina alle ore 8,50.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE SUL DOCUMENTO LVII, N. 4

La Commissione, esaminato il documento in titolo, per quanto di competenza, considerato che:

sotto il profilo strutturale, il Documento si articola in tre sezioni, rispettivamente il Programma di stabilità, Analisi e tendenze della finanza pubblica, il Programma nazionale di riforma, per concludersi con un allegato contenente il Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della finanza pubblica;

nella premessa, dedicata in gran parte alla descrizione di sintesi delle tre sezioni sopra citate, appare di rilievo come, nel Programma nazionale di riforma, il Governo, dopo aver richiamato riforme già poste in essere (pensioni, scuola e università, federalismo fiscale) individui la realizzazione di opere di irrigazione, soprattutto al Sud, come una delle priorità sulle quali impegnarsi per l'agricoltura, in considerazione dei benefici al territorio e all'economia;

la sezione II (Analisi e tendenze della finanza pubblica), dopo aver dato conto analiticamente sia dei dati riferiti al conto economico e di cassa delle Amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori, sia delle informazioni di dettaglio su risultati e previsioni dei principali settori di spesa, fornisce una serie di tabelle esplicative nel cui contesto sono presenti voci relative alle politiche agricole alimentari e forestali;

la nota metodologica allegata alla sezione II assume rilevanza in particolare riguardo alle entrate, suddivise in entrate tributarie ed extratributarie, contributive, flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel contesto dei quali viene dato uno specifico riguardo ai Fondi strutturali, tra cui il Fondo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo per la pesca (FEP);

in tale ambito vengono definiti i criteri utilizzati in sede europea per la previsione degli accrediti annuali, basata su tre ordini di informazioni, quali i piani finanziari annuali dei singoli programmi, l'ammontare delle spese certificate dalle Autorità nazionali in relazione alle domande di pagamento, e infine gli accrediti all'Italia, distinti per intervento e fonte finanziaria;

tra le procedure finanziarie che ispirano il predetto modello di previsione viene segnalato il disimpegno automatico delle risorse precedentemente assegnate, quale incentivo a effettivi rendiconti di spesa da parte delle Amministrazioni nei confronti della Commissione europea, entro le scadenze fissate;

in un apposito riquadro vengono poi riassunte in sintesi le linee essenziali e procedurali conseguenti all'assegnazione degli strumenti previsti nel bilancio comunitario agli Stati membri, per l'attuazione della PAC;

il Programma nazionale di riforma, oggetto della sezione III, sintetizza le riforme strutturali avviate e quelle programmate in vista degli obiettivi di Europa 2020. Nella logica di azioni mirate verso riforme dirette ad aumentare il grado di competitività e la produttività del lavoro, sono indicate le principali misure strutturali individuate come prioritarie, tra le quali va segnalata l'energia, nel cui ambito sono ricordate le specifiche misure adottate a favore dell'utilizzo di biomasse nonché di tecnologie «*energy saving*» in agricoltura;

in tema di occupazione e mercato del lavoro, il Piano triennale per il lavoro varato nel 2010, individua tra le priorità anche quella attinente alla lotta al lavoro irregolare, che investe anche il comparto primario pur non citato esplicitamente, con l'inizio di risultati positivi dovuti sia all'attività di vigilanza sia alle azioni di promozione all'emersione;

il Programma affronta inoltre il tema delle principali riforme dell'Italia e la valutazione del loro impatto in termini macroeconomici. In tale contesto assume rilievo la parte dedicata alla ricerca e all'innovazione, che si riflettono sulla struttura produttiva caratterizzata da prevalenza di piccole e medie imprese, operanti in settori nazionali tradizionali, tra i quali i prodotti agroalimentari e agroindustriali, esposti alle sfide della competizione globale e della concorrenza sleale, nei suoi fenomeni soprattutto di contraffazione dei prodotti *made in Italy*;

appare altresì rilevante la parte dedicata all'economia eco-efficiente, nel cui ambito sono richiamati gli obiettivi delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica, nonché della sostenibilità ambientale, settori in cui assume rilievo fondamentale l'azione e la programmazione da parte delle Regioni, anche attraverso programmi di cooperazione che trascendono l'ambito territoriale, per perseguire un maggiore ricorso all'utilizzo delle risorse naturali;

il tema della sostenibilità ambientale richiama inoltre l'importante aspetto del miglioramento qualitativo e di efficienza delle risorse idriche, che rivestono un ruolo fondamentale per il complesso del comparto agricolo del Paese, e che sono inserite tra le priorità strategiche dell'azione regionale.

esprime parere favorevole.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO
DALLA SENATRICE PIGNEDOLI
SUL DOCUMENTO LVII, N. 4**

La Commissione, esaminato il documento di economia e finanza 2011;

rilevato che:

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova *governance* europea, impone all'esecutivo l'obbligo di presentare lo schema di documento di economia e finanza entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e di procedere all'approvazione di risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio, e dovrebbe stabilire l'entità della successiva manovra finanziaria nonché le cifre e le modalità attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009 viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi alle Commissioni di merito, ed in particolare quelli previsti al Senato, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, la relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e il documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnateci dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che:

il DEF è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il Programma Nazionale di Riforma;

per quanto riguarda la prima e la seconda sezione, contenenti la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese, esse presentano nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL dell'1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nella Decisione di finanza pubblica del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale in meno rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

i dati per il 2011 confermano, altresì, il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del Pil, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi;

l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al Pil che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo;

constatato che:

la terza sezione del DEF, relativa al Programma Nazionale di Riforma, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal Programma Nazionale di Riforma nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali misure elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel Programma in questione della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la confusione con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il Programma Nazionale di Riforma annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il Programma Nazionale di Riforma si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema, mentre sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica di fatto il fallimento della scelta del nucleare. Nel Programma Nazionale di Riforma, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiettivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi

comunitari in tema di energia e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi;

la riforma fiscale è solo annunciata. Alla conclusione di tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio seguirà la stesura di una legge delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un iter lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture *greenfield*; "*Jeremy Mezzogiorno*", nell'ambito del Piano per il Sud; la Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi ormai da diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali politiche;

tenuto conto che:

– il sistema agroalimentare rappresenta un settore strategico per il rilancio della capacità competitiva del Paese e per il suo sviluppo equilibrato, in grado di esprimere ampie potenzialità in termini economici ed occupazionali, che richiederebbero tuttavia la predisposizione e realizzazione di adeguate politiche di sviluppo e sostegno, come d'altronde promesso a più riprese, nel corso di questi anni, dai vari Ministri che si sono succeduti al Dicastero delle politiche agricole alimentari e forestali;

– il settore, che ha rappresentato un fattore propulsivo per lo sviluppo socio-economico del Paese e dei territori rurali ed ha consolidato l'affermazione di modelli di sviluppo sostenibile, soffre oggi gli effetti della crisi economica internazionale, che va a colpire proprio gli ambiti di eccellenza della produzione agroalimentare;

– la situazione del comparto dell'agricoltura è particolarmente allarmante, in particolare per quanto riguarda la redditività degli addetti del settore, in gran parte dovuta all'aumento dei costi delle materie prime e gestionali e alla caduta dei prezzi dei prodotti agroalimentari; sulla questione, assai complessa, si è espresso recentemente anche il Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, che intervenuto alla *Development Committee* del FMI, ha sottolineato che – avendo il boom dei prezzi delle materie prime e dei generi alimentari ricadute molteplici anche sullo sviluppo futuro a causa della complementarietà esistente tra insicurezza alimentare, inclusività sociale e crescita – è richiesta alla comunità internazionale una «risposta coordinata», che investa quello che agevolmente può essere definito come macrosettore coinvolgente agroalimentare, ambiente, sviluppo economico;

– la centralità che l'agricoltura ha dunque assunto in conseguenza di queste forti interrelazioni, richiede necessariamente al Governo uno sforzo per garantire il prioritario obiettivo della competitività, che tenga

in debita considerazione le esigenze di innovazione, di formazione e potenziamento del capitale umano, di introduzione di innovazioni tecnologiche ed organizzative differenziate anche per sistemi territoriali diversi, e che, in coerenza con gli obiettivi di crescita delineati dalla strategia Europa 2020, eviti il prodursi di situazioni di degrado ambientale, perdita di biodiversità, uso non sostenibile delle risorse;

– al contrario, con riguardo al settore agroalimentare, sia il DEF che il Programma Nazionale di Riforma non contengono previsioni programmatiche significative, se non sporadici richiami che non dicono nulla in merito ai contenuti di un effettivo programma di rilancio e che continuano a non dare risposta né alle reali necessità del settore né alle richieste che provengono dall'agroalimentare;

– sarebbe stato necessario, invece, in vista della definizione di un articolato, complesso ed equilibrato piano di riforma, prevedere:

a) interventi (principalmente di natura fiscale e previdenziale) immediati ed urgenti a garanzia della tenuta competitiva del settore agroalimentare e della pesca, che dovrebbe interessare il Fondo di solidarietà nazionale, la previsione di risorse per il Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura, la sua estensione al settore ittico, l'estensione del credito d'imposta per gli investimenti in agricoltura a tutto il territorio nazionale, la previsione di agevolazioni per il gasolio agricolo compatibili con la normativa europea, anche in relazione all'innalzamento repentino dei prezzi del petrolio verificatosi recentemente in conseguenza della instabilità politica internazionale;

b) misure a medio-lungo termine per il sostegno del rilancio competitivo del settore agroalimentare e della pesca: sgravi fiscali, crediti d'imposta anche a favore dell'imprenditoria giovanile, così da garantire il necessario ricambio generazionale, e per l'acquisto di macchinari e attrezzature agricole, fondo per la crisi di mercato, disposizioni in materia di auto imprenditorialità;

c) misure di sostegno al lavoro in agricoltura, tra cui incentivi per nuove assunzioni, sgravi contributivi, ammortizzatori sociali;

d) strumenti di gestione del rischio e di accesso al credito in agricoltura, proprio in conseguenza della estrema volatilità dei prezzi, tra cui stabilizzazione triennale del Fondo di solidarietà nazionale, misure per favorire l'accesso al credito e la dilazione dei debiti;

e) azioni e interventi per la concentrazione dell'offerta e per lo sviluppo competitivo dell'internazionalizzazione tra cui: misure per favorire la concentrazione dell'offerta nella produzione agricola e per facilitarne l'accesso sui mercati esteri, ed interventi a sostegno dell'internazionalizzazione del sistema agroalimentare italiano;

tutto ciò premesso e considerato,
esprime parere contrario.

INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO (10^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

212^a Seduta*Presidenza del Presidente***CURSI***La seduta inizia alle ore 13,40.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati**(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Prosegue l'esame sospeso nella seduta di ieri.

La senatrice BUGNANO (*IdV*) illustra, a nome del proprio Gruppo parlamentare, uno schema di parere contrario, pubblicato in allegato al resoconto. Rileva preliminarmente che il Documento di economia e finanza si risolve in una enunciazione di principi rispetto al settore dell'energia, in mancanza di un quadro normativo e regolatorio che stimoli maggiormente la concorrenza tra le imprese. Rileva che per motivi elettoralistici il Governo ha preferito accantonare il tema del nucleare, in modo da impedire lo svolgimento del *referendum* ed auspica pertanto che la Corte di Cassazione, in considerazione della parziale abrogazione operata dal decreto-legge, così come modificato in sede di conversione, possa comunque confermare lo svolgimento del *referendum*.

Denuncia, infine, la mancanza di una strategia nazionale che favorisca politiche per il turismo, la realizzazione di infrastrutture e di investimenti e la promozione del turismo integrato.

Il senatore SANGALLI (*PD*) illustra a sua volta, a nome del proprio Gruppo parlamentare, uno schema di parere contrario, pubblicato in allegato al resoconto. Rileva in particolare l'assenza, all'interno del Documento di economia e finanza, di fondamentali documenti previsti dalla legge, riguardo alle politiche industriali, alle aree svantaggiate e all'utilizzo dei fondi europei. Parimenti è totalmente assente un piano energetico nazionale che evidenzii le reali esigenze del Paese.

Sottolinea, infine, come non abbiano alcuna consistenza i tanti annunci riguardo alle politiche per le imprese, agli incentivi della domanda privata, ai distretti turistico-balneari, alle politiche fiscali modulate sui pagamenti tra amministrazioni pubbliche e imprese e alle politiche del lavoro che favoriscano la crescita delle aree del Mezzogiorno.

La senatrice GRANAIOLA (*PD*) esprime forti dubbi sul reale significato dell'espressione distretti turistico-balneari, ritenendo il Documento di economia e finanza in esame privo di un contenuto significativo per il comparto turistico. Annuncia, pertanto, che voterà a favore della proposta di parere contrario presentata dal proprio Gruppo.

La senatrice SPADONI URBANI (*PdL*) esprime il proprio plauso per le scelte operate dal Ministro dell'economia e delle finanze nella difficile congiuntura economica internazionale e auspica l'istituzione di una agenzia europea del debito pubblico in grado di emettere *eurobond*. Attesa la necessità di una riforma costituzionale che imponga un rientro del debito, giudica positivamente l'individuazione di zone a «burocrazia zero» per superare quei ritardi di cui spesso le imprese sono ostaggio. Annuncia quindi il proprio voto favorevole allo schema di parere proposto dal relatore Ghigo.

Accertata la presenza del prescritto numero di senatori, la Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore. Gli schemi di parere contrario, proposti dai Gruppi parlamentari dell'IdV e del PD, risultano pertanto preclusi.

SULL'ACQUISIZIONE DI DOCUMENTI IN MERITO ALL'ESAME DELL'ATTO DEL GOVERNO n. 335

Il presidente CURSI avverte che con l'audizione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas che sta per iniziare si conclude oggi il ciclo di audizioni informali, svolte dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, nell'ambito dell'esame dell'atto del Governo n. 335. In occasione di tali incontri, sono stati acquisiti agli atti della Commissione documenti, che saranno resi disponibili per la pubblica consultazione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 14,10.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO
DALLA SENATRICE BUGNANO
SUL DOCUMENTO LVII, n. 4**

La Commissione Industria, commercio, turismo, esaminato il Documento di economia e finanza 2011;

rilevato che:

il nuovo sistema di *governance* economica dell'UE si è delineato, in seguito all'acuirsi della crisi economica e finanziaria e alla definizione della nuova strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione (Europa 2020), attraverso la combinazione di iniziative, legislative e non legislative, assunte dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri;

in vista dell'avvio delle nuove procedure, gli Stati membri hanno sottoposto entro il 12 novembre 2010 alla Commissione europea, su sua richiesta e in via transitoria, una bozza dei Programmi nazionali di riforma (PNR) per il perseguimento degli obiettivi della Strategia 2020 per la crescita e l'occupazione, approvata dal Consiglio europeo di giugno 2010. La bozza di PNR dell'Italia è stata inviata il 12 novembre alla Commissione europea dopo essere stata trasmessa alle Camere praticamente a ridosso della data in cui si chiedeva la conclusione della discussione, limitando fortemente la possibilità del Parlamento di procedere ad un ampio approfondimento del testo;

il Consiglio europeo del 24-25 marzo scorso ha approvato, sulla base dell'analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione europea nel gennaio 2011 (COM(2011)11), le priorità in materia di risanamento di bilancio e riforme strutturali che gli Stati membri dovranno tradurre in misure concrete inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei PNR;

nell'Analisi annuale della crescita, la Commissione Europea ha evidenziato che molti Stati membri, nei progetti di PNR, individuano tra le proposte misure già attuate o a uno stadio piuttosto avanzato, oppure alquanto vaghe, con poche precisazioni circa la natura esatta delle norme, la tempistica dell'attuazione, l'impatto previsto;

considerato che:

il Governo sostiene che non ci sarà bisogno di manovre correttive né quest'anno né per il prossimo: in questo biennio si farà soltanto manutenzione contabile ordinaria. La Banca d'Italia ha calcolato che, se si ritiene di concentrare la manovra per raggiungere il pareggio di bilancio

tra il 2013 ed il 2014, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

non è credibile l'affermazione secondo cui l'aggiustamento sarebbe tutto rinviato ad un futuro lontano. Infatti, nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), ma quelle per ora sono scritture contabili. Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito e quale sarà l'impatto sull'intera economia;

i tagli non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa ed è dunque ben concreto il rischio che essi si traducano in rinvii di spese necessarie – si pensi alla spese di manutenzione degli edifici pubblici o dei beni culturali –, o in debiti sommersi verso i fornitori;

il migliore indicatore dell'azione governativa è il saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, cioè il saldo di bilancio al netto degli interessi sul debito – il cui livello dipende solo minimamente dal governo attuale, e soprattutto dallo stock di debito accumulato in precedenza – e depurato dagli effetti del ciclo economico;

il Governo prevede un miglioramento costante di tale saldo, di circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Ma questo dato è da prendere con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate, non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di PIL. Ma gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunzioni da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del *turnover*, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su che base concreta;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse, poco o niente in queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il punto più dolente è rappresentato dalla bassa crescita prevista ad un livello che si attesta a poco più o poco meno di un punto percentuale: la metà di quel due per cento che il Governatore Draghi ha indicato come il livello minimo per potere interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, se calcolata correttamente (computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati), supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro non ci sono

state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del PIL rispetto ad una media europea dell'84 per cento). Il PIL pro-capite italiano, a parità di potere d'acquisto, è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso dieci anni, e se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno sei anni per ritornare al punto di partenza;

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è propria stata e il surplus di crescita necessario non può essere assicurato da un documento in cui non c'è un impegno preciso ed in cui si riducono drasticamente le risorse destinate alle opere infrastrutturali, e, contemporaneamente, se ne afferma il rilancio;

le oltre centosessanta pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, etc.). Altre misure sono titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili. Manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) relativa a quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al PIL: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42 e mezzo per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio. Ma la riforma fiscale è una delega senza copertura finanziaria rinviata alle cure del prossimo Governo nel 2013, ripetendo il trucco che lo stesso Ministro dell'economia e delle finanze fece nel 2006; l'unica misura per la crescita rimane dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

prosegue dunque l'unica politica «per lo sviluppo» di questo Governo: una spinta verso il lassismo;

il problema dei bassi livelli di crescita resta dunque irrisolto: la vaghezza del PNR pone la sordina a una seria discussione di riforme mirate e non costose. Mantenere i conti in regola è necessario, ma non basta: alla lunga, se non riparte la crescita, non si risolve neanche il problema del debito;

valutato che:

il DEF contiene in più parti riferimenti a tematiche di competenza della 10^a Commissione. Già nella premessa si ritrovano accenni al settore della ricerca e sviluppo (paragrafo 3.2, lettera F) e al settore del turismo (paragrafo 3.2, lettera H). Questi primi riferimenti sono poi sviluppati e approfonditi nella terza sezione del DEF, ossia nel Programma Nazionale delle Riforme. Qui, in particolare, si ritrovano ampi capitoli sui temi dell'energia, della concorrenza e imprese, della ricerca e innovazione;

con riguardo all'energia, il Programma nazionale delle riforme prevede un ulteriore miglioramento della legislazione sulla regolazione del mercato energetico attraverso il pieno recepimento del «Terzo pacchetto mercato interno», e il miglioramento della rete distributiva, con particolare riguardo agli scambi intraeuropei e alla trasparenza del mercato. In tale direzione dovrebbe andare lo schema di decreto delegato n. 335, attualmente all'esame delle Camere, che dà attuazione, appunto, al «terzo pacchetto» UE sul mercato interno dell'energia. Tale schema si pone gli obiettivi di aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti e la concorrenza nel mercato interno dell'elettricità e del gas, di assicurare un'efficace separazione tra imprese del gas che sono proprietarie e che gestiscono reti di trasporto e imprese che utilizzano le reti di trasporto medesime per l'importazione e la vendita di gas, di tutelare maggiormente i consumatori e in particolare i clienti «vulnerabili». Alle enunciazioni di principio non seguono i fatti, considerato che l'*Antitrust*, in una segnalazione inviata a Governo e Parlamento, ha chiesto di rivedere alcune specifiche previsioni del provvedimento che presentano criticità di natura concorrenziale, e che potrebbero non consentire il pieno esplicarsi degli effetti di aumento della competitività dei sistemi nazionali del gas e dell'energia elettrica che il decreto stesso persegue;

nel documento vengono illustrate le misure in corso di valutazione nel settore delle energie rinnovabili – per le quali si rinvia al Piano d'azione nazionale per le rinnovabili trasmesso alla Commissione europea nel luglio 2010 –, dell'energia nucleare e dell'efficienza energetica. Non vi sono, però, impegni dettagliati e scadenze precise. Una «cornice del nulla» come è stato efficacemente definito;

riguardo alle fonti energetiche rinnovabili, il decreto legislativo n. 28 del 2011, che attua la direttiva comunitaria 2009/28/CE e che, al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea sulle energie rinnovabili, razionalizza i sistemi di incentivazione e semplifica le procedure, lascia nella più totale incertezza gli imprenditori che operano nel campo del solare fotovoltaico. Anche la bozza del cosiddetto Quarto Conto Energia suscita notevoli perplessità. Il commissario europeo all'Energia, Oettinger, ha indirizzato una lettera ufficiale al Ministro Romani in cui si esprime preoccupazione per le modifiche alla disciplina degli incentivi alle rinnovabili e sulle conseguenze nel settore a livello europeo. Il Commissario Oettinger raccomanda al Ministro Romani e al Governo italiano di definire quanto prima un quadro interno d'incentivazione chiaro, stabile e pre-

vedibile, per garantire lo sviluppo delle rinnovabili, senza correre il rischio che i necessari investimenti privati siano rimandati e diventino più costosi, ostacolando così il raggiungimento degli obiettivi europei;

in merito alla produzione di energia nucleare, nel documento si afferma che, «pur ritenendo che non siano venute meno le ragioni che avevano portato a considerare l'opzione nucleare» il Governo non procederà, per il momento, all'attuazione del programma nucleare fino a che le iniziative già avviate a livello di Unione europea non forniranno elementi in grado di dare piene garanzie sotto il profilo della sicurezza. Tale affermazione smentisce totalmente qualsiasi ipotesi di abbandono, da parte del Governo, del progetto nucleare, come si potrebbe, a prima vista, dedurre dall'emendamento presentato al decreto-legge n. 34 del 2011, il cui unico intento è quello di far fallire i *referendum* di giugno. Nonostante il riconoscimento del ruolo sempre più ampio che potranno rivestire le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, il Governo, a partire dal 2008, ha riaperto la possibilità di riprendere la produzione nucleare, quale – si afferma nel documento al nostro esame – «tecnologia in grado di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti, l'economicità e la sostenibilità ambientale, economica e sociale». Si dimentica che non esiste, al momento, una produzione di energia nucleare che si possa definire sicura né tanto meno economica. È evidente come tale impostazione metodologica, oltre che arrogante e miope, sia contraria, prima ancora che all'ambiente, alla logica e ad ogni canone di sensatezza;

in tema di incentivazione del risparmio e dell'efficienza energetica, si prevede di conseguire un significativo incremento dell'efficienza attraverso la piena attuazione delle direttive CE che fissano *standard* più severi nel campo degli elettrodomestici, lampade, autovetture, motori elettrici e edilizia. Il documento sottolinea, inoltre, l'efficacia della misura concernente le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici (contenuta, da ultimo, nella legge di stabilità per il 2011 – legge n. 220/2010), senza però alcuna indicazione su un'eventuale proroga, nei prossimi anni, della misura citata. Si fa menzione di vaghe misure all'esame del Governo, ma nulla si dice in merito alla predisposizione del Piano Straordinario per l'efficienza energetica previsto dalla legge n. 99 del 2009 e tuttora in grave ritardo;

tra le priorità del PNR rientra, con riferimento al settore del turismo, l'istituzione lungo le coste dei «Distretti turistico-balneari» (e/o reti), attraverso la ridefinizione del demanio marittimo e l'introduzione sistematica di «zone a burocrazia zero» («*zero red tape zones*»). Aniché riconoscere la specificità del turismo italiano e sostenerlo in sede europea, il Governo – dopo la sovrabbondante produzione legislativa in materia di distretti e reti, contenuta nei decreti-legge 112/2008 e 5/2009 e nelle successive modifiche apportate dalla legge n. 99 del 2009, nonché, da ultimo, nel decreto-legge n. 78 del 2010 che, all'art. 42, ha disposto il riconoscimento, a favore delle imprese appartenenti ad una rete, di vantaggi fiscali, amministrativi e finanziari, compresa la possibilità di stipulare convenzioni con l'ABI – crea, invece, l'ennesimo distretto. Come se per il rilan-

cio del turismo potesse bastare un vantaggio temporale sul piano della durata dei procedimenti amministrativi. Il settore del turismo in Italia è caratterizzato da una costante perdita di quote di mercato dovute a due fattori prevalenti: *a*) la crescita della competizione a livello mondiale ed una tendenza strutturale in atto di spostamento dei flussi turistici verso nuove destinazioni; *b*) carenze interne in termini di qualità dell'offerta, disorganici interventi di riorganizzazione industriale e regolamentare del settore, limitati o inefficienti investimenti infrastrutturali, divergenze a livello territoriale;

sono quasi del tutto assenti previsioni in materia di liberalizzazioni e di tutela della concorrenza, nonché di tutela dei consumatori. Il PNR fa riferimento solo alla adozione della prima «legge annuale per il mercato e la concorrenza», volta ad affrontare le rigidità (anche di matrice burocratica) del mercato italiano e a rafforzare la protezione dei consumatori. La legge annuale per il mercato e la concorrenza è stata introdotta nell'ordinamento nazionale dall'articolo 47 della legge n. 99/2009. La presentazione al Parlamento del relativo disegno di legge deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di trasmissione della relazione annuale dell'*Antitrust* (il 31 marzo di ogni anno). Non è indicata alcuna data precisa, il che fa presumere che l'attesa sarà ancora lunga. Sul tema della concorrenza, infatti, questo Governo continua ad essere in grave ritardo: il provvedimento sulla concorrenza andava presentato entro il 31 maggio 2010, ma, al momento ancora non c'è nulla. Le liberalizzazioni sono al palo, sebbene il loro rilancio sia cruciale per tornare a crescere. Poste, ferrovie, gestioni autostradali e aeroportuali restano i settori meno aperti al mercato, così come insoddisfacente è la *governance* di banche ed assicurazioni nonché il settore della distribuzione dei carburanti. Nella relazione annuale trasmessa il 30 marzo 2011 l'*Antitrust* ha lanciato un allarme sulla concorrenza a 360 gradi;

le politiche per il sostegno e il rilancio del sistema produttivo si limitano a richiamare una serie di interventi attuati nel corso dell'ultimo anno di governo, in particolare nel decreto-legge n. 78 del 2010. Ulteriori misure riguardano: la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle PMI, anche attraverso l'estensione degli sportelli unici, l'autocertificazione, il ricorso a organismi certificatori e la possibilità di istituire zone «a burocrazia zero» nel Mezzogiorno. Inoltre, alle imprese dell'Unione europea che investono in Italia sarà consentito di usufruire per tre anni del regime fiscale del paese d'origine;

praticamente, quindi, quali misure di sviluppo in favore del Mezzogiorno, già fortemente penalizzato dai provvedimenti sin qui adottati dal Governo, il documento ripropone solo lo storico strumento d'intervento del credito d'imposta e la fiscalità di vantaggio. Relativamente a quest'ultimo punto, è necessario ribadire che non è per nulla certo che la fiscalità di vantaggio per il Sud indurrà le aziende del Nord Italia, e le aziende straniere, a investire di più nel Sud: essa finisce per essere una misura rivolta solo alle piccole imprese che, attratte dai benefici fiscali, potrebbero investire;

sempre in tema di sostegno delle PMI, il PNR sottolinea: il rafforzamento del Fondo Centrale di Garanzia (per facilitare l'accesso al credito da parte delle imprese minori); la costituzione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del Fondo Italiano di Investimento; la prevista istituzione di una Banca specializzata in credito a medio e lungo termine per le imprese operanti nel Mezzogiorno. Non vi sono, però, indicazioni chiare e dettagliate relativamente alle modalità attraverso le quali si intenderà passare all'attuazione degli impegni assunti con i due documenti contabili (DEF e PNR);

il documento non fa menzione ai ritardi di pagamento dei debiti della pubblica amministrazione nei confronti delle imprese. Si parla genericamente della necessità di attuare lo *Small Business Act* e le indicazioni ivi contenute ma, sino ad oggi, il Governo non ha ancora previsto misure concrete volte a garantire il pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese, attuando in modo sostanziale nel nostro ordinamento le indicazioni comunitarie sancite sul punto;

nell'area d'azione indicata dal PNR come «Innovazione e capitale umano», si evidenzia altresì l'avvio di un ridisegno complessivo del sistema della ricerca per adattarlo alla particolare struttura produttiva italiana, caratterizzata da piccole e medie imprese operanti in settori tradizionali e con una specifica vocazione al design e alla creatività. A tal fine, si privilegiano le azioni indirizzate a reti d'impresa, alla valorizzazione delle esperienze pilota, alla promozione delle sinergie pubblico-privato e al trasferimento dell'innovazione nelle realtà produttive. In particolare, il documento afferma che il Programma nazionale della Ricerca sarà caratterizzato da alcuni 'progetti-faro' e saranno varati bandi per il finanziamento di progetti e organismi specifici, soprattutto all'interno del Programma Operativo Nazionale ricerca e competitività. A fronte delle criticità legate alla mancanza di sinergia tra il sistema della ricerca e dell'innovazione e quello del mondo produttivo non bastano le enunciazioni virtuose, soprattutto poi se, contestualmente, il PNR pare cancellare i 500 milioni all'anno chiesti dal MIUR per rifinanziare il fondo per la ricerca scientifica e tecnologica;

la creazione delle condizioni per incoraggiare gli investimenti privati nella ricerca viene più volte richiamata nel Documento di economia e finanza. Tra le priorità segnalate dal Governo nell'ambito degli interventi dettagliati nel Programma Nazionale di Riforma rientra l'introduzione, prima a livello sperimentale e poi a regime, di un finanziamento pubblico, operato via credito d'imposta al 90 per cento, a sostegno delle ricerche che le imprese commissionano alle Università e agli istituti di ricerca. Oltre agli incentivi automatici, come il credito d'imposta e il contributo in conto interessi, saranno messe in campo anche iniziative di semplificazione come l'attivazione di uno sportello della ricerca. Inoltre, verrà valorizzato il ruolo degli enti locali nella creazione di tecnopoli, parchi scientifici e altre iniziative di promozione della ricerca e del suo trasferimento. Si scarica dunque su altri soggetti quello che dovrebbe fare il Governo,

mettendo in campo interventi normativi improvvisati, privi di un adeguato grado di coordinamento;

per rilanciare la competitività delle imprese è altresì necessaria la modernizzazione delle infrastrutture, materiali ed immateriali, nonché l'avvio di azioni in difesa delle imprese costrette a fronteggiare condizioni di illegalità. Per quanto attiene alle infrastrutture immateriali, importantissime ai fini anche del rilancio delle imprese italiane, i documenti al nostro esame non contengono alcuna misura che possa permettere al Paese di recuperare il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi fissati a livello europeo dall'Agenda digitale;

tenuto conto che occorre:

definire una strategia energetica nazionale, condivisa e trasparente, che in maniera chiara archivi definitivamente il programma nucleare sin qui seguito senza tenere in considerazione i costi e gli insormontabili problemi di sicurezza che tale fonte energetica da sempre pone;

abbandonare l'atteggiamento contraddittorio che ha contraddistinto l'azione del Governo in materia di energie rinnovabili pulite, che ha gettato nell'incertezza un settore innovativo e strategico, facendo invece propria una politica coerente, stabile ed organica di potenziamento ed incentivazione delle fonti rinnovabili pulite, che – in ossequio alla normativa comunitaria e procedendo secondo il metodo del confronto positivo con gli operatori del settore, le associazioni ambientaliste, le istituzioni e gli enti locali – provveda a rivedere i meccanismi di incentivazione nel senso di favorire la ricerca e l'innovazione tecnologica, la trasparenza delle procedure, con particolare attenzione alla piena tutela del paesaggio e delle aree agricole, la salvaguardia degli investimenti effettuati, la riduzione del carico sulla bolletta elettrica;

delineare una politica industriale italiana che poggi su un sistema capace di integrare manifattura, servizi avanzati e nuove tecnologie;

favorire il rafforzamento dimensionale delle imprese e la certezza dei finanziamenti necessari, nonché l'intensificazione delle reti di collegamento tra i singoli imprenditori;

intervenire in modo definitivo nella lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali sia tra imprese che tra imprese e pubblica amministrazione, con iniziative che obblighino a saldare le fatture in tempi ragionevoli, anche sulla base della direttiva europea 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio in materia di ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;

adottare misure immediate per l'implementazione della banda larga, infrastruttura di fondamentale importanza per l'ammodernamento delle imprese e per lo sviluppo dei servizi della pubblica amministrazione;

indicare puntualmente le tappe di intervento sull'infrastrutturazione materiale e immateriale del Paese che il Governo intende realizzare nell'arco della presente legislatura, con particolare riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno e del relativo contesto produttivo;

definire una strategia nazionale di rilancio del turismo che ne sostenga lo sviluppo tramite i necessari interventi infrastrutturali, un pacchetto di politiche economiche e fiscali orientate agli investimenti, nonché politiche mirate di promozione turistica integrata, intervenendo, inoltre, con una riforma del comparto del turismo balneare;

prevedere il riavvio degli interventi di liberalizzazione dei mercati, allo scopo di ridurre le rendite di posizione e favorire la libera concorrenza fra imprese e diminuire i costi posti a carico del cittadino-consumatore;

esprime, per le parti di competenza,
parere contrario

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
BUBBICO, ARMATO, FIORONI, GARRAFFA, GRA-
NAIOLA, LATORRE, SANGALLI, TOMASELLI SUL
DOCUMENTO LVII, n. 4**

La Commissione Industria, commercio, turismo, esaminato lo schema di documento di economia e finanza 2011;

rilevato che,

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova *governance* europea, impone all'Esecutivo l'obbligo di presentazione dello schema di documento di economia e finanza 2011 entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e procedere all'approvazione di risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio, e dovrebbe stabilire l'entità della successiva manovra finanziaria nonché le cifre e le modalità attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi alle Commissioni di merito, ed in particolare quelli previsti al Senato, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, la relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e il documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che,

il DEF è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il PNR;

in relazione alla prima e alla seconda sezione, la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese, presentano nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei Paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del nostro Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica, evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL dell'1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nel DFP del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

i dati per il 2011 confermano, altresì, il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del Pil, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi;

l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali, come riferisce il DEF registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al Pil che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

ma il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (-0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo.

constatato che,

la terza sezione del DEF, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali **misure** elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel PNR della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel nostro Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la confusione con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il PNR annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il PNR si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema. Sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale, vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica, di fatto, il fallimento della scelta del nucleare. Nel PNR, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiettivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia

e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi;

la riforma fiscale è solo annunciata. Alla conclusione di tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio farà seguito la stesura di una legge delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un iter lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture *greenfield*; 'Jeremy Mezzogiorno', nell'ambito del Piano per il Sud; La Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi da ormai diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali iniziative;

il documento non dà seguito all'attuazione della comunicazione della Commissione europea del 25 giugno 2008, relativa allo «*Small business act*», che prevede interventi per la semplificazione, il sostegno e la promozione delle PMI;

è, altresì, completamente assente ogni tipo di impegno per l'adozione ed applicazione della normativa europea in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione;

per quanto riguarda il turismo, il PNR individua come priorità l'istituzione dei «Distretti turistico-balneari», attraverso la ridefinizione del demanio marittimo e l'introduzione sistematica di «zone a burocrazia zero», senza specificare i termini e la relazione con la legge n. 135 del 2001 relativamente ai sistemi turistici locali e soprattutto senza risolvere il problema ben più rilevante delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, della loro collocazione nella direttiva servizi, e senza tener conto degli ordini del giorno presentati al Senato e della necessità di una legge quadro di riordino della materia;

tenuto conto che, relativamente alle politiche programmatiche di riforma e di sviluppo economico del Paese, occorre:

– prevedere, nell'ambito del PNR, l'adozione di politiche di sviluppo coerenti con «Europa 2020» fondate su misure strategiche mirate alla crescita intelligente, verde ed inclusiva, e sulla riqualificazione del sistema produttivo. I cardini della politica industriale per l'Italia devono poggiare su filiere produttive che integrano manifattura, servizi avanzati e nuove tecnologie, integrando diverse leve dell'intervento pubblico (domanda pubblica, incentivi alla domanda privata, realizzazione di infrastrutture, incentivi alle imprese). In tale ambito, prevedere una generale riforma dei sistemi di incentivazione, prevedendo: 1) la focalizzazione delle risorse disponibili su incentivi di natura selettiva indirizzati verso l'accrescimento dei livelli di competitività internazionale delle imprese,

alla crescita dimensionale, al sostegno degli investimenti in alta tecnologia, nell'innovazione e nella ricerca; 2) la concessione degli investimenti attraverso meccanismi automatici, quali crediti d'imposta in luogo delle forme di incentivazione «a pioggia»; 3) le certezze delle erogazioni in favore delle imprese beneficiarie;

– precisare, dal lato delle politiche energetiche, le iniziative che si intendono intraprendere dal lato del risparmio e dell'efficienza energetica e per il potenziamento dell'apporto delle fonti energetiche rinnovabili al fabbisogno energetico nazionale. Fra le altre, appare opportuno prevedere la stabilizzazione delle agevolazioni del 55 per cento per l'efficienza energetica degli edifici, che hanno consentito l'apertura di un numero elevatissimo di cantieri, sottraendo le medesime al meccanismo delle periodiche proroghe, nonché lo sviluppo dei settori produttivi a più alta intensità tecnologica, con particolare riguardo al settore della *green economy* e della componentistica per la produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili;

– prevedere nell'ambito del PNR un più deciso impegno nelle politiche per la concorrenza e la liberalizzazione dei mercati, riprendendo il percorso avviato nella scorsa legislatura ed interrotto in quella in corso, con apposite misure finalizzate ad innalzare il livello di concorrenzialità nei diversi comparti dell'economia nazionale ed in particolare in quelli del trasporto, dell'energia e del gas, dei servizi postali e dei servizi professionali. In particolare: a prevedere l'impegno all'istituzione, entro brevi termini di un'apposita autorità indipendente nell'ambito dei trasporti e al rafforzamento del grado di indipendenza delle *authority* esistenti; all'indicazione dei tempi entro i quali si procederà alla separazione tra ENI e Snam rete gas; alla previsione dei tempi e delle modalità con le quali si procederà alla liberalizzazione dei servizi postali; a definire le modalità per l'apertura dei servizi professionali. In relazione alle politiche per il miglioramento dell'ambiente imprenditoriale, a rafforzare le misure di semplificazione burocratica e delle procedure di contenzioso fra imprese;

– adottare misure volte a premiare la produttività, disponendo risorse certe e continuative per il finanziamento delle politiche incentivanti (defiscalizzazione e decontribuzione), e ad accrescere il livello della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, nonché a semplificare norme e procedure, anche allo scopo di attrarre maggiori investimenti diretti esteri in Italia;

– precisare e rafforzare l'ambito della riforma del fisco. Considerato il grave squilibrio interno alla pressione fiscale, a danno del lavoro e dell'impresa, la riforma dovrà essere chiaramente incentrata sulla riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, attualmente superiore di circa 5 punti alla media degli altri Paesi dell'area dell'euro, nonché sulla riduzione del prelievo sui redditi da lavoro più bassi e quello sulle imprese, includendo l'IRAP, che è più elevato di ben 6 punti. Un divario che dovrà essere superato: A) attraverso una decisa lotta all'evasione fiscale. Questo significa che la riforma fiscale deve esplicitamente essere rivolta: a ridurre le dimensioni dell'evasione fiscale, utilizzando ogni euro di gettito rive-

niente dal successo nella lotta all'evasione per ridurre in proporzione diretta la pressione fiscale sui contribuenti leali e, in particolare, sul lavoro e sull'impresa; a redistribuire il prelievo sulle diverse basi imponibili, oggi fortemente sperequato a danno del lavoro e della impresa e a vantaggio della rendita e della ricchezza direttamente consumata. B) attraverso la garanzia che, in futuro, non potranno essere avanzate proposte di aumento della spesa «coperte» finanziariamente da aumento della pressione fiscale: se si propone di aumentare la pressione su una data base imponibile (esempio consumi, o rendite, o patrimonio, o altro ancora) si dovrà contestualmente disporre di usare il relativo gettito per ridurre la pressione su altre basi imponibili (ad esempio lavoro o impresa). L'obiettivo finale della necessaria riforma, dunque, può essere riassunto così: l'aliquota del 20 per cento è l'aliquota di riferimento per la tassazione dei redditi da lavoro, dei redditi di impresa e dei redditi da capitale/rendita. Le tappe di avvicinamento a questo obiettivo debbono ovviamente essere gradualità, sia in rapporto ai risultati ottenuti nell'attività di riqualificazione e riduzione della spesa corrente primaria, sia in rapporto alla riduzione dell'evasione fiscale;

– prevedere, nell'ambito delle politiche territoriali: 1) il ripristino del corretto metodo di programmazione delle risorse destinate alle politiche di sviluppo e coesione garantendo l'effettiva aggiuntività a carico del bilancio dello Stato, così come previsto dall'articolo 15 del Regolamento CEE n. 1083/2006 per il periodo 2007-2013 e per gli anni successivi a garantire lo stanziamento di adeguate risorse per il pieno raggiungimento degli obiettivi comunitari relativi al nuovo ciclo di programmazione delle politiche di sviluppo e coesione. In tale ambito, a ripristinare le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate mantenendo fermo il principio della ripartizione territoriale del Fondo per le aree sottoutilizzate, che prevede che almeno l'85 per cento delle risorse sia destinato alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, elemento imprescindibile per la realizzazione di una politica di coesione; 2) il ripristino di forme efficaci di incentivazione delle attività produttive localizzate nel Mezzogiorno rilanciando il programma strategico «Industria 2015» favorendo le connessioni tra le imprese del Nord e quelle del Sud, ripristinando il credito di imposta per gli investimenti e promuovendo l'attivazione di specifiche misure finalizzate alla riduzione del costo del lavoro a vantaggio dei lavoratori e delle imprese e rendendo immediatamente operative le Zone Franche Urbane; 3) ripristinare la piena operatività agli strumenti automatici di incentivazione, quale il credito d'imposta sugli investimenti nel Mezzogiorno, la cui efficacia risulta vanificata dal ripristino dei tetti finanziari e dagli appesantimenti amministrativi connessi al meccanismo della prenotazione; 4) la conferma dell'obiettivo programmatico di destinare almeno il 45 per cento della spesa complessiva nazionale in conto capitale al Mezzogiorno, quota necessaria per avviare un processo di riequilibrio delle dotazioni di infrastrutture dell'area; 5) l'adozione di concreti piani di investimenti pluriennali, con particolare riferimento alle azioni volte a ridurre il *digital divide*, da concordare con tutti i concessionari di pubblici servizi, a partire

da Ferrovie dello Stato, Anas, Telecom, ecc., per corrispondere alle previsioni di legge e cioè per contribuire a raggiungere una quota della spesa pubblica in conto capitale destinata al Mezzogiorno del 45 per cento;

Tutto ciò premesso e considerato, esprime, per quanto di competenza parere contrario.

LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE (11^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

221^a Seduta*Presidenza del Presidente*

GIULIANO

*La seduta inizia alle ore 14,30.**IN SEDE CONSULTIVA***(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati**(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame, sospeso nella seduta di ieri.

La senatrice BLAZINA (*PD*), nel riportarsi alle considerazioni avanzate nella precedente seduta dai senatori Roilo e Treu, ribadisce che il Governo ha finora minimizzato le difficoltà nelle quali ancora si trova l'economia del Paese; il Documento risente di questo approccio, confermato peraltro dalle osservazioni formulate ieri nel proprio intervento dalla senatrice Spadoni Urbani. L'emergenza è invece ben lungi dall'essere superata, come testimoniamo l'emergere delle nuove povertà e la situazione certo non ottimistica in cui si dibatte il settore dell'occupazione. Lungi dall'essere ispirato da catastrofismo, questo giudizio deriva semmai da una percezione reale della situazione. In particolare, ella si sofferma sui dati del Documento riguardanti le fasce più deboli, vale a dire i giovani e le donne, evidenziando che ben 2 milioni di ragazzi non studiano e non lavorano, la percentuale di abbandono scolastico raggiunge il 22 per cento, la soglia di disoccupazione giovanile è elevatissima ed il 30 per cento dei ragazzi è costretto a restare in famiglia. A ciò va aggiunta la percentuale di appena il 46 per cento di donne occupate, che guadagnano comunque il 25 per cento in meno degli uomini e che per il 27 per cento fanno ricorso al *part time*; di fatto, il lavoro precario riguarda più diffusamente le donne che gli uomini. Gli effetti della crisi in questo contesto sono stati determinanti, e rispetto ad essi la risposta del Governo si è rivelata insufficiente o comunque non incisiva; carente, in ogni caso, di un piano di riforme strutturali. Inoltre, a fronte di una crescita minima del PIL, forte è invece

quella del debito pubblico e, più in generale, quella delle disuguaglianze. Anche su questo la proposta del Governo per il futuro si rivela largamente insufficiente rispetto alle stesse richieste dell'Unione europea, quando non generica e superficiale. Anche le sbandierate riforme in molti casi risultano avviate solo sulla carta: tale è il caso della riforma dell'università, il cui conseguimento è demandato ai decreti attuativi, nonché la realizzazione del federalismo fiscale, che avverrà dopo il 2014. Alcune proposte sono poi del tutto inconsistenti, riducendosi unicamente a prese di posizione o all'enunciazione di linee di indirizzo, senza alcuna copertura degli interventi. Di fatto, alcune riforme sono state dettate solo dall'esigenza di far quadrare i conti pubblici. Ricorda infine che alcuni temi hanno invece per il suo Gruppo assoluta priorità; tra essi, la dualità del mercato del lavoro, l'incentivazione del lavoro femminile, il rafforzamento dei servizi pubblici e le misure di contrasto alla povertà.

Il senatore PASSONI (PD) sottolinea che il Documento è già stato stroncato in diverse sedi dalle grandi associazioni, e dalla stessa Confindustria. Si presenta sostanzialmente come un *collage* di altri documenti, enfatici della politica tremontiana e di quella – strutturalmente collegata – del ministro Sacconi sul versante delle politiche del lavoro. Non supera l'orizzonte dell'oggi, incapace di immaginare un'Italia più forte e competitiva; manca di scelte strategiche di fondo e non sceglie la crescita come ancora di tutte le politiche (bilancio, investimenti, assetti produttivi, politiche sociali ed occupazionali). Se la crescita attesa per il 2014 è pari all'1,6 per cento, a fronte di un incremento del PIL dell'1 per cento, l'Italia versa davvero in una situazione assai difficile: sarà infatti necessaria, di fronte ad una economia che non cresce, una manovra colossale, che graverà tutta sulle spalle delle fasce più deboli. Di fatto, dal biennio 2008/2010 i redditi delle persone e delle famiglie sono in diminuzione e, senza crescita, non è credibile la stessa realizzazione degli impegni contenuti nel Patto di stabilità. Sarebbe difficile non ripercorrere al riguardo le responsabilità del Governo in carica, che peraltro nel Documento non solo sono dichiarate, ma addirittura sono assunte come valore. La crisi a lungo è stata negata, poi minimizzata, successivamente presentata come superata, senza mettere in campo misure anticicliche e senza aiuti alla domanda interna. In piccola ripresa sono invece soltanto i rami alti della produzione, ma non la domanda interna. Nessun sostegno è stato dato alla riconversione del mercato interno, come ad esempio è avvenuto in Germania, sotto la spinta del Governo. In Italia mancano inoltre politiche di *welfare* o interventi dell'Esecutivo finalizzati a favorire la crescita dimensionale delle imprese. Allarmanti sono i dati riguardanti l'occupazione. Quelli della Banca d'Italia si riferiscono a 650 mila occupati in meno rispetto al 2008, con una caduta occupazionale di rilievo enorme ed in assenza di segnali di ripresa. L'unica manovra messa in campo è rappresentata dal ricorso alla Cassa integrazione in deroga; è stata così sprecata la grande occasione offerta dalla crisi per effettuare le grandi riforme e nessuna misura è stata adottata per contrastare la precarietà. Con

l'occasione, egli ricorda la situazione di 1200 precari dell'INPS, i cui contratti sono scaduti il 31 marzo scorso. Un ordine del giorno presentato alla Camera dei deputati e accolto dal Governo prevedeva la proroga di tali contratti, che effettivamente ha avuto luogo, ma per soli quindici giorni. Auspica che sulla vicenda il Governo voglia riferire, in Aula o in Commissione, al Senato.

L'unica scelta operata dall'Esecutivo sul tema della precarietà riguarda l'apprendistato, che in nessun caso potrà risolvere la situazione. Le proposte del PD sul tema, che vanno dal contratto unico al maggiore costo del lavoro precario rispetto a quello stabile, sono note, ed egli ne auspica un tempestivo approfondimento in Commissione. Conclude manifestando la propria delusione nei confronti del Documento, che avrebbe potuto offrire segnali di intervento concreto sull'economia italiana e risulta invece del tutto insufficiente.

Nessun altro chiedendo di intervenire in discussione generale, il relatore CASTRO (*PdL*), replicando agli intervenuti, illustra una proposta di parere favorevole (vedi allegato).

La senatrice CARLINO (*IdV*) sottolinea che il Patto Europlus del 25 marzo 2011 contiene diverse indicazioni rivolte agli Stati membri per promuovere la crescita dell'occupazione, la competitività e la riduzione della disoccupazione giovanile. Il Governo italiano afferma di aver già posto in essere molte delle misure economico-sociali previste dal Patto, indicando in particolare la riforma delle pensioni, con l'allineamento dell'età pensionabile alla effettiva speranza di vita e il collegamento tra retribuzione e produttività. Si tratta comunque di semplici piani, di fatto privi di indicazioni circa la loro applicazione concreta. Pertanto il Documento appare alquanto debole sul piano della diagnosi e vago su quello delle proposte concrete, specie sul fronte del mercato del lavoro, per il quale non è citato nessun vero investimento, diversamente da quanto fatto da altri Governi, come quelli inglese, tedesco e francese.

Nel ribadire le considerazioni critiche già svolte in discussione generale, sottolinea che nel DEF i dati relativi alla disoccupazione mostrano solo una flessione dello 0,3 per cento nel triennio, non tenendo conto del fatto che l'Italia ha il numero di inattivi e di scoraggiati più alto di tutta Europa.

Per quanto attiene agli ammortizzatori sociali, si rimanda ad una generica «manutenzione del sistema», affidato alla sussidiarietà ed alla bilateralità.

Quanto alle pensioni, viene descritta come sostanzialmente stabilizzata la spesa pensionistica; risulta inoltre assente qualsiasi considerazione sull'adeguatezza dei redditi da pensione, soprattutto in considerazione della progressiva perdita di capacità contributiva dei giovani e del permanere di un *gap* di genere rilevantissimo.

A suo giudizio il Documento andrebbe integrato con l'indicazione di misure concrete volte a premiare la produttività, attraverso misure di de-

fiscalizzazione e decontribuzione, accrescere il livello della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, semplificare norme e procedure, salvaguardando tuttavia le garanzie dei lavoratori, favorire l'inclusione nel mercato del lavoro di giovani e donne, anche attraverso la previsione di appositi sgravi tributari e contributivi in favore sia dei datori di lavoro che dei giovani e delle donne lavoratrici, prevedere interventi di *welfare* a supporto della conciliazione e dei carichi di cura, introdurre innovazioni nel mercato del lavoro dipendente e autonomo, quali forme di tassazione agevolata per i giovani professionisti e le imprese giovanili, prevedere contratti per la ricerca di lavoro, la fiscalizzazione degli investimenti in formazione e l'unificazione delle tutele delle diverse forme di prestazione lavorativa, al fine di favorire la crescita di un'occupazione buona e stabile. Occorrerebbe inoltre riformare in senso universalistico e compartecipativo gli ammortizzatori sociali, valutare a medio e lungo termine la qualità del sistema previdenziale, sanare il grave squilibrio interno alla pressione fiscale, a danno del lavoro e dell'impresa, attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, nonché la diminuzione del prelievo sui redditi da lavoro più bassi e quello sulle imprese.

Per queste ragioni, esprime parere contrario sul Documento, presentando una proposta di parere di segno negativo (vedi allegato).

Anche la senatrice GHEDINI (*PD*) dichiara il proprio voto contrario alla proposta del relatore e illustra uno schema di parere alternativo, di cui è prima firmataria (vedi allegato). Ribadisce che il Documento si presenta assai carente nell'indicazione di misure concrete, sostenute normativamente ed economicamente, in direzione della crescita, della redistribuzione dei redditi e dell'incremento dei consumi, rendendo pertanto incongrua qualsiasi attesa in ordine al possibile conseguimento degli obiettivi. Al suo interno non si riscontra la messa in campo di alcuna politica per l'innovazione: l'impostazione generale rende dunque nulla la possibilità che ripresa e crescita poggino sulla capacità dell'Italia di competere con i Paesi dell'Europa e del mondo.

Le considerazioni avanzate dal suo Gruppo in ordine alla tempistica di esame del Documento rappresentano peraltro una questione dirimente. Auspica pertanto che anche in Assemblea si possa disporre di un tempo di esame adeguato alla ponderosità e importanza del Documento stesso.

Venendo alla competenza specifica della Commissione, sottolinea che i dati relativi all'occupazione sono contraddittori ed incomprensibili, quando non addirittura errati. Tale è ad esempio il caso del tasso di occupazione medio per il 2010, previsto al 61 per cento, mentre quello ISTAT si attesta su una percentuale del 56,7 per cento. Questa macroscopica differenza influenza l'intero Documento, rendendone dunque del tutto infondate le stime.

Il Documento muove dalla previsione di un tasso di crescita del Paese assolutamente modesto, pari all'1,5 per cento di media; considerato il divario tra quanto contenuto nel Documento e quanto dichiarato ieri dal ministro Tremonti nel corso dell'audizione dinanzi alle Commissioni bi-

lancio congiunte di Camera e Senato a proposito della necessità di una manovra correttiva, la crescita attesa per l'occupazione risulta mediamente pari allo 0,2 per cento, proporzione che evidentemente non potrà consolidare l'annunciata crescita occupazionale per il 2010 di 1.700.000 unità.

Il bilanciamento di flessibilità e sicurezza è inoltre rinviato all'attuazione delle deleghe già contenute nella legge n. 246 del 2007, reiterate nella legge n. 183 del 2010, e all'attuazione della delega prevista nella bozza dello Statuto dei lavori; ancora una volta si dilazionano nel tempo misure di particolare urgenza e si destruttura ulteriormente il diritto del lavoro.

Quanto all'occupazione giovanile, le misure cui il Documento si riferisce appaiono inadeguate a superare l'attuale drammatica situazione. Mancano inoltre indicazioni circa i modi per affrontare il problema della discontinuità lavorativa. Quanto allo stimolo all'occupazione femminile, è evidente che i 40 milioni di euro previsti dal Piano per la conciliazione risultano del tutto inadeguati ad affrontare una situazione decisamente emergenziale. Il 7 marzo scorso è stato sottoscritto un avviso comune tra il Governo e le parti sociali, che tuttavia prevede di delegare alla contrattazione di secondo livello la ricerca e l'incentivazione delle buone pratiche in materia di orario di lavoro finalizzate alle esigenze di conciliazione, impegnando l'Esecutivo a dare attuazione all'articolo 9 della legge n. 53 del 2000 in materia di Fondo per le politiche per la famiglia, fondo che è stato però assolutamente svuotato ed ammonta attualmente ad appena 25 milioni di euro, per la metà già destinati al finanziamento di programmi definiti in accordo con le Regioni.

Del tutto incomprensibili appaiono i passi dedicati alla spesa pensionistica, che viene descritta come stabilizzata per effetto degli interventi contenuti nel decreto-legge n. 78 del 2010. Su tutti questi temi, sui quali si appuntano forti critiche, il suo Gruppo ha presentato numerose iniziative legislative, assegnate alla Commissione e di alcune delle quali l'esame risulta già iniziato; su di esse conclusivamente auspica un adeguato approfondimento ed un confronto aperto tra maggioranza ed opposizione.

Presente il prescritto numero dei senatori, il PRESIDENTE mette quindi ai voti la proposta di parere favorevole formulata dal relatore, che è approvata, risultando conseguentemente precluso il voto sulle due proposte alternative.

La seduta termina alle ore 15,30.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DOCUMENTO LVII, N. 4**

La Commissione lavoro, previdenza sociale,

esaminati, per le parti di competenza, il Documento di economia e finanza 2011 e i connessi allegati;

premessi che il Documento rafforza le priorità del Governo, già individuate nel «Piano triennale per il lavoro» adottato nel luglio 2010, in materia di lotta al lavoro irregolare, di attuazione del principio di sussidiarietà e di sviluppo delle competenze per l'occupazione;

valutati gli incrementi del PIL e del tasso di occupazione nel periodo 2011-2014, nonché il decremento del tasso di disoccupazione;

considerato che le misure già introdotte con il decreto-legge n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, in materia di regime delle decorrenze dei trattamenti di vecchiaia e anzianità, elevamento del requisito anagrafico per il pensionamento delle lavoratrici nel pubblico impiego e attuazione dell'adeguamento dei requisiti anagrafici per il pensionamento all'aumento della speranza di vita, consentiranno una robusta riduzione del rapporto tra spesa pensionistica e PIL fino al 2026;

osservato che il Documento conferma e consolida le misure già intraprese dal Governo riguardanti il mercato del lavoro;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO
DALLA SENATRICE CARLINO
SUL DOCUMENTO LVII, N. 4**

La Commissione lavoro, previdenza sociale,
esaminato il Documento di economia e finanza 2011;
rilevato che:

il dibattito sul DEF italiano vada inquadrato nella cornice europea dopo la sostituzione del Patto di stabilità (e crescita) siglato a Maastricht nel 1991 con il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) che dovrà essere approvato a Giugno da parte del Consiglio europeo e dovrebbe prevedere, tra l'altro, interventi automatici di un Fondo europeo dotato di risorse pari a 500 miliardi di euro in cambio dei quali i paesi si impegnano a porre in essere politiche di bilancio rigorose volte alla netta riduzione del deficit di bilancio sull'esempio di quanto già fatto dalla Germania. Il primo passo in questa direzione è già stato compiuto nel Consiglio europeo del 24 e 25 marzo con l'accordo sul Patto Europlus (PEP);

le economie più in difficoltà del Continente saranno messe sotto amministrazione controllata da parte della Banca centrale europea secondo i principi di un nuovo «*Frankfurt consensus*»;

l'interesse a stabilizzare i sistemi finanziari di alcuni paesi europei è così forte perché, stando agli ultimi dati della Banca dei regolamenti internazionali (giugno 2010), il sistema bancario tedesco è esposto sulla Grecia per 65,4 miliardi, sull'Irlanda per 186,4, sul Portogallo per 44,3 e sulla Spagna per 216,6, e solo prestiti internazionali potrebbero salvare le banche tedesche per le quali un *crack* finanziario dei propri debitori avrebbe effetti devastanti;

si sta in pratica edificando, come da tempo chiedevano i più illuminati fra gli economisti, un governo dell'economia europea che si affiancherà alla moneta unica;

l'obiettivo non è più quello di un indebitamento annualmente non superiore al 3 per cento del PIL, ma è ora il pareggio annuale. Nel 2015 si inizierà a verificare come sono state applicate nel triennio precedente (e quindi a partire dal 2012) le nuove regole;

sarà introdotta la regola che qualunque entrata ulteriore a quelle poste in bilancio dovrà andare a riduzione del disavanzo, mai a copertura di nuove o maggiori spese;

c'è anche l'impegno ad introdurre in ciascuna Costituzione nazionale il vincolo della disciplina di bilancio;

la soluzione che viene proposta consiste semplicemente nel tagliare la spesa pubblica a partire dagli sprechi e dalle spese inutili. Andranno naturalmente valutati l'impatto sulla crescita, garantendo comunque la spesa sociale insopprimibile;

è necessaria dunque una riflessione più approfondita. La crisi attuale deriva dall'inadeguatezza sia delle politiche keynesiane sia di quelle liberiste ad affrontare i problemi posti dalla globalizzazione dell'economia;

considerato che:

nonostante il Governo sostenga che non ci sarà bisogno di manovre correttive né per quest'anno né per il prossimo e che in questo biennio si faranno soltanto provvedimenti contabili ordinari, la Banca d'Italia ha calcolato che, nel caso si decida di programmare tra il 2013 ed il 2014 l'approvazione della manovra volta a conseguire il pareggio di bilancio, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

infatti, fra il 2010 e il 2014 la spesa pubblica al netto degli interessi dovrà scendere di 5,5 punti di PIL. Di questi, secondo il Governo 3,2 punti sarebbero già individuati nel quadro tendenziale della seconda sezione del DEF. Altri 2,3 punti deriveranno da ulteriori manovre sul 2013-2014 basate su ulteriori tagli alla spesa pubblica;

una riduzione così drastica della spesa, nonché del disavanzo al netto degli interessi, non sarà facilmente realizzabile anche in relazione al tasso di crescita previsto, di poco superiore all'1 per cento;

già nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011). Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito da tali tagli, i quali peraltro non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa, e quale sarà l'impatto degli stessi sull'intera economia;

il Governo prevede un miglioramento costante del saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, pari a circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Tuttavia questo dato va considerato con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate e non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di PIL. Ma gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunzioni da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del *turnover*, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su quali basi concrete sia fondata tale previsione;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse, poco o nulla di queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il punto critico continua ad essere rappresentato dalla bassa crescita, il cui livello previsto è pari a circa 1 per cento: la metà di quello che la Banca d'Italia ha indicato come il livello minimo per poter interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, calcolata correttamente computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati, supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del PIL rispetto ad una media europea dell'84%). Il PIL *pro capite* italiano a parità di potere d'acquisto è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso 10 anni, e se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno 6 anni per ritornare al punto di partenza;

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è propria stata e il *surplus* di crescita necessario non può essere assicurato da un documento in cui non c'è un impegno preciso, una data, ed in cui si ritirano fuori le grandi opere infrastrutturali bloccate da questo stesso Governo e per le quali si riducono drasticamente le risorse;

le oltre 160 pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, eccetera). Altre misure sono titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili;

manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) per realizzare quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al PIL: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42 e mezzo per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio

dall'altra. Tuttavia la riforma fiscale appare come una delega senza copertura finanziaria rinviata di fatto alla prossima legislatura, ripetendo un procedimento già adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze nel 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale). L'unica misura per la crescita sembrerebbe dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

le misure «per lo sviluppo» indicate dal Governo appaiono di fatto come una spinta al lassismo, come molte altre già adottate in precedenza tra cui in particolare l'abolizione del falso in bilancio, i condoni, la cosiddetta «finanza creativa», la tassazione dei redditi da capitale più bassa di quelli da lavoro;

la vaghezza del PNR non affronta una seria analisi su riforme mirate e non costose, apparendo come un documento in cui la preoccupazione di mantenere ordine nella contabilità dello Stato sacrifica l'indicazione di misure concrete volte ad incentivare la crescita;

in assenza di crescita il debito pubblico totale non scende neppure con un indebitamento annuo pari a zero. Al contrario con un indebitamento annuo sotto controllo e un PIL che cresce di più, tutto il portato della crescita si traduce in riduzione percentuale del debito totale;

considerato, inoltre, che nell'ambito specifico delle materie di competenza della 11^a Commissione:

il Patto Europlus del 25 marzo 2011 contiene diverse indicazioni. In particolare la crescita dell'occupazione viene considerata intimamente correlata alla crescita della competitività nella zona euro, mentre i tassi di disoccupazione giovanile, quelli di lungo periodo e i tassi di attività, sono presi a parametro del buon funzionamento del mercato del lavoro;

il Governo italiano afferma di aver già posto in essere molte delle misure economico-sociali previste dal citato Patto, indicando in particolare la riforma delle pensioni, con l'allineamento dell'età pensionabile alla effettiva speranza di vita e il collegamento tra retribuzione e produttività, e i provvedimenti contenuti nella legge 4 novembre 2010 n. 183 (cosiddetto «collegato lavoro») le cui norme in tema di arbitrato, sono state tuttavia censurate dalla più autorevole dottrina che le ha indicate come almeno parzialmente incostituzionali e foriere di un grave aumento del contenzioso;

tali interventi sono illustrati nel paragrafo V.1 del PNR nel cui testo tuttavia non sono individuabili ulteriori concreti progetti di riforma ma semplici piani peraltro di fatto privi di indicazioni circa la loro applicazione concreta. Il documento in esame appare alquanto debole sul piano delle diagnosi e vago su quello delle proposte concrete in particolare per quanto riguarda il fronte del mercato del lavoro, per il quale non è citato nessun vero investimento come invece fatto da altri Governi, come quelli inglese, tedesco e francese;

viene citato il Piano triennale del Lavoro, presentato già nel luglio 2010, e le sue tre priorità da esso individuate: lotta al lavoro irregolare e

aumento della sicurezza sul lavoro; decentramento della regolamentazione; sviluppo delle competenze per l'occupabilità;

quanto alla lotta al lavoro irregolare e aumento della sicurezza sul lavoro, si citano non meglio definite «azioni di vigilanza selettiva» e «modifiche ai sistemi sanzionatori che ne accrescano l'efficacia». Nella pratica, l'azione del Governo in materia è stata tuttavia volta quasi esclusivamente alla modifica in senso peggiorativo delle norme contenute nel decreto legislativo n. 81 del 2008 (cosiddetto Testo unico sulla sicurezza sul lavoro) di cui ulteriori modifiche sono tuttora previste nel cosiddetto disegno di legge di «semplificazione» (atto Senato 2243). Appare inoltre incomprensibile il riferimento alla promozione dell'emersione del lavoro irregolare attraverso la promozione del cosiddetto lavoro intermittente e accessorio che, soprattutto dopo l'allargamento abnorme della possibilità di utilizzare lo strumento *voucher* sancito dalla legge n. 191 del 2009, è forse la forma di lavoro meno tutelata in assoluto;

per quanto riguarda il decentramento della regolamentazione esso si è tradotto finora nella ricerca e promozione degli accordi separati e nella approvazione di misure che peraltro non sembrano avere affatto risolto i problemi della contrattazione in Italia come dimostrato da ultimo dalla vertenza FIAT. Tra le misure da realizzare il Governo indica l'attuazione della delega per la redazione del cosiddetto «Statuto dei lavori» il cui testo risulta alquanto ridotto nella forma e vago nei contenuti configurandosi sostanzialmente come una delega in bianco che tra le altre cose sarebbe volto ad eliminare lo Statuto dei lavoratori. Se da un lato il *corpus* delle leggi che oggi disciplinano il diritto del lavoro è divenuto oggettivamente ipertrofico e pertanto vi è la necessità di procedere ad una sua riorganizzazione, dall'altro le garanzie per i lavoratori non possono essere ridotte ed anzi vanno accresciute a favore di quelle categorie che a tutt'oggi ne sono prive. Al contrario l'azione del Governo si è fin qui caratterizzata per un'opera di deregolamentazione la quale rischia di diminuire le garanzie e i diritti dei lavoratori;

quanto allo «sviluppo delle competenze per l'occupabilità» che prevedrebbero «la valorizzazione dell'azienda come luogo di formazione» l'unica misura in tal senso, anche questa già attuata, è quella contenuta all'articolo 48 del «collegato lavoro», una norma ampiamente criticata e criticabile che rischia di tradursi in un abbassamento surrettizio dell'età scolare. Il Governo dichiara di voler procedere altresì all'ulteriore incentivazione del contratto di apprendistato, al fine di renderlo «il tipico e conveniente contratto di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro grazie alla semplificazione regolatoria e alla efficacia della formazione in ambiente lavorativo». Il contratto di apprendistato viene presentato come lo strumento migliore per la risoluzione del problema dell'occupazione giovanile e femminile, specie nelle regioni meridionali, e di centrare così gli obiettivi europei, nonostante tale strumento si sia dimostrato tutt'altro che efficace;

al Governo sembra non tener conto né del fatto che i giovani disoccupati in Italia sono più del 25 per cento, mentre l'occupazione femmi-

nile è ferma al 47 per cento, dati che posizionano l'Italia all'ultimo posto tra i paesi della zona euro, né della complessità del problema della disoccupazione e rinuncia a mettere in campo interventi e risorse consistenti, come richiesto dall'Europa: nel DEF i dati relativi alla disoccupazione mostrano solo una flessione dello 0,3 per cento nel triennio, mentre non si tiene conto del fatto che l'Italia ha il numero di inattivi e di scoraggiati più alto di tutta Europa;

per quanto attiene agli ammortizzatori sociali si rimanda ad una generica «manutenzione del sistema» affidato alla sussidiarietà ed alla bilateralità, che proprio nella fase della crisi hanno dimostrato tutta la loro fragilità ed inadeguatezza, a fronte della necessità di garantire una nuova impostazione universalistica ed equilibrata, che si qualificerebbe non solo socialmente necessaria, ma come sostegno alla domanda, ed efficientamento del costosissimo sistema degli ammortizzatori in deroga. La registrata diminuzione dell'utilizzo della cassa integrazione ordinaria, che dà la certezza di ritornare sul proprio posto di lavoro, è causata dall'esaurimento da parte delle imprese dei periodi massimi di erogazione, mentre l'aumento della cassa integrazione straordinaria e quella in deroga, sono sintomatiche di una crisi irreversibile e della rottura del rapporto di lavoro;

viene descritta come sostanzialmente stabilizzata la spesa pensionistica, attribuendo un effetto risolutivo in tal senso agli interventi posti in atto con il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 mentre le proiezioni mostrano in maniera chiara come il profilo di sostenibilità della spesa pensionistica sia sostanzialmente determinato dagli interventi di riforma messi in atto fin dal 1995 ed inoltre, le correzioni apportate con citato decreto n. 78 del 2010 vengono proiettate, nel medio periodo, su una base di dati che ipotizza tendenze di crescita e di occupazione decontestualizzate rispetto alla congiuntura e assolutamente prive di qualsiasi riflessione critica producendo pertanto una proiezione gravemente falsata della stabilità del sistema;

risulta inoltre assente qualsiasi considerazione sull'adeguatezza dei redditi da pensione, già debole oggi e grave per la prospettiva, soprattutto in considerazione della progressiva perdita di capacità contributiva dei giovani e del permanere di un *gap* di genere relevantissimo, non certo colmato dall'allungamento del periodo di attività delle dipendenti pubbliche nel corso del tempo. Entrambe i fattori sono gravemente condizionati da tassi di attività pesantemente inadeguati e dalla discontinuità delle carriere, verso il cui superamento non appaiono rivolti interventi determinanti;

propone che per le materie di sua competenza il documento in esame sia integrato e corretto attraverso l'indicazione di misure concrete volte a:

premiare la produttività, disponendo risorse certe e continuative per il finanziamento delle politiche incentivanti (defiscalizzazione e decontribuzione);

accrescere il livello della partecipazione dei lavoratori nelle imprese,

semplificare norme e procedure salvaguardando tuttavia le garanzie dei lavoratori;

favorire l'inclusione nel mercato del lavoro di giovani e donne, anche attraverso la previsione di appositi sgravi tributari e contributivi in favore sia dei datori di lavoro sia dei giovani e delle donne lavoratrici,

prevedere interventi di *welfare* a supporto della conciliazione e dei carichi di cura, attraverso la definizione ed il finanziamento dei LEP in ambito sociale;

introdurre innovazioni mercato del lavoro dipendente e autonomo quali forme di tassazione agevolata per i giovani professionisti e le imprese giovanili; contratti per la ricerca di lavoro, fiscalizzazione degli investimenti in formazione, unificazione delle tutele delle diverse forme di prestazione lavorativa, al fine di favorire la crescita di un'occupazione buona e stabile;

riformare in senso universalistico e compartecipativo gli ammortizzatori sociali con particolare riguardo alle figure precarie ed atipiche;

valutare a medio e lungo termine la qualità del sistema previdenziale, con particolare cura a tutte le dimensioni indicate dalla UE: universalità, sostenibilità, adeguatezza, trasparenza;

unificare gli enti di previdenza, al fine di realizzare risparmi;

sanare il grave squilibrio interno alla pressione fiscale, a danno del lavoro e dell'impresa, attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, attualmente superiore di circa 5 punti alla media degli altri Paesi dell'area dell'euro, nonché la riduzione del prelievo sui redditi da lavoro più bassi e quello sulle imprese, includendo l'IRAP, è più elevato di ben 6 punti. Un divario che dovrà essere superato attraverso riduzione della spesa corrente primaria ed una decisa lotta all'evasione fiscale al fine di portare gradualmente al 20 per cento l'aliquota di riferimento per la tassazione dei redditi da lavoro;

modificare drasticamente la normativa in materia di contratti atipici al fine di ridurre la precarietà e perseguire l'istituzione del contratto unico a tutele progressive, come strumento concreto per conciliare la flessibilità in ingresso richiesta dalle imprese con le esigenze di stabilità.

tutto ciò premesso e considerato,

esprime parere contrario.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO
DAI SENATORI GHEDINI, ROILO, TREU, ADRAGNA,
BLAZINA, ICHINO, NEROZZI E PASSONI
SUL DOCUMENTO LVII, N. 4**

La Commissione lavoro, previdenza sociale,

esaminato lo schema di documento di economia e finanza 2011;

rilevato che,

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova *governance* europea, impone all'esecutivo l'obbligo di presentazione lo schema di documento di economia e finanza 2011 entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e procedere all'approvazione delle risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi, in particolare alle Commissioni di merito, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, della relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e del documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che,

il DEF, è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il PNR;

in relazione alla prima e alla seconda sezione, la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese, presentano nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del nostro Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica, evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL del 1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nel DFP del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

nel prossimo biennio sull'attività economica dovrebbe continuare a gravare una dinamica debole dei consumi, frenati dalla stazionarietà del reddito disponibile, circostanza che fa sembrare altrettanto ottimistica la previsione di un tasso di crescita del 1,5 per cento nel triennio 2012-2014;

sul raggiungimento degli obiettivi di crescita del Pil grava, inoltre, la manovra correttiva secondo quanto da più parti affermato, dovrebbe raggiungere la soglia dei 40 miliardi di euro a regime;

occorrerebbe rafforzare il potenziale di crescita dell'economia anche perché una ripresa dell'economia meno intensa di quella prospettata nel DEF 2011 renderebbe impossibile conseguire gli obiettivi di finanza pubblica;

i dati per il 2011 confermano il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del PIL, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi;

l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa. Anche in conseguenza dell'accennata manovra correttiva e del percorso di forte contenimento della spesa pubblica, ed in particolare di quella in conto capitale, l'indebitamento netto è previsto in diminuzione fino a raggiungere lo 0,2 per cento nel 2014;

per la spesa corrente gli obiettivi sono particolarmente ambiziosi. La prevista manovra correttiva si baserà quasi esclusivamente su nuovi tagli alla spesa corrente che andranno ad aggiungersi a quelli previsti nelle precedenti manovre correttive. La dinamica della spesa nell'ultimo decennio è stata ampiamente superiore a quella del prodotto e la prevista riduzione della spesa corrente al netto degli interessi deriva da tagli lineari e blocchi temporanei, la cui efficacia è spesso deludente, come ha più volte ricordato la Corte dei conti, risolvendosi per lo più o in meri slittamenti nel tempo di pagamenti (ciò che ha creato difficoltà alle aziende fornitrici dell'Amministrazione) o nell'adozione di atti di riconoscimento di debito, che possono essere espressione di debiti sommersi e, comunque, elementi di turbativa del bilancio. Debiti destinati ad essere regolarizzati in anni successivi, con aggravii rilevanti per la gestione contabile dell'esercizio nel quale avviene l'«emersione»;

il profilo decrescente delle spese in conto capitale non chiarisce se la proiezione ricomprenda o meno le spese che richiedono un apposito finanziamento, come tali non registrate dalla previsione a legislazione vigente (come per i contributi alle Ferrovie e all'ANAS). Come ricordato dalla Corte dei Conti, nella prima ipotesi ci troveremmo di fronte ad una decisione programmatica molto severa, per il collasso di una componente di spesa da sostenere e qualificare, nella seconda ipotesi, invece, dovrebbe essere segnalata una significativa sottostima della spesa futura che richiederebbe un apposito finanziamento;

in tale ambito si segnala il massiccio taglio degli investimenti pubblici che scenderanno a 27 miliardi nel 2012 rispetto ai 38 miliardi di euro del 2009;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali, come riferisce il DPF registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al PIL che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011»;

sul quadro di finanza pubblica e sulla crescita incide in misura rilevante il fenomeno dell'evasione fiscale (secondo l'ISTAT, nel 2008 il valore del sommerso economico è compreso tra il 16,3 per cento e il 17,5 per cento del PIL, tra 255 e 275 miliardi di euro) e ostacola gli interventi di riforma fiscale, mentre la sua riduzione potrebbe rappresentare una rilevante leva di sviluppo se il recupero di gettito verrà utilizzato per redistribuire in maniera più equa il carico delle imposte tra le diverse categorie di contribuenti;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale, che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

ma il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in

conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo;

constatato che,

la terza sezione del DEF, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali misure elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel PNR della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel nostro Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la confusione con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il PNR annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il PNR si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema. Sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica, di fatto il fallimento della scelta del nucleare. Nel PNR, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiettivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia

e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi;

la riforma fiscale è solo annunciata. Alla conclusione dei tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio seguirà la stesura di una legge delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un iter lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture *greenfield*; *Jeremy Mezzogiorno*, nell'ambito del Piano per il Sud; La Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi da ormai diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali politiche;

il documento non dà seguito all'attuazione della comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008, relativa allo «*Small business act*», che prevede interventi per la semplificazione, il sostegno e la promozione delle PMI. È, altresì, completamente assente ogni tipo di impegno per l'adozione ed applicazione della normativa europea in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione;

per quanto di competenza,

si osserva, innanzitutto, che i dati relativi all'occupazione ed alle sue dinamiche, contenuti in diverse sezioni del documento, risultano fra loro contraddittori e in contrasto con quelli ufficiali rilevati dagli Istituti Nazionali deputati (PNR pagina 332, tasso di occupazione 2010: 61,1 per cento *versus* ISTAT 56,7 per cento); contraddizioni si osservano anche relativamente all'entità agli esiti attesi dalle misure proposte nel PNR; in particolare, non si comprende come un incremento medio annuo dell'occupazione indicato nello 0,2-0,3 per cento, possa produrre in capo a 10 anni (Italia 2020) un incremento dello *stock* degli occupati di 1,7 milioni di unità. Se si assume, inoltre, che, nell'arco temporale considerato dal DEF, dovrà essere attuata una manovra di finanza pubblica, a correzione del debito, stimata in circa 35 miliardi di Euro, e che le misure proposte nel PNR prefigurano esiti attesi di crescita contenuti nello 0,2 per cento del PIL, l'obiettivo indicato sembra del tutto inverosimile; gli stessi risultati attesi dall'impatto delle riforme (Tavola III.10) sembrano indicare attese appena coerenti con un obiettivo di mero ripristino del tasso di occupazione pre crisi alla fine del decennio;

le specifiche misure previste a sostegno dell'incremento dell'occupazione, laddove rinvenienti da provvedimenti già assunti nel corso dell'ultimo biennio (nei vari Decreti «anticrisi») sono risultate in sé non adeguate a garantire la protezione universale necessaria in presenza di una grave crisi occupazionale, né tantomeno hanno potuto essere stimolo all'occupazione; quelli indicati nei documenti programmatici cui il PNR

si riferisce (Piano triennale per il lavoro, Italia 2020; Piano Giovani) sono proposti ad un livello di elaborazione che non ne consente alcuna seria valutazione di efficacia; molte delle misure ivi contenute risultano, inoltre, prive di adeguati finanziamenti a supporto. In particolare:

– con riferimento all'occupazione giovanile il *mix* di misure indicate, diverse delle quali già in essere, non sembrano minimamente adeguato a superare un *gap* drammatico, che esclude dalla partecipazione attiva quasi un terzo della popolazione giovanile in età di lavoro; in particolare, occorre sottolineare che il disinvestimento nel sistema scolastico e della formazione (abbassamento dell'obbligo di istruzione a 15 anni, tagli alla scuola e all'università), appare assolutamente contraddittorio con i bisogni di competenze di un'economia matura, che sulla specializzazione e sull'alta qualificazione del lavoro deve puntare per promuovere lo sviluppo e, conseguentemente, l'occupazione; appaiono deboli e aspecifiche le misure volte a favorire l'autoimprenditorialità dei giovani e sostanzialmente assenti le politiche fiscali a sostegno del loro impiego; il potenziamento dell'utilizzo del contratto di apprendistato, misura certamente utile, deve essere adeguatamente sostenuto e, soprattutto, concretamente posto in atto con misure di accompagnamento e supporto che ne garantiscano l'effettiva efficacia formativa, presupposto di una piena occupabilità. Da ultimo, non compaiono indicazioni stringenti circa i modi per affrontare e superare il gravissimo problema della discontinuità lavorativa che affligge, ormai, non solo le fasce giovanili, ma larga parte della popolazione occupata al di sotto dei 40 anni di età; i rimandi alle riforme ipotizzate attraverso lo «Statuto dei lavori», di cui – assunta la delicatezza delle materie che vi sarebbero affrontate – si censura la struttura di delega, appaiono caratterizzati da una possibile eterogenesi dei fini, in quanto potenzialmente prodromiche di una ulteriore destrutturazione e frammentazione del lavoro.

– Il bilanciamento di flessibilità e sicurezza, raccomandato dall'*Annual Growth Survey*, è integralmente rimandato all'attuazione delle deleghe già contenute nella legge n. 246 del 2007, reiterate dalla legge n. 183 del 2010 e differite di ulteriori 24 mesi e dalla attuazione della delega prevista nella bozza dello «Statuto dei Lavori»: appare ovvio come non ne sia valutabile la portata e come, ancora una volta, si dilazionino nel tempo misure la cui urgenza è dimostrata in tutta evidenza dai dati sulla disoccupazione, l'inoccupazione, la precarietà il progressivo accrescersi del tasso di disegualianza nel nostro Paese; del tutto inefficaci appaiono le supposte «azioni riformatrici» contenute nel disegno di legge «collegato lavoro», al contrario forieri di ulteriore destrutturazione della certezza del diritto del lavoro e di, conseguente, ulteriore precarizzazione; non si comprende, inoltre, come si possa ascrivere alle misure contenute nel citato provvedimento efficacia sostanziale nell'azione, prioritaria, di contrasto al lavoro sommerso ed illegale, assunta la rarefazione dei controlli da esso determinata e la riduzione – nei fatti – delle sanzioni previste per le violazioni in materia di adempimenti;

- L'affidamento alla bilateralità della tanto attesa riforma degli ammortizzatori sociali e delle politiche per il reimpiego, indispensabili per scongiurare il rischio concreto di una ripresa della crescita senza occupazione, e con espulsione dal mercato del lavoro delle persone più fragili in termini anagrafici e di competenze sembra velleitario in assenza di una progettazione generale e di un sostegno universalistico al sistema;

- Lo stimolo all'occupazione femminile, fattore di sviluppo strategico per il nostro Paese che registra ormai la peggiore *performance* europea rispetto a tale *item*, è affidato alle misure contenute in «Italia 2020», rispetto alle quali si osserva che, allo stato non si è proceduto ad alcuno *step* attuativo, con l'eccezione dell'accordo con la Conferenza delle Regioni per la destinazione delle risorse per i servizi per la prima infanzia, che ha visto le Regioni unanimemente indicare destinazioni coerenti con le tipologie di servizio previste nel Piano proposto nella precedente XV Legislatura (Governo Prodi); rispetto a quest'ultimo appare macroscopicamente evidente come i 40 milioni di euro previsti dal «Piano per la Conciliazione», pari ad un terzo dello stanziamento per il solo primo anno del Piano Nazionale Nidi promosso dal Governo Prodi e non rifinanziato, siano del tutto inadeguati ad affrontare quella che si configura come una vera e propria emergenza nazionale; da ultimo, in merito all'Avviso Comune sottoscritto in data 7 marzo ultimo scorso tra il Governo e le Parti Sociali, denominato «Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro» nel quale, con riferimento alla Delega reiterata con la legge n. 183 del 2010 per la promozione dell'occupazione femminile, in cui si prevede di delegare alla contrattazione di secondo livello, la ricerca e l'incentivazione delle buone pratiche in materia di orario di lavoro finalizzate alle esigenze di conciliazione citate e che prevede, quale unico impegno concretamente riferibile al Governo, quello a dare piena attuazione all'articolo 9 della legge n. 53 del 2000, di cui prevista copertura nell'ambito del Fondo per le politiche per la famiglia di cui all'articolo 19 del decreto-legge n. 223 del 2006 convertito, con modifiche, dalla legge n. 248 del 2006, si osserva che detto Fondo è passato da una dotazione di 213 milioni di euro per l'anno 2007 a 174 milioni di euro per il 2010 e per il 2011 risulta sostanzialmente svuotato (attuale dotazione 25 milioni di euro, di cui almeno il cinquanta per cento già destinate al finanziamento di programmi definiti in accordo con le Regioni), con una decurtazione di oltre il 90 per cento, alla quale si aggiungono i tagli operati dal Governo ai trasferimenti a Regioni ed Enti Locali, di cui la maggior parte è destinata al finanziamento delle misure di *welfare* territoriale, a sostegno degli impegni di cura delle famiglie; pertanto,

il recupero di potere d'acquisto dei salari da lavoro dipendente rimane esclusivamente affidata all'ampliamento della contrattazione decentrata, attraverso la decontribuzione e la detassazione dei salari di produttività; appare però evidente come la possibile estensione della contrattazione decentrata risulta sostanzialmente compressa dalla congiuntura economica e realisticamente riferibile a quote limitate di occupati e, pertanto, totalmente insufficiente a determinare un recupero significativo del potere

d'acquisto e della domanda interna, alla quale, peraltro, appaiono sostanzialmente affidate le pur modeste stime di crescita previste dal DEF; non si può celare, inoltre, come l'attuale situazione di conflitto sindacale, in una situazione di incertezza nella regolazione dei diritti di rappresentanza, renda ancor più difficile attribuire concreta efficacia a tale pratica;

per contro sono totalmente esclusi altri strumenti, certamente efficaci, quali la partecipazione dei lavoratori alle dinamiche reddituali dell'impresa e gli interventi di riduzione del cuneo fiscale;

ancora una volta viene descritta come sostanzialmente stabilizzata la spesa pensionistica, attribuendo un effetto risolutivo in tal senso agli interventi posti in atto con il decreto-legge n. 78 del 2010; in realtà la proiezione realizzata mostra in maniera chiara come il profilo di sostenibilità della spesa pensionistica sia sostanzialmente determinato dagli interventi di riforma messi in atto fin dal 1995; inoltre, le correzioni apportate con l'intervento dello scorso luglio vengono proiettate, nel medio periodo, su una base di dati che ipotizza tendenze di crescita e di sviluppo dell'occupazione incongruenti con i dati di previsione contenuti nello stesso DEF ed esitanti dalle azioni del PNR;

inoltre, è assente qualsiasi considerazione sull'adeguatezza dei redditi da pensione, già debole oggi e grave per la prospettiva, soprattutto in considerazione della progressiva perdita di capacità contributiva dei giovani e del permanere di un *gap* di genere rilevantissimo, non certo colmato dall'allungamento del periodo di attività delle dipendenti pubbliche nel corso del tempo. Entrambe i fattori sono gravemente condizionati da tassi di attività pesantemente inadeguati e dalla discontinuità delle carriere dei giovani e delle donne;

considerato, inoltre, che

occorrerebbe alternativamente prevedere, con specifico riferimento alle politiche per la crescita e lo sviluppo dell'occupazione, l'adozione di misure volte a premiare la produttività, disponendo risorse certe e continuative per il finanziamento delle politiche incentivanti (defiscalizzazione e decontribuzione), favorire la mobilità, accrescere il livello della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, semplificare norme e procedure, anche al fine di attrarre investimenti diretti esteri in Italia. Dal lato delle misure per il raggiungimento nel 2020 del tasso di occupazione del 67-69 per cento, occorre prevedere apposite iniziative per l'inclusione nel mercato del lavoro di giovani e donne, anche attraverso la previsione di appositi sgravi tributari e contributivi in favore sia dei datori di lavoro sia dei giovani e delle donne lavoratrici, la previsione di interventi di *welfare* a supporto della conciliazione e dei carichi di cura, attraverso la definizione ed il finanziamento dei LEP in ambito sociale; occorre introdurre innovazioni mercato del lavoro dipendente e autonomo quali forme di tassazione agevolata per i giovani professionisti e le imprese giovanili; contratti per la ricerca di lavoro, fiscalizzazione degli investimenti in formazione, unificazione delle tutele delle diverse forme di prestazione lavorativa, al fine di favorire la crescita di un'occupazione buona e stabile; riformare in senso

universalistico e compartecipativo gli ammortizzatori sociali; valutare a medio e lungo termine la qualità del sistema previdenziale, con particolare cura a tutte le dimensioni indicate dalla UE: universalità, sostenibilità, adeguatezza, trasparenza.

Tutto ciò premesso e considerato,
esprime parere contrario.

IGIENE E SANITÀ (12^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

251^a Seduta

Presidenza del Presidente

TOMASSINI

La seduta inizia alle ore 13,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere favorevole)

Riprende l'esame sospeso nella seduta di ieri.

Il presidente TOMASSINI dichiara aperta la discussione.

La senatrice BIONDELLI (*PD*) esprime un giudizio fortemente critico sul complesso del Documento in titolo, per il quale, oltre a rilevare la ristrettezza dei tempi dedicati al relativo esame e la vaghezza dei contenuti, sarebbe stato preferibile avviare un più ampio confronto parlamentare. Lamenta quindi l'assenza di un'ideale strategia politica sul piano socio-assistenziale, settore nel quale i comuni dispongono di risorse sempre più limitate, con il rischio pertanto di un progressivo ridimensionamento, se non addirittura un venir meno, dei servizi resi al cittadino in tale ambito. In tal senso, appare irrazionale a suo giudizio la riorganizzazione della rete ospedaliera che si sta perpetrando in alcune regioni, come il Piemonte, con la chiusura di piccoli nosocomi e la creazione di nuove aziende ospedaliere, al di fuori di qualsiasi integrazione con i servizi sul territorio.

Nel richiamare i contenuti della relazione svolta dalla senatrice Aderenti riguardo all'esigenza di avviare una riflessione sulle ragioni di inopportunità nella reintroduzione dei *ticket* per la medicina specialistica, fa presente come, oltre al blocco nelle assunzioni e al relativo allungamento delle liste di attesa, si aggiunge il disagio della contribuzione da parte dei cittadini, con il rischio di penalizzare ulteriormente la domanda di salute.

Coglie quindi l'occasione per rilevare, in relazione alle previsioni dell'anno 2011, l'incongruenza della spesa sanitaria pari a circa 114 miliardi di euro, con un incremento stimato pari all'1,2 per cento rispetto all'anno 2010, a suo giudizio assolutamente inadeguato tenuto conto dell'incidenza del tasso programmato di inflazione pari al 3,3 per cento necessario per mantenere inalterati i livelli assistenziali dell'anno 2010: in questo quadro, le previsioni per il 2011 risultano deficitarie del 2,2 per cento nell'adeguamento inflazionistico, pari a circa 2 miliardi di euro.

Il senatore COSENTINO (*PD*) rileva che il Documento in titolo si presenta in modo articolato, metodico ed analitico, ma rappresenta semplicemente una base iniziale di discussione, poiché appare soprattutto fragile nella parte propositiva. In linea generale, la tenuta dei conti pubblici – pur conseguita in questi anni attraverso politiche di rigore – rischia di non essere sostenibile in futuro se non si accompagna a precise scelte di sviluppo ed alla promozione degli investimenti, scelte senza le quali non è possibile la ripresa economica. Il DEF 2011 è, pertanto, figlio di questa filosofia, avara di riforme e intrisa di indirizzi del tutto generici, anche perché si pone all'interno di una cornice politica dominata dallo scontro e dalle risse tipiche delle scadenze elettorali.

Tale quadro generale si ripercuote inevitabilmente anche nel settore sanitario che, a suo giudizio, non è al centro del programma di riforme. Sembra quindi confermata un'impostazione secondo la quale sarebbero sufficienti i risultati del Patto per la salute e dei piani di rientro, senza alcuna attenzione per le scelte di indirizzo e di investimento. Peraltro, questa condizione di per sé già preoccupante si associa ad un mancato coinvolgimento delle Commissioni parlamentari, nonostante gli auspici formulati dalla relatrice. È infatti evidente come le istituzioni parlamentari siano state tenute fuori dalle scelte di politica sanitaria in quanto si è privilegiato e si è dato per scontato un procedimento di governo sanitario basato sulle intese tra Governo e le Regioni, intese che sono certamente essenziali, ma che non bastano a riempire un vuoto di indirizzo e di priorità che dovrebbe essere colmato dal Parlamento, concepito come punto di riferimento non negoziato per tutelare la dimensione nazionale degli obiettivi di salute della cittadinanza.

Nel merito del Documento in titolo, colpisce l'affermazione contenuta nella parte dedicata alla *governance* del sistema della spesa sanitaria, laddove nella selezione delle migliori regioni *benchmark* si richiamano criteri di qualità sulla base di indicatori condivisi. A suo giudizio, tale affermazione risulta infondata in quanto, soprattutto nel Mezzogiorno, i piani di rientro dal *deficit* sanitario non sono stati capaci finora di assicurare la qualità delle cure. Per questa ragione invita il Presidente a richiedere al Ministero della salute tutti i documenti che attestano l'adeguatezza dei livelli essenziali di assistenza da parte delle regioni coinvolte nei piani di rientro dal disavanzo sanitario, allo scopo soprattutto di comprendere in base a quali criteri ed indicatori questi risultati si intendono raggiunti.

Lo scenario descritto è causato anche da una gestione dei costi *standard* e degli stessi piani di rientro ispirata unicamente a ragioni di tipo contabile-economico, quando invece l'alternativa – evidenziata, peraltro, dalla stessa Commissione durante l'esame dell'atto del Governo sul federalismo sanitario – sarebbe la creazione di una agenzia di valutazione scientifica sulla qualità e l'appropriatezza delle cure. Inoltre, appare contestabile che i piani di rientro dal *deficit* sanitario abbiano un valore industriale, essendo stati orientati negli ultimi anni a contenere soltanto le spese, a chiudere posti letto e a ridurre le strutture, come, ad esempio, dimostrato dal piano di rientro della regione Lazio che focalizza la sua attenzione sulle province senza un disegno di riorganizzazione dei servizi che investa la città di Roma.

Attraverso la politica dei tagli di risorse e la ventilata reintroduzione dei *ticket*, il sistema di sanità pubblica rischia di essere ulteriormente danneggiato, a vantaggio del settore privato che non a caso si espande sempre più nella diagnostica e nella medicina specialistica. Peraltro, il blocco del *turn over* può certamente contribuire ad un miglioramento dei conti, ma non costituisce una soluzione di lungo periodo poiché manca una ridefinizione delle priorità nelle politiche sanitarie.

Per tali motivi, ribadisce che il percorso rappresentato dal Patto per la salute e dai piani di rientro dai *deficit* sanitari richiede un salto di qualità: non si può puntare soltanto alla compressione dei disavanzi, ma occorre finalizzare gli sforzi verso una riorganizzazione della rete e dei servizi, più attenta al rispetto dei criteri di qualità. Questo cambiamento, a suo avviso, potrà realizzarsi solo conferendo il giusto peso alle istituzioni parlamentari in modo che le decisioni cruciali per la *governance* sanitaria siano assunte nella sede più appropriata, l'unica in grado di non lasciare sole le regioni.

La senatrice CHIAROMONTE (*PD*), prendendo spunto anche dalle risultanze emerse dal corso della recente indagine conoscitiva sulle malattie degenerative, osserva che nel Documento in titolo si riscontra una sconcertante assenza di interventi qualificati per la promozione degli investimenti nella informazione e nella formazione. Invece, i riferimenti alla riduzione della medicina di base ed alla contrazione del personale assumono una valenza preoccupante in quanto all'Esecutivo sembra sfuggire che la sanità pubblica è un settore strategico per lo sviluppo e per la crescita economica, soprattutto sotto l'aspetto occupazionale. Anche per questi motivi, condivide l'accento posto dal senatore Cosentino sulla esigenza che il Parlamento recuperi il proprio ruolo nella indicazione delle linee-guida da seguire nelle politiche sanitarie.

Il senatore D'AMBROSIO LETTIERI (*PdL*) esprime un preliminare apprezzamento per il metodo ispirato al confronto che ha caratterizzato i lavori della Commissione nella discussione dell'Affare assegnato sull'ammodernamento del Servizio sanitario nazionale e sui costi e fabbisogni *standard* in sanità, approccio a suo giudizio idoneo per superare le dina-

niche dettate dallo scontro e pervenire all'individuazione di una piattaforma condivisa. Fa quindi presente come le considerazioni espresse dal senatore Cosentino in merito all'individuazione da parte della Commissione e del Parlamento di indirizzi di natura strategica da offrire alle Regioni come linee guida nella definizione delle politiche regionali, pur suscitando estremo interesse, tuttavia non tiene conto del riparto delle attribuzioni risultante dal Titolo V della Costituzione, che assegna, da un lato, al Governo la competenza nel delineare la cornice di principio e, dall'altro, alle Regioni gli aspetti attuativi e di dettaglio. In tal senso coglie l'occasione per ricordare come il consenso maturato in seno alla Conferenza Stato-Regioni in ordine all'emendamento soppressivo della lettera e) del comma 6 dell'articolo 22 dello schema di decreto legislativo di cui all'Atto del Governo n. 317, riguardo al principio della deprivazione sociale, sia testimonianza della presenza di egoismi territoriali che vanno in una direzione opposta rispetto al parametro di condivisione delle scelte auspicato dal senatore Cosentino.

Nel ricordare come la sanità incida per una percentuale pari all'80 per cento dei bilanci regionali, quota nella cui gestione si annidano numerosi sprechi e anche condotte rilevanti sotto il profilo penale, di cui la regione Puglia costituisce un esempio, ritiene prioritario contrastare tali fenomeni distorsivi attraverso un più fattivo recupero di efficienza nonché mediante l'assunzione di responsabilità nella gestione di risorse pubbliche, nella prospettiva di accompagnare l'attuazione del federalismo fiscale alla luce dei principi di solidarietà e coesione sociale.

Quanto al merito del Documento, sottolinea che l'incidenza della spesa sanitaria in Italia – pari ad oltre il 7 per cento del PIL – si pone in analogia ai *trend* dei Paesi dell'Unione europea, nonostante le difficoltà arretrate dalla congiuntura economica attuale. Quanto al perimetro delle competenze del Governo in materia sanitaria, risultano riaffermati i principi di solidarietà, universalità ed equità all'interno del *welfare*. Concorda tuttavia sulla necessità di una riflessione in ordine agli strumenti idonei per verificare i livelli di qualità e appropriatezza, esprimendo senz'altro l'auspicio di un maggiore coinvolgimento degli organi parlamentari in tal senso.

Il presidente TOMASSINI dichiara chiusa la discussione.

La relatrice, senatrice ADERENTI (*LNP*), nel replicare ai senatori intervenuti durante la discussione, presenta uno schema di parere favorevole – pubblicato in allegato al resoconto della seduta – nel quale, recependo lo spirito delle osservazioni avanzate dal senatore Cosentino, si richiama l'inderogabile necessità di un coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari sul monitoraggio delle politiche sanitarie regionali che condizionano l'andamento delle diverse componenti della spesa sanitaria.

Si procede quindi alle dichiarazioni di voto sullo schema di parere favorevole proposto dalla relatrice.

La senatrice BASSOLI (PD), esprimendo il voto contrario a nome del suo Gruppo in merito alla proposta di parere favorevole avanzata dalla relattrice, coglie l'occasione per presentare ed illustrare una proposta di parere alternativo – pubblicata in allegato al resoconto della presente seduta – che, pur di segno contrario, costituisce un contributo propositivo da parte del suo Gruppo. In particolare, dopo aver lamentato come, sul piano della metodologia, l'esame del Documento in titolo sia stato compreso dalla ristrettezza dei tempi, fa presente come il contesto europeo di riferimento esiga non soltanto un piano di strategie economiche ma anche un programma di riforme da elaborare a livello condiviso. Il Documento in titolo, infatti, costituisce un atto fondamentale per le politiche di bilancio, per i futuri indirizzi in campo economico, nonché quale primo atto nella discussione in sede europea.

Rileva quindi come a livello macroeconomico l'Italia sconti una sensibile perdita nella capacità competitiva, non soltanto con riferimento al ciclo economico, ma anche al progressivo deterioramento della produttività intesa nel suo complesso, con riferimento al sistema delle imprese, al tessuto economico e finanziario e al capitale umano, elementi di debolezza strutturale che incidono sulla perdita di PIL, per il quale si prevede un incremento dell'1,5 per cento laddove la media europea si attesta al 2,1 per cento. In questo quadro esprime peraltro preoccupazione in ordine alla manovra preannunciata dal ministro Tremonti, che lungi dal recare una riorganizzazione delle voci di spesa, sarà contraddistinta da ulteriori tagli di bilancio.

Osserva quindi, come il Documento risulti particolarmente carente nella definizione degli obiettivi strategici a livello macroeconomico, senza peraltro operare riferimento alcuno al Piano sanitario nazionale 2011-2013. Inoltre, occorre considerare a suo avviso come, nell'attuazione della disciplina sui costi e fabbisogni *standard*, non si possa prescindere dal tener conto, oltre ai criteri di regolarità sul piano contabile, anche di parametri di valutazione sulla qualità e sulla appropriatezza delle cure.

Sottolinea quindi come la professionalità degli operatori medici e sanitari risulti fortemente intaccata e mortificata dalla precarizzazione dei rapporti di lavoro, a tacere della riduzione del personale per l'invecchiamento progressivo della classe medica e del blocco del *turn over*. Al contrario, sarebbe opportuno favorire la professionalità e la multidisciplinarietà della cura attraverso la formazione e la stabilità del personale nel settore sanitario. In tal senso, i tagli lineari costituiscono uno strumento che, oltre ad essere inadeguato ai fini della razionalizzazione della spesa, non consente l'adozione di precise strategie per l'investimento nell'innovazione tecnologica e nella ricerca, con particolare riferimento al potenziamento della telemedicina.

Nel delineare le priorità del sistema salute, in rapporto all'invecchiamento della popolazione e alla nuova epidemiologia, caratterizzata dalla preponderanza delle malattie croniche rispetto alle patologie acute, si sofferma sull'esigenza di provvedere alla riorganizzazione della rete ospedaliera e dei percorsi di cura, alla ridefinizione dei nuovi LEA superando

quelli definiti nel 2001, alla rivisitazione dei rapporti organizzativi ed economici – con riferimento alle Università – tra insegnamento ed assistenza, nonché alla definizione dei tetti di spesa per gli erogatori privati. In tal senso, oltre ad un equo riparto, nella spesa corrente, delle risorse necessarie a garantire i livelli di assistenza, appare indispensabile definire un piano di interventi in conto capitale, al fine di riqualificare la spesa e l'offerta sanitaria. Nel sottolineare l'esigenza di un monitoraggio costante ai percorsi di cura, pur concordando con le osservazioni del senatore D'Ambrosio Lettieri, fa presente come le Regioni tutte abbiano finora adottato un *modus operandi* che esclude in radice il ruolo del Parlamento: in tal senso, a suo giudizio, il sistema politico deve farsi carico di tale circostanza, nel tentativo di arginare la prevalenza di istanze *lato sensu* di natura sindacale, ovverosia di rappresentazione di interessi particolaristici, che si generano attorno al tavolo di confronto delle Regioni con il Governo.

Esprime quindi reale preoccupazione sulla reintroduzione dei *ticket* per le visite specialistiche, suscettibile a suo giudizio di generare un'ulteriore avvilimento del sistema sanitario pubblico con il rischio di una strisciante privatizzazione dei servizi sanitari, tenuto conto che già al momento la spesa privata si attesta attorno ai 25 miliardi di euro annui.

In conclusione, esprime l'auspicio che, pur formulando un parere contrario, tale contributo possa costituire – lungi da spinte demagogiche di natura strumentale – una base di riflessione comune volta a rilanciare nella realtà delle istituzioni una capacità di dialogo tra le forze politiche sulle tematiche di interesse strategico per il Paese.

Il senatore RIZZI (*LNP*), nel dichiarare il voto favorevole del suo Gruppo alla proposta di parere avanzata dalla relatrice, coglie l'occasione per esprimere il proprio apprezzamento in merito alle considerazioni svolte dal senatore Cosentino riguardo alla necessità di una fattiva programmazione sanitaria unitamente ad un attento monitoraggio da parte degli organi parlamentari, ringraziando altresì la senatrice Aderenti per aver accolto tale osservazione.

Nel condividere i rilievi formulati dalle senatrici Biondelli e Bassoli, in merito all'insostenibilità del sistema dei *ticket*, per il quale si è sempre dichiarato contrario, coglie l'occasione per ricordare come tale meccanismo sia stato introdotto dal ministro della salute *pro tempore* Bindi. Ciò nondimeno, prende atto del fatto che, in seno alle formazioni politiche di centro-sinistra, sia in corso un ripensamento sull'intero sistema di finanziamento da parte del cittadino, il quale può essere superato in base ad un'adeguata politica di programmazione sanitaria nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Non essendovi ulteriori interventi per dichiarazione di voto, il PRESIDENTE avverte che è stata presentata un'ulteriore proposta di parere alternativo a firma del senatore Belisario, pubblicato in allegato al resoconto della presente seduta.

Previa verifica del prescritto numero legale, la Commissione approva la proposta di parere favorevole avanzata dalla relatrice Aderenti, risultando pertanto preclusa la votazione sulla proposta di parere a firma della senatrice Bassoli e altri, nonché sullo schema di parere presentato dal senatore Belisario.

Il presidente TOMASSINI, dopo aver espresso un preliminare apprezzamento per l'alto contributo offerto dagli interventi di maggioranza e opposizione nel dibattito, fa presente come, a differenza degli strumenti programmatici precedenti inidonei a seguire il ciclo economico, il Documento in titolo, pur essendo maggiormente coinciso, tuttavia costituisce la base per la definizione di interventi di natura propositiva. In tal senso, anche alla luce della concorrenza con le Regioni sul piano legislativo, si deve tenere conto che i commissariamenti hanno contribuito al contenimento dei costi e all'eliminazione degli sprechi, e successivamente quale base e presupposto per politiche di riqualificazione e riorganizzazione delle reti e dei servizi. Inoltre, si pongono i limiti dettati dalla valutazione dei costi e fabbisogni *standard* con riferimento alle Regioni *benchmark*. Quanto al ricorso alla mutualità integrativa, osserva che, nel rivestire un ruolo assai limitato, essa è suscettibile tuttavia di liberare risorse in favore nel settore pubblico a beneficio di altra parte della popolazione.

Assicura infine il senatore Cosentino che si farà carico di acquisire la documentazione presentata in sede di verifica dei piani di rientro delle Regioni in disavanzo ferma restando l'esigenza di avviare ogni idonea iniziativa attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo nella prospettiva di esercitare un più fattivo ruolo di monitoraggio in merito alle politiche sanitarie regionali.

La seduta termina alle ore 14,45.

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SUL DOCUMENTO LVII, n. 4**

La 12^a Commissione permanente,

esaminato il Documento in titolo,

analizzate, in particolare, la Sezione II, par. III. 3, e la Sezione III, recante il Programma nazionale di riforma;

considerato che nel Documento si registra, con riferimento agli ultimi anni, un complessivo miglioramento nella *governance* sanitaria grazie alla progressiva responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, in caso di squilibri di bilancio, con conseguente adozione di piani di rientro del disavanzo sanitario;

premesso che la determinazione dell'ammontare delle risorse annualmente destinate alla sanità precede la quantificazione delle risorse disponibili, in quanto viene concordata tra lo Stato e le Regioni con apposito Accordo o Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, interpretato alla stregua di un vero e proprio Patto di stabilità interno;

ravvisata la necessità inderogabile di un coinvolgimento delle competenti Commissioni parlamentari sul monitoraggio delle politiche sanitarie regionali che condizionano l'andamento delle diverse componenti della spesa sanitaria;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
BASSOLI, BIONDELLI, BOSONE, CHIAROMONTE,
CHITI, COSENTINO, Ignazio MARINO, PORETTI
SUL DOCUMENTO LVII, n. 4**

La 12^a Commissione permanente,

esaminato lo schema di Documento di economia e finanza 2011;

premesso che,

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova *governance* europea, impone all'Esecutivo l'obbligo di presentazione lo schema di Documento di economia e finanza 2011 entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e procedere all'approvazione di risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio, e dovrebbe stabilire l'entità della successiva manovra finanziaria nonché le cifre e le modalità attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi alle Commissioni di merito, ed in particolare quelli previsti al Senato, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel Documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, la relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e il Documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che,

il DEF, è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il PNR;

in relazione alla prima e alla seconda sezione, la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese presenta nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei Paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del nostro Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL del 1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nel DFP del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

i dati per il 2011 confermano, altresì, il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del PIL, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi; l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali, come riferisce il DPF registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al PIL che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale, che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

ma il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo;

constatato che,

la terza sezione del DEF, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali misure elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel PNR della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel nostro Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il Documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la confusione con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il PNR annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il PNR si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema. Sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica, di fatto, il fallimento della scelta del nucleare. Nel PNR, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiettivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi;

la riforma fiscale è solo annunciata. La conclusione di tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio cui seguirà la stesura di una legge

delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un *iter* lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture *greenfield*; *Jeremy Mezzogiorno*', nell'ambito del Piano per il Sud; la Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi da ormai diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali iniziative;

il Documento non dà seguito all'attuazione della comunicazione della Commissione Europea del 25 giugno 2008, relativa allo «*Small business act*», che prevede interventi per la semplificazione, il sostegno e la promozione delle PMI. È altresì, completamente assente ogni tipo di impegno per l'adozione ed applicazione della normativa europea in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali tra imprese e tra imprese e pubblica amministrazione;

per quanto di competenza,

rilevato che,

nel DEF 2011, per quanto riguarda il settore della sanità, non vi sono richiami concreti e significativi sulle linee programmatiche di intervento nel settore sanitario, fatto particolarmente grave in ragione del valore strategico del macro obiettivo del Piano sanitario nazionale 2011-2013 che indica nella salute e nel benessere della persona e della comunità un elemento di ricchezza, sviluppo e coesione sociale, nonché della prevista attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei costi standard che interessano in particolare l'efficienza e l'efficacia del sistema della salute e l'appropriatezza delle cure;

in relazione alle tematiche dell'efficienza e dell'efficacia del sistema della salute e dell'appropriatezza delle cure si sollevano, altresì, forti preoccupazioni rispetto alle modalità di definizione dei fabbisogni e dei costi *standard* nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale, che rischiano di ridurre il livello qualitativo dell'assistenza, l'effettiva attuazione dei LEA e il loro aggiornamento, e la capacità di rispondere ai reali bisogni di salute dei cittadini;

la palese sottovalutazione di questo settore, contrasta con il ruolo che esso assume nell'ambito delle politiche per la tutela della salute dei cittadini, e finisce per sminuire la professionalità e il ruolo svolto da tutti gli operatori della sanità, con un aumento della precarizzazione e con la riduzione del personale, in particolare nel campo della ricerca sanitaria;

le politiche di bilancio adottate nel corso degli ultimi tre anni relative al settore della sanità appaiono del tutto discutibili e attraverso di esse sono state compiute scelte che hanno colpito, con lo strumento dei

tagli lineari, il servizio sanitario pubblico, la formazione degli operatori, la manutenzione delle infrastrutture sanitarie, l'innovazione tecnologica e la ricerca;

tenuto conto che, occorre:

definire le priorità del sistema salute: la riorganizzazione della rete ospedaliera e dei percorsi di cura ospedale, gli accordi con le Università e il raccordo tra policlinici ed ospedali del territorio con la rivisitazione dei rapporti organizzativi ed economici tra insegnamento ed assistenza, il controllo della spesa e i tetti per gli erogatori privati, il sistema tariffario e il contenzioso, che appare privo di monitoraggi e controlli, l'appropriatezza dei ricoveri e della spesa farmaceutica, il miglioramento e il controllo della formazione specialistica medica, il completamento della riforma psichiatrica secondo la legge n. 180 del 13 maggio 1978. Ed è proprio su queste scelte che si gioca il destino dei piani di rientro e la qualità dell'assistenza sanitaria in molte Regioni del Mezzogiorno. In questo senso appare indispensabile che, al di là di un equo riparto, nella spesa corrente, dei fondi necessari a garantire i livelli di assistenza, il Parlamento definisca con certezza, nella sessione di bilancio, le procedure e le dimensioni degli interventi in conto capitale, di un piano cioè di investimenti pluriennale che realizzi interventi perequativi, di riequilibrio e di omogeneizzazione dell'offerta su tutto il territorio nazionale, promuovendo l'innovazione tecnologica, l'ammodernamento e la riconversione dell'edilizia sanitaria. In particolare, per la riorganizzazione delle reti ad alta specializzazione e delle tecnologie in grado di offrire eguaglianza di accesso ai servizi di eccellenza e percorsi di cura integrati (di prevenzione, distrettuale e ospedaliera) in ogni bacino di utenza, secondo gli *standard* di popolazione previsti dalla programmazione sanitaria nazionale;

definire un sistema nazionale di valutazione, di intesa con le Regioni, in grado di rilevare per tempo le carenze e i problemi, con un monitoraggio costante della qualità dei percorsi di cura o dei ritardi, delle inadempienze nella erogazione dei livelli di assistenza, sia a livello di prestazioni ospedaliere che nel decisivo lavoro della medicina territoriale e dei medici di famiglia. Senza tale sistema di valutazione la programmazione sanitaria naviga nel buio e rischia, nel tentativo di ridurre gli sprechi, di ridurre i servizi per i cittadini. Non deve accadere;

provvedere ad un deciso rilancio del settore della ricerca e dell'innovazione tecnologica nell'ambito del settore sanitario, con particolare riferimento alla telemedicina, già prevista nella bozza del PNR discussa in Parlamento nel novembre 2010 e ora esclusa dal testo in esame, e allo sviluppo della rete informatica in funzione della continuità di cura tra ospedale e territorio;

favorire la professionalità e la multidisciplinarietà della cura attraverso la formazione e la stabilità del personale del settore sanitario, eliminando i tagli delle risorse destinate all'aggiornamento e alla formazione professionale ed eliminare il limite alla spesa per il personale precario già in organico;

favorire l'attuazione dei piani di rientro sanitari delle regioni in *deficit* e dare loro natura strutturale attraverso lo sviluppo e il rilancio degli investimenti per una riqualificazione e razionalizzazione delle strutture ospedaliere, il rilancio dei servizi territoriali, la creazione di una rete interregionale di servizi specialistici e d'eccellenza;

eliminare i tagli previsti per la farmaceutica ospedaliera, che hanno obbligato il Ministero a trovare soluzioni alternative, per favorire la distribuzione di farmaci per i malati oncologici, HIV e AIDS e cronico degenerativi;

ridefinire i nuovi LEA superando quelli definiti nel 2001, in rapporto all'esigenza di riorganizzare il sistema di cura anche in ragione dei cambiamenti epidemiologici e demografici;

prevedere interventi finalizzati ad evitare un aumento indiscriminato dei *ticket* sulle prestazioni ospedaliere, di assistenza specialistica e riabilitative.

Tutto ciò premesso e considerato,
esprime parere contrario.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL SENATORE BELISARIO SUL DOCUMENTO LVII, n. 4

La 12^a Commissione permanente,

esaminato il Documento di economia e finanza 2011;

rilevato che:

il dibattito sul DEF italiano vada inquadrato nella cornice europea dopo la sostituzione del Patto di stabilità (e crescita) siglato a Maastricht nel 1991 con il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) che dovrà essere approvato a Giugno da parte del Consiglio europeo e dovrebbe prevedere, tra l'altro, interventi automatici di un Fondo europeo dotato di risorse pari a 500 miliardi di euro in cambio dei quali i paesi si impegnano a porre in essere politiche di bilancio rigorose volte alla netta riduzione del *deficit* di bilancio sull'esempio di quanto già fatto dalla Germania. Il primo passo in questa direzione è già stato compiuto nel Consiglio europeo del 24 e 25 marzo con l'accordo sul Patto Euro Plus (PEP);

le economie più in difficoltà del Continente saranno messe sotto amministrazione controllata da parte della Banca centrale europea secondo i principi di un nuovo «*Frankfurt consensus*»;

l'interesse a stabilizzare i sistemi finanziari di alcuni paesi europei è così forte perché, stando agli ultimi dati della Banca dei regolamenti internazionali (giugno 2010), il sistema bancario tedesco è esposto sulla Grecia per 65,4 miliardi, sull'Irlanda per 186,4, sul Portogallo per 44,3 e sulla Spagna per 216,6, e solo prestiti internazionali potrebbero salvare le banche tedesche per le quali un crack finanziario dei propri debitori avrebbe effetti devastanti;

si sta in pratica edificando, come da tempo chiedevano i più illuminati fra gli economisti, un governo dell'economia europeo che si affiancherà alla moneta unica;

l'obiettivo non è più quello di un indebitamento annualmente non superiore al 3 per cento del PIL, ma è ora il pareggio annuale. Nel 2015 si inizierà a verificare come sono state applicate nel triennio precedente (e quindi a partire dal 2012) le nuove regole;

sarà introdotta la regola che qualunque entrata ulteriore a quelle poste in bilancio dovrà andare a riduzione del disavanzo, mai a copertura di nuove o maggiori spese;

c'è anche l'impegno ad introdurre in ciascuna Costituzione nazionale il vincolo della disciplina di bilancio;

la soluzione che viene proposta consiste semplicemente nel tagliare la spesa pubblica a partire dagli sprechi e dalle spese inutili. Andranno naturalmente valutati l'impatto sulla crescita, garantendo comunque la spesa sociale insopprimibile;

è necessaria dunque una riflessione più approfondita. La crisi attuale deriva dall'inadeguatezza sia delle politiche *keynesiane* sia di quelle liberiste ad affrontare i problemi posti dalla globalizzazione dell'economia;

considerato che:

nonostante il Governo sostenga che non ci sarà bisogno di manovre correttive né per quest'anno né per il prossimo e che in questo biennio si faranno soltanto provvedimenti contabili ordinari, la Banca d'Italia ha calcolato che, nel caso si decida di programmare tra il 2013 ed il 2014 l'approvazione della manovra volta a conseguire il pareggio di bilancio, questa non potrà essere inferiore ai 35 miliardi di euro nel biennio;

infatti, fra il 2010 e il 2014 la spesa pubblica al netto degli interessi dovrà scendere di 5,5 punti di PIL. Di questi, secondo il Governo 3,2 punti sarebbero già individuati nel quadro tendenziale della seconda sezione del DEF. Altri 2,3 punti deriveranno da ulteriori manovre sul 2013-2014 basate su ulteriori tagli alla spesa pubblica;

una riduzione così drastica della spesa, nonché del disavanzo al netto degli interessi, non sarà facilmente realizzabile anche in relazione al tasso di crescita previsto, di poco superiore all'1 cento;

già nel 2011 e nel 2012 la spesa al netto degli interessi dovrebbe rimanere pressoché invariata a prezzi correnti, il che ne comporta una notevole riduzione in termini reali. In gran parte i tagli sono già stati inseriti nelle tabelle approvate dal Parlamento con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011). Sarà quindi necessario valutare chi sarà colpito da tali tagli, i quali peraltro non sembrano accompagnati da misure capaci di incidere sui meccanismi di spesa, e quale sarà l'impatto degli stessi sull'intera economia;

il Governo prevede un miglioramento costante del saldo di bilancio primario aggiustato per il ciclo economico, pari a circa tre punti percentuali da qui al 2014, in gran parte dovuto a riduzioni di spesa. Tuttavia questo dato va considerato con molta cautela, perché si basa su stime ottimistiche, ed è frutto in gran parte di misure saltuarie o non specificate e non di cambiamenti strutturali alla dinamica della spesa;

prendendo il 2012 come esempio, il Governo stima che i provvedimenti presi nel 2010 ridurranno il disavanzo di circa 25 miliardi, oltre 1,7 punti di PIL. Ma gran parte degli effetti sono imputati a due misure, la lotta all'evasione e il patto di stabilità con gli enti locali, entrambe basate su assunzioni da verificare;

un'altra fonte di risparmi riguarda i salari pubblici, frutto del blocco del turnover, che non può essere ripetuto all'infinito. Il Governo continua a prevedere cospicui risparmi su questa voce fino al 2014, ma non è chiaro su quali basi concrete sia fondata tale previsione;

tutto questo rende il miglioramento del saldo primario estremamente aleatorio. Ma se anche si realizzasse, poco o nulla di queste misure ha la natura di una riforma strutturale che riduca finalmente il peso della spesa pubblica;

il punto critico continua ad essere rappresentato dalla bassa crescita, il cui livello previsto è pari a circa 1 per cento: la metà di quello che la Banca d'Italia ha indicato come il livello minimo per poter interrompere ed invertire la corsa all'aumento del debito pubblico, e nel contempo assorbire almeno in parte una disoccupazione sempre crescente;

la disoccupazione in Italia, calcolata correttamente computando anche una grossa fetta dei cassaintegrati, supera il 10 per cento e non vi sono prospettive realistiche di un recupero. In Italia, peraltro non ci sono state crisi bancarie e necessità di salvataggi, eppure il nostro debito pubblico ha raggiunto di nuovo i livelli massimi della prima metà degli anni '90 (120 per cento del PIL rispetto ad una media europea dell'84 per cento). Il PIL pro-capite italiano a parità di potere d'acquisto è ritornato sostanzialmente ai livelli del 1999. Abbiamo perso 10 anni, e se il nostro tasso di crescita resterà inchiodato all'1 per cento, ci vorranno 6 anni per ritornare al punto di partenza;

la «scossa» all'economia che il Governo aveva promesso non c'è propria stata e il surplus di crescita necessario non può essere assicurato da un Documento in cui non c'è un impegno preciso, una data, ed in cui si ritirano fuori le grandi opere infrastrutturali bloccate da questo stesso Governo e per le quali si riducono drasticamente le risorse;

le oltre 160 pagine del Piano nazionale delle riforme (PNR) indicano le misure programmatiche del Governo da qui alla fine della legislatura. Delle quattordici misure elencate come programmatiche, cioè ancora da realizzare da qui alla fine della legislatura, alcune sono semplici piani (il piano triennale del lavoro, il programma di inclusione delle donne, etc.). Altre misure sono titoli vuoti come la promozione delle energie rinnovabili;

manca qualsiasi indicazione operativa (e come tale controvertibile) per realizzare quelle generiche enunciazioni, vaghe e sommarie anche sul tema della riforma tributaria;

la bassa crescita non ha impedito che nel 2010 l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni fosse più basso del previsto, grazie al contenimento delle spese;

negli anni a venire si prevede un ulteriore contenimento della spesa rispetto al PIL: dopo un collasso di oltre il 16 per cento nel 2010, gli investimenti fissi pubblici continueranno a cadere, anche in termini assoluti (con buona pace delle imprese di costruzione); si ridurranno in quota i redditi dei dipendenti. La pressione tributaria e quella fiscale (che include i contributi) resterà invariata al notevole livello del 42 e mezzo per cento del prodotto;

secondo gli esponenti del Governo, il testo del PNR contiene interventi organici in funzione della crescita. Con due direttrici principali: la grande riforma fiscale e una pervasiva revisione dell'impianto regolatorio

dall'altra. Tuttavia la riforma fiscale appare come una delega senza copertura finanziaria rinviata di fatto alla prossima legislatura, ripetendo un procedimento già adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze nel 2003 (legge n. 80 del 2003 – Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale). L'unica misura per la crescita sembrerebbe dunque la deregolamentazione di appalti, la costituzione di aree a «burocrazia zero» nel Sud e di distretti turistico-balneari attraverso una non ben definita intenzione di ridefinire il demanio marittimo;

le misure «per lo sviluppo» del Governo appaiono come di fatto una spinta verso il lassismo, come molte misure adottate in precedenza tra cui in particolare l'abolizione del falso in bilancio, i condoni, la c.d. «finanza creativa», la tassazione dei redditi da capitale più bassa di quelli da lavoro;

la vaghezza del Pnr non affronta una seria analisi su riforme mirate e non costose, apparendo come un Documento in cui la preoccupazione di mantenere ordine nella contabilità dello Stato sacrifica l'indicazione di misure concrete volte ad incentivare la crescita;

in assenza di crescita il debito pubblico totale non scende neppure con un indebitamento annuo pari a zero. Al contrario con un indebitamento annuo sotto controllo e un PIL che cresce di più, tutto il portato della crescita si traduce in riduzione percentuale del debito totale;

considerato, inoltre, che, nell'ambito specifico delle materie di competenza della 12^a Commissione:

il sistema sanitario italiano produce innovazione, ricerca e concorre con le aziende del settore alla produzione del 12 per cento del PIL nazionale;

nel capitolo che tratta del federalismo fiscale sembra evincersi una sorta di contrapposizione tra Stato e Regioni, dove si sottolinea la necessità di contrastare un'aspettativa regionale di ripiano dei disavanzi da parte dello Stato;

è necessario ricordare che con i Patti per la salute si sono poste le basi per una forte assunzione di responsabilità da parte delle Regioni, sia nella programmazione, sia nell'uso delle risorse e nella spesa, che ha consentito un contenimento della crescita incontrollata della spesa sanitaria e la definizione di piani di rientro delle Regioni in *deficit*. Con la legge n. 42 del 2009, viene previsto il superamento della spesa storica e il fabbisogno standard come la modalità per finanziare i LEA;

i costi *standard* non possono essere individuati come strumento di riduzione delle risorse, ma devono essere volti ad improntare il sistema alla qualità, alla efficacia e all'efficienza, in particolare nelle regioni del meridionali dove l'erogazione dei LEA è particolarmente limitata e costringe i malati a penose migrazioni verso i centri di cura del Nord del Paese;

la sfida del federalismo in sostanza non riguarda solo le Regioni ma anche lo Stato che è chiamato ad assicurare un sistema di monitoraggio e controllo che consenta eguali diritti ai cittadini nell'accesso alle

cure, e la costruzione di un nuovo patto tra gli italiani capace di rendere più coeso e moderno il nostro Paese;

tutto ciò premesso e considerato,
esprime parere negativo.

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Mercoledì 20 aprile 2011

153^a Seduta (antimeridiana)

Presidenza della Presidente

BOLDI

La seduta inizia alle ore 8,45.

IN SEDE CONSULTIVA

Comunicazione congiunta al Consiglio europeo, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo: «Un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale» (COM (2011) 200 definitivo) (n. 71)

(Osservazioni alla 3^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi)

Prosegue l'esame del provvedimento in titolo, sospeso nella seduta del 6 aprile 2011.

Non essendovi alcuna richiesta di intervento, la presidente BOLDI, dopo aver verificato la presenza del numero legale, pone in votazione lo schema di osservazioni favorevoli con rilievi, precedentemente illustrato dal relatore, senatore Santini, e contenente diverse integrazioni formulate nel corso della discussione generale.

La Commissione approva all'unanimità.

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Esame e rinvio)

Illustra il provvedimento in titolo il senatore FLERES (*PdL*), osservando che il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce lo strumento programmatico, previsto dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011, che si sostituisce alla Decisione di finanza pubblica, che a sua volta aveva sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria.

Come noto, la legge n. 39 prevede all'articolo 2 che il DEF sia presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentirne l'esame parlamentare e la successiva trasmissione, delle sue sezioni I (contenente il Programma di stabilità) e III (contenente il Programma nazionale di riforma), al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, come previsto dal Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione.

Il Semestre europeo, spiega il relatore, è iniziato con l'Analisi annuale della crescita presentata dalla Commissione europea il 12 gennaio, contenente 10 priorità in materia di risanamento di bilancio e riforme strutturali, dirette principalmente alla sostenibilità dei conti pubblici e alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita.

Peraltro, il Consiglio europeo di primavera del 24 e 25 marzo scorsi, ha approvato le priorità indicate dalla Commissione europea e ha dato le sue indicazioni agli Stati membri. In particolare, gli Stati membri devono presentare entro aprile un piano di risanamento pluriennale che indichi gli obiettivi precisi in merito al disavanzo, alle entrate e alla spesa, la strategia per raggiungerli e un calendario di attuazione. Il risanamento dovrebbe essere accelerato negli Stati membri che versano in una situazione di forte disavanzo strutturale o di livello del debito pubblico molto alto o in rapida crescita.

Per quanto riguarda i piani di riforma per la crescita e l'occupazione, secondo il Consiglio europeo, gli Stati membri dovranno attuare in particolare misure atte a: rendere il lavoro più attraente; aiutare i disoccupati a reinserirsi nel mondo del lavoro; lottare contro la povertà e promuovere l'inclusione sociale; investire nell'istruzione e nella formazione; conciliare sicurezza e flessibilità; riformare i sistemi pensionistici; attirare capitali privati per finanziare la crescita; stimolare la ricerca e l'innovazione; offrire un accesso all'energia efficace in termini di costi e aumentare l'incisività delle politiche di efficienza energetica.

Lo stesso Consiglio europeo del 24-25 marzo – ricorda il relatore – ha approvato il «Patto Euro Plus: Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza», a cui hanno aderito i Paesi della Zona euro, oltre a Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania. Gli Stati membri che vi hanno aderito si sono impegnati ad adottare una serie di azioni concrete, in base agli indicatori e ai principi ivi previsti, da portare a termine nei dodici mesi successivi e da inserire nei rispettivi programmi di stabilità e nei programmi nazionali di riforma.

Si tratta in sostanza di un impegno di natura politica, più stringente e coordinato, tra i Paesi firmatari, in favore della crescita e del risanamento, che si sovrappone e rafforza gli obblighi connessi con il Semestre europeo. In particolare, il Patto si concentra sugli obiettivi della competitività, dell'occupazione, della sostenibilità delle finanze pubbliche e della stabilità finanziaria, individuando una serie di misure considerate prioritarie. Ciascuno Stato dovrà presentare, ogni anno, le misure specifiche che si

impegna ad adottare, potendo escludere solo quei settori per i quali è in grado di dimostrare che nessun intervento è necessario. Sull'attuazione di tali impegni, il Consiglio europeo (composto dai soli Paesi aderenti al Patto) svolgerà il suo controllo politico, con cadenza annuale e sulla scorta di una relazione della Commissione europea.

Il Patto euro plus è da considerarsi – sottolinea il relatore – immediatamente vigente, in quanto gli Stati partecipanti si sono impegnati ad integrare, con le misure da adottare in base ad esso, i rispettivi programmi di stabilità e programmi nazionali di riforma da trasmettere entro il corrente mese di aprile. A tal fine, il DEF provvede a indicare, sia nelle premesse, sia all'interno del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, quelle misure coincidenti e coerenti con gli obiettivi specifici delineati nel Patto.

Il relatore si sofferma, quindi, sul Programma di stabilità e sul Programma nazionale di riforma, i due documenti che dovranno essere trasmessi alle Istituzioni dell'Unione europea entro la fine del mese corrente, ai sensi della tabella di marcia stabilita nell'ambito del «Semestre europeo» di coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Il Programma di stabilità delinea l'andamento dei conti pubblici, confermando la tendenza al loro consolidamento e prevedendo un rientro del deficit al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2012, per un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014, in linea con gli impegni presi in sede europea, conseguenti alla procedura di disavanzo eccessivo, avviata nei confronti dell'Italia il 2 dicembre 2009.

Per quanto riguarda il debito pubblico, anch'esso è previsto in diminuzione, soprattutto a partire dal 2013-2014. Riguardo alla sostenibilità di lungo periodo del debito, l'analisi esposta nel documento, elaborata nel quadro demografico e macroeconomico, e in base alle proiezioni per le spese legate all'invecchiamento della popolazione, consente di affermare che il debito pubblico italiano, anche scontando gli effetti della crisi, rimane nel lungo periodo largamente sostenibile all'interno degli scenari analizzati.

Il Programma di stabilità tiene conto anche delle misure previste dal Programma nazionale di riforma, evidenziando l'impatto della loro attuazione rispetto ai conti pubblici e alle principali variabili macroeconomiche. Al riguardo, l'insieme di tutte le misure considerate determina nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul prodotto interno lordo pari, in media, a 0,4 punti percentuali l'anno. Effetti positivi sono previsti anche sui consumi, sugli investimenti e sull'occupazione. Per quanto riguarda l'impatto sui conti pubblici, il saldo tra risparmi di spesa e maggiori costi sostenuti per gli interventi risulta essere positivo, determinando quindi un miglioramento delle finanze pubbliche.

In relazione allo sforzo di consolidamento dei conti pubblici, il Programma di stabilità richiama la proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM (2010) 523) per ribadire l'esigenza di rafforzare gli strumenti della cosiddetta disciplina fiscale. In particolare, la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica delega

il Governo all'introduzione di limiti quantitativi alle spese del bilancio dello Stato. A ciò si deve aggiungere l'annuncio, contenuta nella premessa al Documento di economia e finanza, di una proposta di riforma costituzionale, diretta a rafforzare ed esplicitare il vincolo della disciplina di bilancio con riferimento all'articolo 81 della Costituzione e agli obblighi derivanti dall'Unione europea a cui l'Italia deve sottostare ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione.

Il Programma nazionale di riforma è strutturato sulla base delle 10 priorità individuate nell'Analisi annuale della crescita della Commissione europea, proprio perché sarà sulla base di tali priorità che le Istituzioni europee svolgeranno la valutazione dei programmi nazionali ed elaboreranno le relative raccomandazioni per Paese che saranno adottate dal Consiglio europeo di giugno.

Le 10 priorità dell'Analisi annuale della crescita sono le seguenti: risanamento di bilancio, correzione degli squilibri macroeconomici, stabilità del settore finanziario, migliorare le condizioni di lavoro, riforma dei sistemi pensionistici, facilitare il rientro dei disoccupati nel mondo del lavoro, conciliare sicurezza e flessibilità nel lavoro, sfruttare il potenziale del mercato unico, attirare capitali privati per finanziare la crescita, migliorare il mercato energetico e potenziare il risparmio energetico.

Al riguardo il relatore ricorda che il 13 aprile, la Commissione europea ha adottato l'Atto per il mercato unico, basato sullo studio contenuto nel Rapporto Monti, in cui individua 12 azioni prioritarie da adottare entro la fine del 2012.

D'altra parte, la Premessa al Documento di economia e finanza individua in particolare 11 misure prioritarie, sulle quali il Governo si impegna ai sensi del nuovo Patto euro plus. Si tratta, in particolare, dei seguenti settori: riforma fiscale (allargamento dell'imponibile e riduzione delle aliquote), meridione (regia nazionale e fiscalità di vantaggio), lavoro (semplificazione), opere pubbliche (limitazione alle riserve e alle opere compensative), edilizia privata (eliminazione di alcune limitazioni), ricerca e sviluppo (credito d'imposta per le imprese che commissionano ricerca alle università), istruzione e merito (edilizia scolastica e meritocrazia per i docenti e discenti), turismo (semplificazione), agricoltura (opere di irrigazione per il Mezzogiorno), processo civile (deflazione e accelerazione dei processi), nonché riforma della Pubblica amministrazione e semplificazione (trasparenza, merito e criterio della soddisfazione degli utenti).

Il Programma nazionale di riforma riporta anche un'approfondita analisi del sistema economico italiano e dei principali squilibri macroeconomici, per poi passare – come richiesto dall'Unione europea – ad una valutazione quantitativa dell'impatto derivante dalle riforme prospettate nel suddetto Programma, concernenti i seguenti otto settori: lavoro e pensioni; mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa; innovazione e capitale umano; sostegno alle imprese; federalismo; energia e ambiente; infrastrutture e sviluppo; contenimento della spesa pubblica. Cia-

scuno degli otto settori è poi ulteriormente approfondito e analizzato nella quinta e ultima parte del documento.

Per quanto riguarda in particolare le politiche di coesione in favore del Mezzogiorno, sono previste anche misure di perequazione infrastrutturale, previste dall'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Tale approccio consiste nell'attuazione di iniziative volte al recupero del deficit infrastrutturale delle diverse aree geografiche del Paese, da attuare in coerenza con l'azione strutturale a sostegno della rimozione degli squilibri economici e sociali, tramite la realizzazione di interventi speciali finanziati con risorse aggiuntive. A tale proposito è stato emanato il 1° aprile scorso il decreto ministeriale 26 novembre 2010 recante disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, in relazione alle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché alla rete stradale, autostradale e ferroviaria, alla rete fognaria, alla rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, alle strutture portuali ed aeroportuali, nonché ai servizi afferenti al trasporto pubblico locale e al collegamento con le isole.

Tali misure, che andranno a beneficio soprattutto delle zone del Mezzogiorno, si aggiungono alle misure di semplificazione contemplate dal Programma nazionale di riforma, nel solco di quanto già previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese, di rafforzare la collaborazione tra distretti industriali e di istituire zone a «burocrazia zero» nel Sud Italia. Con le zone a «burocrazia zero» nelle le regioni del Mezzogiorno i provvedimenti amministrativi saranno conclusi entro tempi certi (normalmente di 30 giorni) e le imprese potranno beneficiare di sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e di un trattamento preferenziale nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica.

Il relatore conclude la sua esposizione evidenziando come il Programma nazionale di riforma, così come formulato, delinei un quadro programmatico coerente rispetto agli orientamenti forniti dall'Unione europea nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione del «Semestre europeo». A suo avviso, quindi, la sua puntuale attuazione potrà contribuire in modo incisivo al superamento di quei «colli di bottiglia» (bottlenecks) di cui soffre la crescita dell'economia italiana.

Si apre la discussione generale.

Il senatore Mauro Maria MARINO (*PD*) pone una questione preliminare di dignità parlamentare. A suo parere, infatti, il Senato non dovrebbe assolutamente perdere l'occasione, che si presenta attraverso l'esame del documento in parola, di approfondire in maniera accurata, in particolare, il Programma di stabilità ed il Programma nazionale di riforma.

In tali provvedimenti, infatti, sono contenuti degli indirizzi di politica economica, elaborati a livello dell'Unione europea, che impegneranno in maniera non secondaria il Governo italiano. Sotto tale prospettiva, sarebbe necessario, conseguentemente, impedire che si realizzi una sorta di esaurimento delle Camere della potestà di controllo che è loro propria.

Conclude evidenziando come la necessità di istituzionalizzare la *governance* economica europea potrebbe essere realizzata, nelle more di una futura modifica costituzionale, mediante l'introduzione di tale principio nel disegno di legge di revisione della legge n. 11 del 2005, peraltro, attualmente all'esame del Senato.

Seguono, quindi, brevi interventi della senatrice SOLIANI (PD), sull'ordine dei lavori, e del senatore LUSI (PD), il quale ribadisce l'opportunità di una attenta ponderazione di un documento complesso, come quello in discussione, in particolare da parte della Commissione Politiche dell'Unione europea, istituzionalmente chiamata a vagliare i profili comunitari anche delle decisioni adottate nell'ambito della *governance* economica europea.

La presidente BOLDI, nell'accogliere la richiesta di un ulteriore approfondimento, chiede al relatore di predisporre una proposta di parere per la Commissione di merito che prenda in considerazione le osservazioni testè formulate e rinvia, quindi, il seguito dell'esame alla successiva seduta.

La seduta termina alle ore 9.

OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO COMUNITARIO N. 71

La 14^a Commissione permanente, esaminato l'atto COM (2011) 200 definitivo,

considerato che la comunicazione congiunta predisposta dalla Commissione europea e dall'Alto Rappresentante è diretta al rinnovamento delle relazioni tra l'Unione europea e i Paesi del vicinato meridionale mediante un «Partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa» che sarà volto al sostegno del cambiamento in tutta la regione e che consentirà all'Unione di mettere a disposizione dei Paesi del sud del Mediterraneo, che abbiano la capacità di avviare le trasformazioni necessarie per un cammino verso lo stato di diritto, la giustizia sociale, il rispetto dei diritti umani e il pluralismo, le proprie risorse e le proprie competenze a tutti i livelli;

considerato che la proposta di partenariato si inserisce in un contesto locale attualmente attraversato da eventi anche violenti di proporzioni epocali, che riflettono un processo di profonda trasformazione dei Paesi del Mediterraneo meridionale, a cui l'Unione europea intende contribuire attraverso una prospettiva innovativa, che integri gli elementi positivi ereditati dal processo di Barcellona e dall'Unione per il Mediterraneo in un nuovo approccio capace di catalizzare, a tutti i livelli, la partecipazione degli Stati, delle istituzioni finanziarie internazionali e del settore privato a progetti concreti in grado di generare i posti di lavoro, l'innovazione e crescita;

considerato, al riguardo, che la predetta cooperazione euromediterranea, con la fine della Presidenza francese, nel 2008, caratterizzata dal varo dell'Unione per il Mediterraneo, è stata sostanzialmente abbandonata dall'Unione europea, in favore di un'accresciuta cooperazione con i Paesi dell'Est europeo, attraverso il Partenariato orientale;

considerato che il Consiglio europeo riunitosi in sessione straordinaria l'11 marzo 2011 ha dichiarato di accogliere con favore la comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante auspicando che tale partenariato sia fondato su un'integrazione economica rafforzata, su un accesso più ampio al mercato e sulla cooperazione politica, invitando altresì il Consiglio ad esaminare le proposte contenute nella comunicazione, ed in particolare le condizioni a cui l'UE potrà rafforzare il sostegno ai partner meridionali;

considerato che il suddetto partenariato si incardina su tre elementi quali (i) la trasformazione democratica e lo sviluppo istituzionale, con par-

tiolare attenzione alle libertà fondamentali, alle riforme costituzionali, alla riforma del sistema giudiziario e alla lotta contro la corruzione, (ii) un rapporto più forte con la popolazione, con particolare enfasi sul sostegno alla società civile e sulle maggiori opportunità di scambi e di contatti interpersonali, particolarmente per i giovani, e (iii) la crescita e lo sviluppo economico sostenibili ed inclusivi, in particolare col sostegno alle piccole e medie imprese, all'istruzione e alla formazione professionale;

considerato che la risposta a breve termine dell'UE alle conseguenze degli eventi recenti si basa sull'attuazione di misure urgenti quali ad esempio lo stanziamento di 30 milioni di euro in aiuti umanitari per sostenere nell'immediato la popolazione libica e le popolazioni sfollate presso le frontiere egiziane e tunisine, l'agevolazione della cooperazione consolare e dell'evacuazione, il ricorso a 25 milioni di euro del fondo UE per le frontiere esterne e del Fondo europeo per i rifugiati e l'adozione di misure restrittive verso il regime libico, e che nel medio-lungo termine la ridefinizione delle politiche UE nei confronti dei suoi partner rappresenta una priorità assoluta da attuare con incentivi e mediante il principio «*more for more*» (vale a dire più aiuti ai Paesi che riformano e, viceversa, cancellazione degli aiuti per coloro che abbandonano i piani di riforma);

considerato inoltre che al fine di rafforzare lo sviluppo delle capacità dei Paesi mediterranei in materia di frontiere, migrazione e asilo, e di rendere più efficace la cooperazione tra le autorità di contrasto per aumentare la sicurezza in tutto il bacino Mediterraneo, la Commissione europea intende istituire partenariati per la mobilità con i Paesi partner e accrescere la cooperazione locale Schengen lavorando nel breve periodo sulla normativa inerente alla migrazione legale e sulla politica dei visti e nel lungo periodo sulla possibilità di adottare misure graduali volte alla liberalizzazione del visto per i singoli Paesi partner;

ricordato che, nonostante da lungo tempo l'Unione europea abbia convenuto sull'opportunità di pervenire ad una politica comune dell'immigrazione, come peraltro ribadito nella comunicazione della Commissione europea «Verso una politica comune di immigrazione» (COM (2007) 780), le azioni messe in campo dall'UE non configurano una vera politica comune in materia, che peraltro richiederebbe di essere integrata con la politica di cooperazione allo sviluppo nel quadro dell'accordo di Cotonou con i Paesi ACP in scadenza nel 2020;

considerato che, in risposta alla richiesta formale di assistenza avanzata dall'Italia nel mese di febbraio per fare fronte ad arrivi in massa di migranti dall'Africa settentrionale, la Commissione ha mobilitato i suoi strumenti di sostegno e ha dato avvio, il 20 febbraio scorso, all'operazione congiunta Frontex HERMES 2011 che prevede la partecipazione di mezzi ed esperti provenienti da altri Stati membri, e ha annunciato il possibile stanziamento di risorse finanziarie attingendo a fondi come il Fondo per le frontiere esterne e il Fondo europeo per i rifugiati, per un totale di 25 milioni di euro,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

in relazione al ruolo che l'Unione europea è chiamata a svolgere sulla scena mondiale, si esprime rammarico per le difficoltà riscontrate, in particolare, da parte dei responsabili dell'azione esterna dell'Unione, sia di esprimere con risolutezza una propria posizione chiara e univoca rispetto al processo di crisi in atto nei Paesi del Mediterraneo meridionale, sia di svolgere un efficace coordinamento delle politiche estere degli Stati membri;

si auspica, inoltre, che la risposta della Commissione europea alla richiesta formale di assistenza avanzata dall'Italia costituisca l'inizio di una risposta adeguata in materia di immigrazione e di diritto d'asilo, all'esigenza di accoglienza verso i flussi migratori o di profughi e sfollati, provenienti da situazioni eccezionali ed emergenziali, per dare avvio ad una politica europea complessiva più sostanziosa e organica, tesa a ridistribuire l'onere connesso con la accoglienza dei flussi migratori regolari e irregolari tra tutti gli Stati membri;

in relazione alle proposte concernenti il settore del commercio e degli investimenti esteri diretti, si auspica la conclusione in tempi brevi – compatibilmente con l'evoluzione dei conflitti in corso – degli specifici accordi sulla liberalizzazione del commercio e della convenzione regionale unica sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, per contribuire a ridurre i livelli di povertà e a rafforzare la stabilità politica;

in merito alla cooperazione nel settore energetico si valuta positivamente la possibilità di costruire un partenariato UE-Mediterraneo per la produzione e la gestione delle energie rinnovabili – in particolare per quanto riguarda l'energia solare ed eolica – e di elaborare un approccio comune volto a garantire la sicurezza energetica, in vista di una concreta integrazione del Mediterraneo meridionale nel mercato interno UE dell'energia, attraverso una «comunità UE-Mediterraneo meridionale» dell'energia;

sarebbe, inoltre, auspicabile che la comunicazione congiunta in oggetto venga integrata con adeguati elementi di previsione e quantificazione delle risorse finanziarie destinate all'attuazione e all'implementazione degli obiettivi delineati nello stesso documento;

si invita infine ad una riflessione critica in merito all'effettiva operatività, almeno in questa prima fase, dei nuovi apparati burocratici che fanno capo al Servizio diplomatico europeo e allo stesso Frontex, i quali, di fronte alla presente situazione emergenziale nei rapporti con la sponda Sud del Mediterraneo, non hanno dimostrato quel grado di reattività che sarebbe stata necessaria.

154^a Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Presidente
BOLDI

La seduta inizia alle ore 13,30.

IN SEDE CONSULTIVA

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati

(Parere alla 5^a Commissione. Seguito e conclusione dell'esame. Parere non espresso)

Riprende l'esame del provvedimento in titolo sospeso nell'odierna seduta antimeridiana.

Il senatore FLERES (*PdL*), relatore, dà lettura di una bozza di parere, da lui preparata, che recepisce alcune osservazioni formulate, durante la discussione generale, dal senatore Mauro Maria Marino, concernenti, in particolare, lo squilibrio del principio generale di sussidiarietà tra governi e parlamenti nazionali, e la «consacrazione» legislativa del principio della parità di bilancio ai fini della *governance* europea.

Il senatore LUSI (*PD*) esprime delusione per il parere testé illustrato, in quanto contiene non poche contraddizioni rispetto alla politica del Governo nei diversi settori disciplinati dall'Unione europea, non fornendo, inoltre, alcuna risposta avuto riguardo alle sfide che si pongono all'Italia nella gestione del Semestre europeo.

Egli, successivamente, passa ad esporre uno schema di parere alternativo, di tenore contrario, a firma dei componenti del proprio Gruppo parlamentare, evidenziando, preliminarmente, come, attraverso la presentazione del DEF 2011, l'attuale Governo abbia ridotto, in maniera notevole, i relativi e necessari tempi di discussione, almeno presso il Senato, impedendo di procedere ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi che dovranno essere perseguiti dall'Italia.

Ciò costituisce, a suo modo di vedere, una grave violazione delle prerogative del Parlamento, cui si aggiunge la perniciosa circostanza per cui il DEF in questione è stato trasmesso senza alcuni fondamentali documenti, appositamente previsti dalla legge, quali l'allegato infrastrutture, la relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e il documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra.

L'oratore, quindi, rileva criticamente come le indicazioni provenienti dal Governo risultino generiche, insufficienti, del tutto incomplete e non rispondenti agli impegni assunti in sede comunitaria.

Parimenti inappropriata appare la scelta di introdurre il vincolo della disciplina di bilancio in Costituzione, rispetto allo scopo di garantire con certezza e rapidità la modifica richiesta a livello europeo. Al riguardo, potrebbe, invece, risultare opportuno e più celere introdurre tale modifica nel disegno di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, attualmente all'esame del Senato.

Il senatore DI GIOVAN PAOLO (*PD*) svolge alcune considerazioni sul tema cruciale della riprogrammazione dei fondi comunitari per il periodo 2014-2020: in proposito, a suo parere, non si dovrebbe prescindere dal principio secondo il quale l'Italia deve, comunque, predisporre un'adeguata programmazione dei suddetti fondi.

Deplora, infine, il fatto, che si evince dai dati a disposizione, per cui le risorse del fondo FAS assegnate alle Regioni in ritardo di sviluppo hanno subito una cospicua decurtazione, nel corso degli ultimi anni, da 62 a 27 miliardi di euro: al riguardo, occorre avere consapevolezza che, a fronte di tale stanziamento nazionale, non potrà che corrispondere una eguale compartecipazione a livello comunitario in misura necessariamente ridotta rispetto alle risorse disponibili solo qualche anno fa.

La senatrice ADAMO (*PD*) mette in rilievo come il DEF 2011 stia a palesare, in realtà, la volontà dell'attuale Governo di trasmettere un documento generico – e, per tale ragione, poco credibile – alle Istituzioni comunitarie.

In proposito, gli orientamenti dell'Esecutivo appaiono molto lontani dalla realtà della finanza pubblica nazionale, che richiederà, come lo stesso ministro Tremonti ha recentemente riconosciuto, misure consistenti di aggiustamento annuale del bilancio statale, stante la gravità delle condizioni in cui versa il sistema economico italiano.

La PRESIDENTE dichiara, quindi, chiusa la discussione generale.

Il relatore FLERES(*PdL*), in sede di replica, dichiara di accogliere, nella propria bozza di parere, l'osservazione del senatore Di Giovan Paolo in merito all'insufficiente utilizzo, da parte dell'Italia, delle risorse di provenienza comunitaria.

Il senatore Mauro Maria MARINO (*PD*), nel prendere atto della condotta positiva del relatore, il quale ha inserito nella propria proposta di parere, non pochi rilievi emersi nel corso della discussione, propone, in termini costruttivi, di addivenire, qualora la Presidente lo ritenesse possibile, ad una votazione per parti separate dello schema di parere della maggioranza, dal momento che il proprio Gruppo si sente di condividere solamente le enunciazioni di cui al dispositivo del suddetto schema di parere.

Il senatore FLERES (*PdL*), relatore, pur apprezzando lo sforzo manifestato dal senatore Mauro Maria Marino, volto a confluire su un testo di comune condivisione, esprime, tuttavia, il dubbio che i Gruppi dell'opposizione intendano effettivamente convenire sull'espressione di un parere favorevole per la Commissione di merito.

La PRESIDENTE, appurata la veridicità della supposizione evocata dal relatore – ossia la volontà, da parte dei Gruppi di minoranza, di non condividere la formulazione in senso favorevole del parere, ancorché essi concordino sui contenuti del relativo dispositivo – ritiene di procedere alla votazione di entrambi gli schemi di parere.

Dopo aver verificato la presenza del numero legale, mette, quindi, ai voti lo schema di parere favorevole, nel testo riformulato, presentato dal relatore, senatore Fleres.

La Commissione non approva, risultando pari i voti favorevoli e i voti contrari.

La PRESIDENTE, quindi, dopo aver verificato la presenza del numero legale, mette in votazione lo schema di parere contrario, presentato dai componenti del Gruppo PD.

La Commissione non approva, risultando pari i voti favorevoli e i voti contrari.

Conseguentemente, la PRESIDENTE prende atto che la Commissione non è in grado di esprimere il parere sul documento in titolo.

La seduta termina alle ore 14,10.

SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAL RELATORE SUL DOCUMENTO LVII, N. 4

La 14^a Commissione permanente, esaminato il documento in titolo,

considerato che esso è stato presentato in forza della legge 7 aprile 2011, che ha introdotto modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;

considerato in particolare che il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, contenuti rispettivamente nelle sezioni I e III del Documento di economia e finanza (DEF) dovranno essere trasmessi al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile, come previsto dal Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche per la stabilità la crescita e l'occupazione;

considerato che il Consiglio europeo di primavera del 24 e 25 marzo 2011, ha approvato le 10 priorità indicate dalla Commissione europea nella sua Analisi annuale della crescita del 12 gennaio e ha dato le sue indicazioni agli Stati membri per l'elaborazione dei rispettivi documenti programmatici;

considerato inoltre che, nella predetta sede, gli Stati membri della zona euro, insieme a Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania, hanno approvato il «Patto Euro Plus: Coordinamento più stretto delle politiche economiche per la competitività e la convergenza», in base al quale dovranno indicare e impegnarsi su una serie di azioni concrete, da portare a termine nei dodici mesi successivi e da inserire nei rispettivi Programmi di stabilità e Programmi nazionali di riforma, incentrate sugli obiettivi della competitività, dell'occupazione, della sostenibilità delle finanze pubbliche e della stabilità finanziaria;

rilevato che a tal fine il DEF provvede a indicare, sia nelle premesse, sia all'interno del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma, quelle misure coincidenti e coerenti con gli obiettivi specifici delineati nel Patto Euro Plus;

rilevato che il Programma di stabilità, contenuto nel DEF, delinea l'andamento dei conti pubblici, confermando la tendenza al loro consolidamento e prevedendo un rientro del deficit al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2012, per un sostanziale pareggio di bilancio nel 2014, e una riduzione del debito pubblico a partire dal 2013-2014, in linea con gli impegni presi in sede europea, conseguenti alla procedura di disavanzo eccessivo, avviata nei confronti dell'Italia il 2 dicembre 2009;

rilevato che il Programma nazionale di riforma risponde adeguatamente alle 10 priorità indicate in sede europea, delineando una serie di interventi raggruppati in otto settori concernenti: lavoro e pensioni; mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa; innovazione e capitale umano; sostegno alle imprese; federalismo; energia e ambiente; infrastrutture e sviluppo; contenimento della spesa pubblica, e indicando per ciascun settore la valutazione quantitativa del loro impatto sulla crescita economica e sull'andamento delle finanze pubbliche, come richiesto dall'Unione europea;

rilevato in particolare che tra le politiche di coesione in favore del Mezzogiorno, figurano anche le misure di perequazione infrastrutturale, previste dall'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, e che a tale proposito è stato pubblicato il 1° aprile scorso il decreto ministeriale 26 novembre 2010 recante disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, in relazione alle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché alla rete stradale, autostradale e ferroviaria, alla rete fognaria, alla rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, alle strutture portuali ed aeroportuali, nonché ai servizi afferenti al trasporto pubblico locale e al collegamento con le isole;

rilevato infine che per le zone del Mezzogiorno sono previste misure di semplificazione, nel solco di quanto già previsto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, al fine di ridurre gli oneri amministrativi a carico delle piccole e medie imprese, di rafforzare la collaborazione tra distretti industriali e di istituire zone a «burocrazia zero» finalizzate ad assicurare alle imprese tempi certi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi, oltre a sussidi aggiuntivi erogati dalle autorità locali e agevolazioni nell'attuazione dei piani di presidio e sicurezza pubblica,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

si prende atto della progressiva tendenza ad uno sbilanciamento dell'assetto istituzionale e del principio generale di sussidiarietà, in favore del versante governativo, nell'ambito dell'Unione europea, con notevoli ripercussioni negli Stati nazionali, e si auspica un recupero e un rafforzamento del ruolo del Parlamento rispetto ai processi decisionali esercitati dal Governo;

riguardo alla proposta di stabilire in modo più preciso ed esplicito il principio del pareggio del bilancio, principio che risulta imprescindibile considerate le condizioni macroeconomiche di fatto e i nuovi assetti di *governance* economica stabiliti in sede europea, nelle more di poter operare in tal senso una modifica costituzionale, si ritiene opportuno proporre l'introduzione di tale principio a livello legislativo, attraverso la riforma attualmente in esame presso il Senato della legge n. 11 del 2005, nell'ambito delle disposizioni di adeguamento al Semestre europeo;

in considerazione dell'insufficiente e lento ricorso alle risorse comunitarie, è auspicabile una più attenta verifica delle procedure, delle modalità e dei tempi della spesa riconducibile all'utilizzo delle medesime.

**SCHEMA DI PARERE PROPOSTO DAI SENATORI
ADAMO, DEL VECCHIO, DI GIOVAN PAOLO, FON-
TANA, LUSI, MARINARO, Mauro Maria MARINO, SIR-
CANA, SOLIANI E TOMASELLI SUL DOCUMENTO
LVII, n. 4**

La 14^a Commissione Politiche dell'Unione Europea, esaminato lo schema di documento di economia e finanza 2011;

rilevato che,

la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni in materia di contabilità e finanza pubblica, recentemente riformata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in ragione della nuova *governance* europea, impone all'esecutivo l'obbligo di presentazione lo schema di documento di economia e finanza 2011 entro il 10 aprile di ogni anno, al fine di consentire alle Camere di esaminarne in tempi congrui i contenuti e procedere all'approvazione di risoluzioni;

tale adempimento non rappresenta un atto formale a carattere meramente programmatico, ma costituisce l'atto vincolante per le decisioni che verranno assunte nella successiva fase di bilancio, e dovrebbe stabilire l'entità della successiva manovra finanziaria nonché le cifre e le modalità attraverso cui questa entità si raffigura nei saldi di finanza pubblica;

impropriamente, in occasione dell'esame del DEF 2011, la tempistica prevista dall'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, viene disattesa e i ridotti tempi di discussione concessi alle Commissioni di merito, ed in particolare quelli previsti al Senato, impediscono di procedere ad un approfondito esame e ad un'attenta valutazione del quadro programmatico e dell'efficacia degli obiettivi, invero non chiaramente rinvenibili nel documento, che il Governo per legge è tenuto a fissare e ad illustrare alle Camere;

il DEF è stato trasmesso al Parlamento senza alcuni fondamentali documenti allegati appositamente previsti dall'articolo 10 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si segnala l'assenza dell'allegato infrastrutture, la relazione sull'utilizzo dei fondi FAS e il documento sull'attuazione delle misure di riduzione dei gas serra;

pertanto, rispetto alla norma e alla prassi consegnatici dalla strumentazione di esame del bilancio pubblico, siamo di fronte, ancora una volta, a gravissime violazioni delle prerogative del Parlamento, cui la Costituzione attribuisce una funzione di indirizzo e controllo in ordine alla

destinazione e allocazione delle risorse pubbliche in relazione ai fini da perseguire nell'interesse della collettività;

considerato che:

il DEF è articolato in tre sezioni. La prima sezione contiene il Programma di stabilità, la seconda l'Analisi e le tendenze della finanza pubblica e la terza il PNR;

per quanto riguarda la prima e la seconda sezione, la descrizione dei dati sull'andamento economico e finanziario del Paese, esse presentano nel complesso un quadro della situazione da cui emerge, chiaramente, una perdita strutturale di capacità competitiva del Paese, non interpretabile soltanto in base all'andamento del ciclo economico ma al contrario come un deterioramento progressivo del capitale fisico delle imprese, del capitale sociale e del fattore lavoro. Difficoltà che impediscono al Paese di crescere a ritmi analoghi a quelli che si registrano nel resto dei paesi maggiormente sviluppati;

la situazione economica del nostro Paese è particolarmente preoccupante, come indicano i principali indicatori macroeconomici. Le stime del DEF sulla crescita economica evidenziano per l'anno 2011 una crescita del PIL dell'1,1 per cento, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto alla stima diffusa nel DFP del settembre 2010, e di quasi 1 punto percentuale in meno rispetto alle previsioni del DPEF 2009. Nel triennio 2012-2014, la crescita si attesterebbe in media all'1,5 per cento, periodo nel quale i Paesi UE raggiungeranno il 2,1 per cento;

i dati per il 2011 confermano, altresì, il difficile andamento dei fondamentali di finanza pubblica, seppure in lieve miglioramento rispetto al recente passato. In tale ambito, preoccupano i dati programmatici relativi all'andamento del debito pubblico, che nel 2011 dovrebbe raggiungere il picco del 120 per cento del Pil, per poi ridiscendere in modo graduale negli anni successivi;

l'andamento dell'indebitamento netto è previsto al 3,9 per cento nel 2011, con ciò confermando la ridotta efficacia delle misure di stabilizzazione automatica delle spese e delle riforme per il governo della spesa;

ad aggravare il quadro di finanza pubblica, il DEF stima per il 2011 un calo del gettito delle entrate tributarie, in gran parte dovuto alla riduzione delle entrate da imposte dirette. Le entrate totali registrano un contenimento della loro incidenza rispetto al Pil che passa dal 46,6 per cento nel 2010 al 46,4 per cento nel 2011;

a fronte del calo delle entrate tributarie finali nel 2011, il DEF registra comunque un andamento della pressione fiscale che raggiunge nel 2011 il 42,5 per cento in rapporto al PIL, rimanendo per tutto il periodo del quadro programmatico di previsione in media al di sopra del 42,6 per cento;

il dato che più colpisce riguarda la significativa riduzione della spesa in conto capitale ed in particolare degli investimenti fissi lordi prevista per l'anno 2011 (- 0,7 punti percentuali rispetto al 2010). La spesa in

conto capitale è da sempre un fattore di crescita strutturale per l'economia e rinunciarvi significa indebolire le politiche per lo sviluppo;

constatato che:

la terza sezione del DEF, relativa al PNR, appare del tutto incompleta e non rispondente agli impegni assunti in sede comunitaria nell'ambito della nuova *governance* europea. Gran parte delle riforme indicate dal PNR nelle otto aree di *policy* sono un riepilogo di decisioni già assunte in passato, alcune delle quali già ampiamente attuate ed altre in corso di attuazione;

relativamente alle residuali misure elencate come programmatiche (14), da realizzare o da avviare entro la fine della legislatura, alcune risultano essere semplici piani, altre esclusivamente titoli privi di qualsiasi contenuto, a fronte dei quali non sono indicati neanche i relativi stanziamenti o risparmi di spesa;

le riforme relative al settore del lavoro sono in gran parte già state attuate. Fra queste si segnala l'introduzione nel PNR della riforma della contrattazione che, tuttavia, non sembra avere risolto i problemi della contrattazione nel nostro Paese. Analogo discorso vale per i provvedimenti del Collegato sul lavoro;

in materia di ricerca e sviluppo, il documento si limita a richiamare una serie di strumenti già adottati dal Governo, tra i quali l'attuazione del Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013, e a sottolineare l'esigenza della massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie del PON Ricerca e Competitività. Il richiamo al Piano Italia Digitale, i cui pilastri fondamentali sono il Piano Nazionale Banda-Larga e il Piano per le reti di nuova generazione, evidenziano la confusione con cui il Governo ha finora agito, in ragione del fatto che le risorse per lo sviluppo del settore erano disponibili già a partire dal 2008;

in materia di federalismo, il PNR annuncia l'intenzione di portare a termine l'attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42 del 2009. Nel frattempo, gran parte dei decreti sin qui approvati si sono limitati a rimandare al futuro la definizione degli elementi fondamentali della riforma quali i sistemi perequativi e i fabbisogni degli enti locali;

sul tema della valorizzazione del capitale umano, il PNR si limita a richiamare la riforma scolastica, già attuata, e quella universitaria, in corso di attuazione. Le riforme tengono conto esclusivamente dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica e della razionalizzazione e riorganizzazione del sistema. Sul rinnovamento e potenziamento dei programmi e dei contenuti, sull'interazione con il mondo produttivo, nonché sullo sviluppo della scuola digitale vi sono scarse indicazioni;

sul tema della strategia energetica, si percepisce nettamente l'inversione delle politiche del Governo e si certifica, di fatto il fallimento della scelta del nucleare. Nel PNR, infatti, si sottolinea che, ora, gli obiet-

tivi della politica energetica, in linea con il Protocollo di Kyoto, sono incentrati sull'incremento dell'uso delle fonti di energia rinnovabile, sull'efficienza energetica e sull'utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia e ambiente. Tuttavia non sono esplicitate le risorse che si intendono mettere a disposizione per il raggiungimento di tali obiettivi;

la riforma fiscale è solo annunciata. La conclusione di tavoli che devono svolgere il lavoro preparatorio cui seguirà la stesura di una legge delega. Approvata quest'ultima, si dovrà procedere con i decreti attuativi. Un iter lungo e complesso che difficilmente potrà essere terminato prima della fine della legislatura. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'annunciata riforma della giustizia;

per la competitività delle imprese, sono state previste misure per favorire l'accesso al credito. Tra le più importanti, il Fondo centrale di garanzia a favore delle PMI, il Fondo Italiano di investimento; il Fondo per le infrastrutture *greenfield*; *Jeremy Mezzogiorno*, nell'ambito del Piano per il Sud; la Banca del Mezzogiorno. Anche in questo caso si sottolinea il ritardo nell'attivazione di strumenti che già sono operativi ormai da diversi anni in gran parte dei Paesi maggiormente sviluppati, nonché la scarsità delle risorse messe a disposizione per tali politiche;

per quanto di competenza,

tenuto conto che:

la natura non congiunturale della crisi economica finanziaria, che ha investito l'economia mondiale, ha posto all'attenzione dell'Unione europea l'insostenibilità delle attuali divergenze, sia di bilancio che macroeconomiche, delle diverse economie nazionali e la conseguente necessità di un salto di qualità nella strumentazione istituzionale di governo politico comune dell'economia europea, in particolare nell'area dell'Euro, e che l'aumento del debito pubblico ha in particolare posto il problema di rafforzare gli strumenti del Patto di stabilità e crescita;

la Commissione europea ha prodotto un organico complesso di proposte normative, utilizzando appieno tutti gli strumenti posti a disposizione dai Trattati vigenti, anche per introdurre, a fianco al Patto di stabilità e crescita, meccanismi volti a correggere squilibri macroeconomici, mutuando l'esperienza e le procedure applicate per la finanza pubblica e utilizzando appieno le nuove basi giuridiche proposte dal Trattato di Lisbona;

il Consiglio europeo ha deciso di procedere con rapidità e determinazione al rafforzamento della *governance* economica dell'Unione in cinque direzioni: una maggiore disciplina fiscale, che riservi maggiore attenzione alla relazione tra deficit e debito e preveda un più ampio spettro di strumenti di controllo e di sanzione; un nuovo, più incisivo, meccanismo di vigilanza macroeconomica; l'istituzione, dal 1 gennaio 2011, del cosiddetto «Semestre europeo»; la definizione di un più efficace schema di gestione delle crisi; il potenziamento degli istituti per l'analisi indipen-

dente della congiuntura economica e delle previsioni a breve e medio termine negli Stati membri;

la riforma della *governance* europea – dal Semestre Europeo fino alle nuove regole sugli squilibri macroeconomici – compone uno sforzo straordinario della Comunità per una crescita economica più stabile ed equilibrata, capace di migliorare il merito di credito dell'Unione nel suo complesso, ed in particolare dei Paesi dell'Unione Monetaria,

è tuttavia necessario considerare che si tratta di un insieme organico e complesso di misure, che implica, per un efficace governo dell'economia, un'ulteriore cessione di sovranità all'Unione europea; implica cioè un mutamento della *governance* europea che potenzialmente rischia di indebolire il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle decisioni di bilancio;

tali decisioni dovrebbero invece tener conto in modo adeguato della complessiva situazione economica di ciascun Paese, e in particolare dei fattori rilevanti di rischio, quali il tasso di crescita della ricchezza nazionale, la struttura del debito, il livello di indebitamento del settore privato, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali, che possono essere adeguatamente valutati – e anzi richiedono una adeguata valutazione – all'interno di ciascun Parlamento nazionale: è dunque necessario prevedere ed implementare adeguate procedure che permettano una maggiore partecipazione nella fase delle decisioni da parte dei Parlamenti nazionali, in modo da far sì che essi non limitino il loro ruolo alla semplice ratifica di decisioni assunte in sede di Consiglio europeo;

valutato che:

il Patto Euro Plus, approvato in sede di Consiglio Europeo del 24/25 marzo 2011, al fine di dare attuazione piena al Patto di Stabilità e Crescita, ha stabilito l'impegno da parte degli Stati membri a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE, mantenendo la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico cui ricorrere per farlo (riforma della Costituzione o normativa quadro);

il Governo italiano, nel DEF, ha valutato di introdurre il vincolo della disciplina di bilancio in Costituzione, a tal fine impegnandosi a presentare in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale;

tale scelta sembra inappropriata rispetto all'obiettivo di garantire con certezza e rapidità la modifica richiesta a livello europeo, considerata la procedura aggravata per la revisione costituzionale e i tempi più dilatati che essa richiede, nonché il fatto che, essendo attualmente all'esame delle Camere il disegno di legge di riforma della Legge 4 febbraio 2005, n. 11, relativa alle «norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», la scelta di tale strumento per introdurre la modifica richiesta garantirebbe un adeguamento rapido alle necessità manifestate in sede europea;

complessivamente, dunque, il DEF e il PNR presentati dal Governo sembrano configurarsi come l'ennesima occasione mancata da parte del Governo per rendere espliciti gli scenari a medio termine della politica

economica nazionale, in relazione al quadro europeo, e chiamare su questi scenari ad una discussione pubblica trasparente e responsabile;

Tutto ciò premesso e considerato,
esprime parere contrario.

COMMISSIONE STRAORDINARIA
per la tutela e la promozione
dei diritti umani

Mercoledì 20 aprile 2011

74ª Seduta

Presidenza del Presidente
MARCENARO

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la dottoressa Elisabetta Laganà, presidente della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia e il professor Emilio Santoro, esperto della medesima organizzazione.

La seduta inizia alle ore 14,10.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il PRESIDENTE comunica che è stata avanzata, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, la richiesta di attivare l'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista. Avverte che, ove la Commissione convenga sull'utilizzazione di tale forma di pubblicità, il Presidente del Senato ha già preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, la forma di pubblicità di cui all'articolo 33, comma 4, del Regolamento, viene adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale: audizione di rappresentanti della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

Prosegue l'indagine conoscitiva in titolo, sospesa nella seduta del 6 aprile scorso.

In apertura di seduta il presidente MARCENARO ricorda che con la seduta odierna prosegue il lavoro di approfondimento della situazione ne-

gli istituti penitenziari italiani che la Commissione sta portando avanti da alcune settimane. In questo senso sarà molto prezioso il contributo che nel corso della seduta odierna potranno dare la dottoressa Laganà e il professor Santoro, rispettivamente presidente ed esperto della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia.

La dottoressa Elisabetta LAGANÀ, presidente della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, sottolinea come i detenuti siano circa 20 mila in più rispetto alle possibilità di capienza degli istituti penitenziari italiani, il che ha portato a ridurre la spesa pro capite che lo Stato sostiene per ciascuno di essi, in particolare quella destinata alla rieducazione in vista di un reinserimento nella vita sociale, il che rende ancor più prezioso il lavoro svolto dal volontariato. L'Italia è stata più volte condannata dalle grandi istituzioni internazionali per il trattamento dei detenuti. Basta pensare, a tal proposito, alla recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul caso Sulejmanovic del 2009, che ha condannato l'Italia per trattamenti inumani e degradanti, essendo costretto il detenuto a vivere in 2,7 metri quadrati, a fronte dei circa 7 metri quadrati stabiliti come spazio minimo sostenibile. Rispetto alle possibili prospettive di soluzione al problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, ricorda che esse dovranno necessariamente riguardare un maggior controllo dei meccanismi di entrata ed uscita, e l'edilizia carceraria. Quanto a quest'ultimo aspetto, il cosiddetto «piano carceri» del Governo non appare sufficiente, tanto più considerando le carenze in termini di personale addetto agli istituti penitenziari già esistenti. Una proposta più utile poteva apparire quella presentata dal ministro Alfano nel 2008 relativa alla cosiddetta «messa in prova», ispirata all'istituto della *probation* anglosassone. Con riferimento agli altri paesi europei, va tenuto presente che in Germania e in Gran Bretagna sono di natura pecuniaria le pene inflitte con maggiore frequenza. Per risolvere il problema italiano sarebbe necessario dunque un'inversione di tendenza con l'abbandono della visione carcere-centrica che nel nostro paese ha fino ad oggi dominato il dibattito sulle pene, adottando una prospettiva di più ampio respiro con il coinvolgimento corale di tutti i soggetti coinvolti.

Il professor Emilio SANTORO, esperto della Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, mette in evidenza il fatto che il sovraffollamento delle carceri sia oggi dovuto in massima parte alla detenzione cautelare, non già all'esecuzione di condanne definitive. Quanto al trattamento subito dai detenuti in Italia ricorda la recente, importante sentenza della Corte costituzionale tedesca che sancisce infatti il fondamentale principio della superiorità del diritto alla dignità della persona rispetto all'esecuzione della pena. Nella sentenza, la Corte giunge ad affermare che vi è l'obbligo di liberare il detenuto le cui condizioni carcerarie siano lesive dei diritti umani.

Prendono quindi la parola i senatori PERDUCA (*PD*), DELLA SETA (*PD*) e DI GIOVAN PAOLO (*PD*).

Segue un breve intervento del presidente MARCENARO.

A tutti rispondono la dottoressa Elisabetta LAGANÀ e il professor Emilio SANTORO.

Il presidente Marcenaro ringrazia le personalità audite.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

In chiusura di seduta il senatore DI GIOVAN PAOLO (*PD*) chiede se, prima che il relativo provvedimento sia approvato dalle Commissioni competenti, vi sia il tempo di esaminare lo schema di parere sul disegno di legge di delega al Governo per l'emanazione del codice penale delle missioni militari all'estero. Ricorda di avere in proposito formulato una bozza di risoluzione.

Il presidente MARCENARO assicura che nelle prossime sedute lo schema di parere verrà esaminato.

La seduta termina alle ore 15,10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi

Mercoledì 20 aprile 2011

86ª Seduta

Presidenza del Presidente
ZAVOLI

La seduta inizia alle ore 13,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

SULL'ORDINE DEI LAVORI

In relazione alla necessità di un confronto che consenta di sciogliere alcuni nodi per procedere alla discussione dei provvedimenti all'ordine del giorno, il PRESIDENTE propone di non dare luogo alla seduta odierna, procedendo ad un'immediata convocazione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.

Concorda la Commissione.

ATTIVITÀ DI INDIRIZZO E VIGILANZA

Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune relative alle campagne per i referendum popolari indetti per i giorni 12 e 13 giugno 2011

(Rinvio del seguito dell'esame)

Il PRESIDENTE rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Seguito della discussione sul pluralismo nell'informazione e nei programmi di approfondimento, ed esame di eventuali risoluzioni

(Rinvio del seguito della discussione. Rinvio del seguito dell'esame di schemi di risoluzione)

Il PRESIDENTE rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,45.

Presidenza del Presidente
ZAVOLI

**UFFICIO DI PRESIDENZA,
INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, si è riunito dalle ore 14 alle ore 14,55.

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
sull'anagrafe tributaria

Mercoledì 20 aprile 2011

Presidenza del presidente
Maurizio LEO

La seduta inizia alle ore 14,15.

AUDIZIONI

Audizione del Presidente di SOGEI S.p.A., Avv. Sandro Trevisanato, e dell'Amministratore delegato di SOGEI S.p.A., Avv. Marco Bonamico

(Svolgimento, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento e conclusione)

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, avverte che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, introduce il tema oggetto dell'audizione e cede la parola all'avv. Marco Bonamico, Amministratore delegato di SOGEI S.p.A. che svolge una relazione, al termine della quale intervengono per porre domande, formulare osservazioni e richiedere chiarimenti Maurizio LEO, *presidente*, il deputato Giampaolo FOGLIARDI (*PD*) e il senatore Lucio D'UBALDO (*PD*).

L'avv. Marco BONAMICO e, successivamente, l'avv. Sandro TREVISANATO rispondono alle osservazioni e ai quesiti posti, fornendo ulteriori elementi di valutazione.

Il deputato Maurizio LEO, *presidente*, dopo aver ringraziato l'avv. Sandro Trevisanato e l'avv. Marco Bonamico, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,15.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
di controllo sull'attività degli enti gestori
di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale

Mercoledì 20 aprile 2011

Presidenza del Vicepresidente
Antonino LO PRESTI

La seduta inizia alle ore 8,30.

Bilanci consuntivi 2007 e 2008, preventivi 2008 e 2009 e bilancio tecnico attuariale dell'Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati (EPPI)
(Esame e conclusione)

La Commissione inizia l'esame dei bilanci in titolo.

Il deputato Antonino LO PRESTI (*FLI*), *presidente e relatore*, avverte che il testo integrale della relazione sui bilanci in titolo sarà pubblicato in allegato al resoconto sommario della seduta odierna (*vedi allegato 1*).

Svolge quindi la relazione sui bilanci relativi all'EPPI, proponendo al termine le seguenti considerazioni conclusive favorevoli con osservazione:

«La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, esaminati i bilanci consuntivi 2007-2008, i bilanci preventivi 2008-2009 e il bilancio tecnico attuariale al 31.12.2006 relativi all'Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti laureati (EPPI);

premesse che:

a) per quanto attiene alla gestione previdenziale e assistenziale, nel 2007 si registra una piccola diminuzione del numero degli iscritti pari a – 0,25%, che nel 2008 risalgono, arrivando a un totale di 13.842;

b) nel 2007 si è registrato un aumento delle pensioni liquidate rispetto all'anno precedente pari al 24%, mentre nel 2008 l'incremento è stato pari al 27% rispetto al 2007;

a) il patrimonio netto dell'Ente, nel biennio 2007-2008, ha registrato un incremento del 9,46%;

b) il risultato complessivo della gestione finanziaria nel 2007 è stato di 15 milioni di euro, mentre nel 2008 si è registrato un risultato negativo di -127 mila euro;

c) ciò è stato determinato dal risultato negativo della gestione in titoli di 3 milioni e 982 mila euro, mentre la gestione immobiliare registra un risultato positivo di 3 milioni e 855 mila euro;

d) il risultato della gestione immobiliare nel 2007 è stato di 3,5 milioni di euro, mentre nel 2008 il risultato è stato di 3,85 milioni, con una redditività netta del 3,85%;

e) per quanto attiene più specificamente la gestione mobiliare, l'Ente ha registrato, nel 2008, nonostante la crisi internazionale dei mercati, un rendimento finanziario complessivo degli investimenti, considerando i titoli a valore di mercato e non contabile, positivo di circa 539 mila euro e pari allo 0,12%;

f) dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione sugli investimenti finanziari a rischio, è emerso che l'Ente già nel 2005 aveva un'esposizione indiretta verso *Lehman*, tramite *Anthracite*, pari a 35 mln di euro che, per i primi due anni, ha garantito discreti tassi di interesse positivi;

g) successivamente al fallimento della banca statunitense, che garantiva il capitale investito ed il rendimento minimo del 2%, l'Ente ha modificato il proprio modello di gestione finanziaria al fine di creare i diversi presidi del rischio, sia nella fase di individuazione della strategia, sia in quella relativa alla sua implementazione sia alla fase finale di controllo dei risultati e dell'efficacia del modello gestionale;

h) già a partire dal mese di agosto del 2008, prima del fallimento della banca americana, l'Ente, in considerazione del turbolento andamento dei mercati finanziari, aveva proceduto a reinvestire il 50% del proprio portafoglio mobiliare in titoli di debito con elevato merito di credito. Il suddetto portafoglio obbligazionario aveva l'obiettivo di stabilizzare i rendimenti e di creare un flusso annuale certo di interessi. Il rendimento dell'intero portafoglio (immobilizzato), dopo i suddetti interventi di parziale ristrutturazione, è perfettamente corrispondente rispetto alle prospettive sul valore del tasso di rivalutazione dei montanti: il 3,81% conseguito nel 2008 è, infatti, superiore rispetto al tasso di rivalutazione dell'anno, pari al 3,46%;

i) le stime del bilancio tecnico non evidenziano criticità dal punto di vista della sostenibilità del sistema previdenziale dell'Ente nel suo complesso;

j) si evidenzia infine un avanzo strutturale generato dalla contribuzione integrativa che determina, nelle proiezioni, un grado di capitalizzazione del sistema superiore del 100%;

k) ciò ha già determinato il prodursi di una riserva straordinaria che si ritiene possa essere, sia pure in misura parziale, ridistribuita per accrescere i montanti contributivi degli iscritti;

l) i tassi di sostituzione, invece, non essendo elevati, denotano prestazioni inadeguate, problematica comune alle Casse di cui al decreto legislativo 103/96;

esprime

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE FAVOREVOLI

con la seguente osservazione:

– valuti l'Ente l'opportunità di porre in essere tutti gli interventi necessari ad incrementare le prestazioni pensionistiche».

Il deputato Antonino LO PRESTI, *presidente*, pone quindi in votazione la proposta di considerazioni conclusive da lui formulata.

La Commissione approva la proposta di considerazioni conclusive favorevoli con osservazione.

Il deputato Antonino LO PRESTI, *presidente*, ricorda che le considerazioni conclusive, testé deliberate dalla Commissione, confluiranno nella relazione annuale al Parlamento.

Bilanci consuntivi 2007 e 2008, preventivi 2008 e 2009 e bilancio tecnico attuariale della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG)

(Esame e conclusione)

La Commissione inizia l'esame dei bilanci in titolo.

Il deputato Antonino LO PRESTI, *presidente e relatore*, avverte che il testo integrale della relazione sui bilanci in titolo sarà pubblicato in allegato al resoconto sommario della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Svolge quindi la relazione sui bilanci relativi alla CIPAG, proponendo al termine le seguenti considerazioni conclusive favorevoli con osservazione:

«La Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, esaminati i bilanci consuntivi 2007-2008, i bilanci preventivi 2008-2009 e il bilancio tecnico attuariale al 31.12.2006 relativi alla Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG);

premesso che:

a) dall'analisi delle risultanze economiche e patrimoniali dell'esercizio 2008 si evidenzia un decremento dell'avanzo economico d'esercizio pari al 73,31% rispetto al bilancio consuntivo 2007;

b) tale variazione è da ascrivere principalmente alla Gestione degli impieghi immobiliari e finanziari, che registra un -131% nel 2008 ri-

spetto al 2007 per via dei condizionamenti dovuti alla crisi dei mercati finanziari internazionali;

c) nel 2008 si registrano minori utili rispetto all'anno precedente;

d) il saldo tra entrate contributive e spesa per prestazioni registra una crescita del 49,3% fra il 2007 e il 2008 determinata dall'aumento delle entrate contributive (+ 15,69%) in misura maggiore rispetto alla crescita più limitata delle prestazioni (+9,2%);

e) il saldo finale del 2008 è stato determinato dall'andamento assai negativo della gestione del patrimonio mobiliare indotto dalla crisi dei mercati finanziari internazionali, che aveva registrato una perdita di oltre 65 milioni di euro (che teneva conto degli accantonamenti al fondo oscillazione titoli);

f) la Cassa, come emerso dall'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, deteneva solo titoli *Lehman*, in misura pari allo 0,12% del patrimonio mobiliare complessivamente investito per un importo pari a 1,213 mln di euro;

g) il tasso d'incremento degli iscritti nel 2008 è stato dell'1,06 %, rispetto all'anno precedente, a fronte di una crescita più decisa del numero dei pensionati, pari al 4,15 %;

h) il rapporto tra entrate contributive e pensioni IVS passa dall'1,19 del 2007 all'1,13 del 2008: aumenta nel periodo considerato dell'8,6% l'onere per le pensioni IVS, mentre le corrispondenti entrate contributive si incrementano del 3,3%;

i) un dato positivo, peraltro, è rappresentato dall'andamento, riferito all'ultimo quinquennio, delle pensioni di vecchiaia che mostrano una sostanziale stabilizzazione, con la progressiva diminuzione del loro tasso di aumento e della relativa spesa;

j) l'indice di copertura del patrimonio netto agli oneri pensionistici, di 5,73 nel 2007, è di 5,34 nel 2008;

k) infine, l'adozione da parte della Cassa di una serie complessa d'interventi sia dal lato delle prestazioni istituzionali, sia da quello degli impieghi patrimoniali (Bilancio tecnico), consente di assicurare nel tempo gli equilibri di bilancio e le prestazioni istituzionali;

esprime

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE FAVOREVOLI

con la seguente osservazione:

– si rileva l'opportunità che la Cassa presti la massima attenzione agli investimenti mobiliari considerate le perdite subite a causa degli investimenti effettuati in titoli *Lehman* nel 2007-2008».

Il senatore Elio LANNUTTI (*IdV*), nel rilevare che si tratta di bilanci dalla cui analisi emerge la scarsa oculatezza negli investimenti mobiliari, dichiara il proprio voto contrario.

La deputata Carmen MOTTA (*PD*), nel rilevare che dall'analisi del bilancio tecnico emerge l'equilibrio della Cassa di lungo periodo e quindi la garanzia delle pensioni future, dichiara il proprio voto favorevole.

Il deputato Antonino LO PRESTI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta da lui formulata.

La Commissione approva la proposta di considerazioni conclusive favorevoli con osservazione.

Il deputato Antonino LO PRESTI, *presidente*, ricorda che le considerazioni conclusive, testé deliberate dalla Commissione, confluiranno nella relazione annuale al Parlamento.

La seduta termina alle ore 9,05

ERRATA CORRIGE

Nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* n. 426 del 19 gennaio 2011, alla pagina 142, trentunesima riga, la cifra «4,2%» è sostituita con «3,37%»; alla pagina 143, trentacinquesima riga, la cifra «4,15%» è sostituita con «3,51».

ALLEGATO 1

Relazione sui bilanci consuntivi 2007-2008, preventivi 2008-2009 e bilancio tecnico attuariale al 31 dicembre 2006 relativi all'Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati (EPPI)

L'Ente di previdenza dei periti industriali e dei periti industriali laureati è stato istituito a seguito dell'approvazione dello Statuto e del Regolamento previdenziale di cui al Decreto interministeriale dell'8 agosto 1997 emanato dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 settembre 1997, serie generale n. 216). La normativa primaria di riferimento è il Decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 e, di rinvio, il Decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509. In base a tali disposizioni, è disciplinata la obbligatorietà del rapporto previdenziale per tutti i periti industriali iscritti nell'Albo professionale di categoria e che esercitano l'attività professionale autonoma nelle sue diverse forme.

L'Ente può concorrere anche alla realizzazione della protezione previdenziale pensionistica di altre categorie professionali similari di nuova istituzione che dovessero risultare prive di tale protezione e può attuare trattamenti di assistenza sanitaria integrativa, oltre che ulteriori trattamenti volontari di previdenza, nonché assistenziali di solidarietà, mediante apposite gestioni autonome, nei limiti della legge, utilizzando fondi speciali costituiti o direttamente (secondo le disponibilità risultanti dal bilancio) oppure ricorrendo ad apposita contribuzione. E' attualmente allo studio la possibilità che l'Ente attui anche trattamenti di previdenza e assistenza integrativi, nonché forme di pensione complementari su base volontaria.

Per quanto riguarda l'analisi dei bilanci consuntivi, si evidenzia che il patrimonio netto dell'Ente, nel biennio 2007 - 2008, ha registrato un incremento del 9,46%, passando da 466.083.506 a 510.158.930 euro.

Relativamente alla gestione previdenziale e assistenziale, il numero degli iscritti all'Ente subisce una piccola diminuzione nel 2007 (-0,25%), per poi risalire nel 2008, arrivando a un totale di 13.842 iscritti. L'Ente ha inoltre liquidato 938 pensioni nel 2007, in aumento del 24% rispetto all'anno precedente, e 1.187 pensioni nel 2008, superiori del 27% rispetto al 2007.

Il risultato complessivo della gestione finanziaria nel 2007 è stato di 15 milioni di euro, mentre nel 2008 si registra un risultato negativo di -127 mila euro. Questo è stato determinato dal risultato negativo della gestione in titoli di euro 3.982 mila, mentre la gestione immobiliare registra un risultato positivo di euro 3.855 mila. Come riportato nella Relazione sulla gestione dell'esercizio 2008, i suddetti risultati sono quelli contabili, che non tengono conto delle plusvalenze insite dei titoli, il cui valore si è apprezzato rispetto al valore di acquisto; considerando correttamente, da

un punto di vista finanziario, i suddetti maggiori valori di circa euro 1.902 mila, il reale risultato finanziario è positivo di euro 1.775 mila.

Il patrimonio immobiliare dell'EPPI ammonta complessivamente a 94 milioni di euro e gli immobili destinati alla locazione rappresentano l'84% dell'intero patrimonio immobiliare dell'Ente. Nel corso del 2007 e del 2008 è stato locato l'intero patrimonio disponibile. Il risultato della gestione immobiliare nel 2007 è stato di 3,5 milioni di euro, mentre nel 2008 il risultato è stato – come detto – di 3,85 milioni, con una redditività netta del 3,85%.

Relativamente alla gestione mobiliare, il portafoglio affidato in delega ha registrato nel comparto obbligazionario (che pesa per il 93%) rendimenti positivi dal 3 al 7%, mentre nel comparto azionario (che pesa per il restante 7%) rendimenti negativi dal -3 al -41%. Il portafoglio diretto, di complessivi 142 milioni di euro, ha reso mediamente il 2,90%; su di esso ha pesato il mancato rendimento dell'obbligazione *Anthracite*, di nominali euro 35 milioni, che era garantita dalla *Lehman Brothers*. Attualmente, gli attivi sottostanti a tale obbligazione fanno parte di un patrimonio «segregato», il cui effettivo valore sarà definitivamente accertato nel momento in cui si chiuderà la procedura fallimentare della *Lehman Brothers*. A seguito del fallimento di quest'ultima l'Ente ha provveduto a sostituire la garanzia e quindi ha mantenuto in bilancio il valore nominale dell'obbligazione. La nuova garanzia, come emerge anche dalle relazioni prodotte dai legali incaricati dall'Ente, comporta:

- un allungamento del termine di scadenza fino al 1° maggio 2031;
- a tale scadenza la possibilità, per la Banca garante, di scegliere tra pagare all'Ente l'intero importo dell'obbligazione, oltre al relativo rendimento, oppure consegnare Buoni poliennali dello Stato Italiano o di altro Stato Europeo (Francia, Germania) o ancora titoli della stessa Banca garante con un *rating* minimo pari al minore tra il *rating* dello Stato Italiano e quello della Banca garante;
- il pagamento anticipato della commissione di garanzia, nonché una eventuale commissione aggiuntiva («commissione rischio custode»), pagabile su base annua, nel caso in cui entro il 28 maggio 2010 non siano risolti i rapporti con la banca attualmente custode degli attivi sottostanti (titoli e liquidità) all'obbligazione strutturata;
- la possibilità di ottenere pro-rata la restituzione della commissione di garanzia anticipata, qualora si risolva anticipatamente il contratto con la nuova banca garante;
- rendimento minimo garantito pari a 1,28% annuo, rispetto al 2% minimo garantito da *Lehman Brothers*.

Le stime del bilancio tecnico riferito al 31.12.2006 prefigurano una situazione in cui non si evidenziano criticità dal punto di vista della sostenibilità del sistema previdenziale dell'Ente nel suo complesso. E' osservabile un avanzo generato dalla contribuzione integrativa, di cui una quota

pari a circa il 60% viene utilizzata per la copertura dei costi di gestione e delle spese di assistenza. Un'altra parte di tale contributo viene utilizzata a copertura della componente solidaristica delle prestazioni non garantita dai contributi soggettivi.

L'elevata consistenza del contributo integrativo produce un avanzo strutturale che determina, nelle proiezioni, un grado di capitalizzazione del sistema superiore del 100%. L'eccedenza strutturale di tale contributo ha già determinato il prodursi di una riserva straordinaria che si ritiene possa essere, sia pure in misura parziale, ridistribuita per accrescere i montanti contributivi degli iscritti che l'hanno generata.

I tassi di sostituzione, invece, non essendo elevati, denotano prestazioni inadeguate, problematica comune agli enti previdenziali di cui al D.Lgs. 103/96. Sono, pertanto, opportuni interventi che incrementino la capacità del sistema di liquidare le prestazioni pensionistiche più elevate e, comunque, in grado di fornire mezzi adeguati alle esigenze di vita, così come previsto dal dettato costituzionale.

Infine, con riferimento ai dati contenuti nel bilancio di previsione 2009, in relazione ai costi si evidenzia quanto segue:

1. si prevede che le prestazioni previdenziali e assistenziali ammontino a 6.270.000 euro, con un aumento di 2.881.314 euro (+85%) rispetto al bilancio consuntivo 2008;

2. si ipotizza che i costi complessivi ammontino a 78.680.500 euro, con una riduzione di 17.402.347 euro (-22%) rispetto al bilancio consuntivo 2008;

3. si osserva che le spese generali ed amministrative della gestione caratteristica ammontano a 6.769.000 euro, registrando un aumento di 1.402.000 euro (+26%); le voci di maggiore rilevanza sono le spese per organi amministrativi e di controllo (1.827.000 euro) e le spese per servizi (1.557.000 euro).

In relazione ai ricavi:

1. l'avanzo di esercizio previsto è di 13.664.500 euro, in aumento di 19.559.500 euro (+331%), derivante in primo luogo dal Risultato della gestione finanziaria e dal Risultato della gestione straordinaria;

2. l'ammontare complessivo dei ricavi è di 92.345.000 euro, con un aumento di 2.157.378 euro (+2,39%) rispetto al bilancio consuntivo 2008;

3. si osserva una contrazione rilevante (-47,5%) dei canoni di locazione, che passano da 4.198.476 euro riportati nel bilancio consuntivo 2008 a 2.205.000 euro del bilancio preventivo 2009.

ALLEGATO 2

Relazione sui bilanci consuntivi 2007-2008, preventivi 2008-2009 e bilancio tecnico attuariale al 31 dicembre 2006 relativi alla Cassa italiana di previdenza e assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAG)

La Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti provvede all'erogazione dei trattamenti di previdenza e assistenza nei confronti dei geometri e geometri laureati iscritti all'Albo professionale e dei loro familiari, che esercitano, anche senza carattere di continuità ed esclusività, la libera professione. La Cassa inoltre – come prevede lo Statuto – può attuare, nei limiti delle disposizioni di legge, trattamenti volontari di previdenza e di assistenza sanitaria integrativa, mediante apposite gestioni autonome, nonché provvedere a forme di tutela sanitaria anche mediante la stipula di polizza assicurativa su base volontaria a favore degli iscritti e dei pensionati.

Con riferimento ai dati desumibili dai bilanci consuntivi, la Cassa per il biennio 2007 – 2008 presenta una variazione percentuale negativa per l'utile di esercizio pari a $-73,31\%$ (essendo lo stesso passato da 72.375.583 euro nel 2007 a 19.310.887 nel 2008), cui corrisponde nel medesimo periodo un incremento del patrimonio netto pari all' $1,14\%$ (che passa da 1.689.890.314 a 1.709.201.201 euro).

In particolare nel 2008 due sono i principali fattori, pur di segno opposto, che rispetto al 2007 concorrono a determinare minori utili per euro 53.064.696:

1. saldo tra entrate contributive e prestazioni, che si mostra in crescita, passando da euro 59.159.254 del 2007 a euro 88.325.894 del 2008 ($+49,3\%$);
2. l'andamento della gestione degli impieghi immobiliari e finanziari, che passa da euro 28.365.023 del 2007 a – euro 65.528.812 del 2008 (con una variazione percentuale negativa di -131%), a causa soprattutto dei condizionamenti dovuti alla crisi dei mercati finanziari internazionali.

Il rapporto tra iscritti e pensionati passa da 3,93 del 2007 (93.487 iscritti e 23.786 pensionati) al 3,81 del 2008 (94.486 iscritti e 24.774 pensionati), registrandosi un modesto incremento del numero degli iscritti ($+1,06\%$ rispetto al 2007) e un più sostenuto tasso di crescita del numero dei pensionati che, tra il 2007 e il 2008, aumenta del $4,15\%$.

Il rapporto tra entrate contributive e pensioni IVS passa dall' $1,19$ del 2007 all' $1,13$ del 2008: aumenta nel periodo considerato del $8,6\%$ l'onere per le pensioni IVS (da euro 302.695.000 del 2007 a 328.812.000 del

2008), mentre le corrispondenti entrate contributive si incrementano del 3,3% (da euro 360.835.000 del 2007 a euro 372.754.000 del 2008). Un dato positivo, peraltro, è rappresentato dall'andamento, riferito all'ultimo quadriennio (2005-2008), delle pensioni di vecchiaia che mostrano una sostanziale stabilizzazione, con la progressiva diminuzione del loro tasso di aumento e della relativa spesa.

Va peraltro ricordato che la Cassa, al fine di garantire le prestazioni nel lungo periodo e l'equilibrio tendenziale tra le prestazioni medesime e i contributi versati, ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2007, il progressivo incremento dell'aliquota della contribuzione soggettiva (come da delibera del Comitato dei Delegati del 24 maggio 2006). Essa è fissata nella percentuale del 10 per cento per il 2007, con un successivo aumento biennale dello 0,5% a decorrere dal 2008, sino ad arrivare al 12% nel 2014. Con riguardo al contributo integrativo, la maggiorazione percentuale è già stata portata dal 2% al 4% con decorrenza 1° gennaio 2004.

Le stime del bilancio tecnico riferito al 31.12.2006 prefigurano, nello scenario normativo e regolamentare vigente alla data considerata, una situazione di tendenziale squilibrio della Cassa che si manifesta a partire dal 2027, quando le entrate per contributi non sono più sufficienti da sole a coprire le uscite per prestazioni; nei successivi 9 anni (sino al 2035) il patrimonio della Cassa risulta ancora crescente grazie al reddito derivante dall'investimento patrimoniale, che consente la copertura del deficit previdenziale e delle spese di amministrazione, mentre dal 2036 il patrimonio assume andamento decrescente ma rimane comunque positivo per i successivi 18 anni. Peraltro, come detto, l'introduzione delle modifiche regolamentari deliberate nel corso del 2008 dal Comitato Nazionale dei Delegati ha prodotto un ulteriore significativo miglioramento della situazione economico-finanziaria della Cassa, garantendone il rispetto dei requisiti di sostenibilità.

Infine, con riferimento ai dati contenuti nel bilancio di previsione 2009, in relazione ai costi si evidenzia quanto segue:

1. si osserva un aumento delle spese per prestazioni istituzionali di 34.331.445 euro (+10%) rispetto al consuntivo 2008;
2. sono previsti complessivi 22,7 milioni di euro di costi di amministrazione così suddivisi: 3,1 milioni di euro per spese organi Ente; 9,6 milioni di euro per costi del personale; 9,2 milioni di euro per spese acquisti e servizi vari; 0,745 milioni di euro per ammortamenti di beni strumentali.
3. si ipotizza che la voce «Spese ed oneri diversi» ammonti a 5.850.000 euro, in aumento rispetto al dato consuntivo 2008 (2.300.000 euro), determinata in massima parte dalla datazione del fondo di riserva per spese impreviste e dallo stanziamento per lo sviluppo dell'immagine del sistema previdenziale, finalizzato ad accrescere gli accessi alla professione e la redditività degli associati.

In relazione ai ricavi:

1. il risultato netto di esercizio previsto è di 25.791.889,58 euro, con una riduzione del 33,4% rispetto al consuntivo 2008 dovuta in primo luogo ad un aumento dei costi della gestione previdenziale e della gestione degli impieghi mobiliari e finanziari;
2. si osserva che la voce «Contributi soggettivi minimi» sia la più rilevante fra le componenti delle entrate contributive (39,4%);
3. si osserva che il totale degli investimenti riportati nel bilancio preventivo 2009 assuma un valore di 1.591.447.000 euro. Tale importo può essere così scomposto: «Totale investimenti mobiliari» (76,4%) e «Investimenti immobiliari (esclusa sede)» (23,6%).

**COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica**

Mercoledì 20 aprile 2011

Presidenza del Presidente
Massimo D'ALEMA

La seduta inizia alle ore 8,30.

Audizione dell'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica

Il Comitato procede all'audizione dell'Autorità delegata per la sicurezza della Repubblica, dottor Gianni LETTA, il quale svolge una relazione e risponde alle osservazioni e ai quesiti formulati dal presidente D'ALEMA (PD), dai deputati CICCHITTO (Pdl) e ROSATO (PD) e dai senatori ESPOSITO (Pdl), QUAGLIARIELLO (Pdl), RUTELLI (Misto-ApI) e PASSONI (PD).

La seduta termina alle ore 10,10.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno degli infortuni sul lavoro
con particolare riguardo alle cosiddette «morti bianche»

Mercoledì 20 aprile 2011

78ª Seduta

Presidenza del Presidente
TOFANI

Assistono alla seduta, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento interno, i collaboratori dottoressa Varinia Cignoli, dottoressa Francesca Costantini, e maresciallo capo Giovanni Maceroni.

Intervengono, in rappresentanza dell'Associazione italiana esposti amianto (A.I.E.A.), Sezione Val Basento, il dottor Mario Murgia, Presidente, il dottor Rocco Regina, Segretario, e la dottoressa Anna Maria Virgili, Presidente dell'A.I.E.A. del Lazio.

La seduta inizia alle ore 14,20.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente TOFANI avverte che sarà redatto e pubblicato il resoconto stenografico della seduta e propone altresì di attivare, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, del Regolamento interno della Commissione, il circuito audiovisivo. Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione italiana esposti amianto (A.I.E.A.), Sezione Val Basento

Il presidente TOFANI, dopo un breve indirizzo di saluto, introduce l'audizione in titolo, richiesta dall'Associazione italiana esposti amianto (A.I.E.A.), Sezione Val Basento.

Il dottor MURGIA deposita agli atti una relazione, che illustra poi in maniera approfondita, riguardante la vicenda dei lavoratori dell'*ex* stabilimento EniChem di Pisticci, in provincia di Matera, che sono stati esposti ad amianto e ad altre sostanze tossiche, sviluppando in molti casi patologie tumorali, spesso anche mortali. Nel ripercorrere la dolorosa vicenda, evidenzia come l'accertamento della presenza di amianto nello stabilimento (dove si producevano fibre tessili di tale materiale) e della conseguente esposizione dei lavoratori abbia subito negli anni pesanti ritardi. Inoltre, anche una volta accertati i fatti, i lavoratori di Pisticci non sono stati però ricompresi nello specifico atto di indirizzo ministeriale del 2002, diversamente da altri casi analoghi, con la conseguenza di essere stati esclusi dai benefici previdenziali e dai protocolli di sorveglianza sanitaria riservati agli *ex* esposti.

Sono stati quindi avviati numerosi ricorsi giudiziari, che hanno consentito a molti lavoratori di vedere riconosciuti i loro diritti solo a distanza di anni. Peraltro, dei circa 5.000 dipendenti interessati dal problema, a oggi solo una parte, circa 1.850, sono stati riconosciuti dall'INAIL, mentre gli altri, per varie ragioni, sono ancora privi di qualsiasi tutela. Anche per quanto riguarda la sorveglianza sanitaria, solo negli ultimi due anni si è formalizzato un protocollo tra l'A.I.E.A. Val Basento e la Regione Basilicata, che ha consentito di avviare alla sorveglianza circa 1.700 lavoratori *ex* esposti, mentre i restanti sono ancora in attesa.

Denuncia con forza come tale situazione sia il prodotto di negligenze da parte degli enti locali preposti, tra cui la Direzione Regionale dell'INAIL della Basilicata, che con interpretazioni causidiche delle norme e delle procedure, a volte addirittura in contrasto con orientamenti consolidati a livello nazionale, hanno escluso parte delle vittime e dei loro familiari da benefici loro dovuti. Illustra le specifiche situazioni oggetto di tale discriminazione, legata essenzialmente al ritardo con il quale sono state denunciate le patologie o avanzate le domande di beneficio, ritardo dovuto alla cattiva informazione fornita ai lavoratori e alle loro famiglie, nonché alla negligenza di molti medici che non hanno diagnosticato per tempo le patologie.

Chiede quindi che le autorità intervengano d'ufficio per risolvere tali situazioni, riconoscendo a tutti i lavoratori e alle loro famiglie l'accesso ai benefici previdenziali ed economici e alla sorveglianza sanitaria, tenendo conto che molti soggetti sono nel frattempo deceduti e che molti altri casi stanno emergendo solo ora, per l'interessamento dell'A.I.E.A. Infine ricorda che la situazione di Pisticci è purtroppo molto simile a quella che si registra per gli *ex* lavoratori di altri stabilimenti dove si lavoravano le fibre di amianto, tra i quali in particolare quello EniChem di Ottana (in provincia di Nuoro) e quelli Montefibre di Acerra e Casoria (in provincia di Napoli).

Il presidente TOFANI assicura che la Commissione assumerà, per quanto di propria competenza, tutte le opportune iniziative in merito alle questioni segnalate. Attesa la gravità dei ritardi e delle negligenze ri-

chiamati, chiede se vi siano state denunce al riguardo, anche in sede giudiziaria, considerando che molti di questi casi, anche mortali, risalgono ormai a parecchi anni fa.

Il dottor MURGIA precisa che l'A.I.E.A. ha presentato un esposto-denuncia nel giugno 2010 alla Magistratura, del quale non sono ancora noti gli esiti. In precedenza, i lavoratori e le loro famiglie sono stati restii a denunciare il problema: inoltre, l'A.I.E.A. Val Basento si è costituita solo nel 2009 e ha potuto portare avanti azioni legali solo dopo che uno studio epidemiologico delle Autorità sanitarie ha accertato l'esposizione all'amianto dei lavoratori in questione.

Il dottor REGINA conferma che fino ad oggi molti lavoratori e i loro familiari non hanno voluto avanzare denunce per ignoranza, per pressioni ricevute o anche per timore di affrontare lunghe e costose vertenze giudiziarie. D'altra parte, tale resistenza esiste ancora in altri territori interessati dal problema, come in quello dello stabilimento di Ottana in Sardegna.

Il senatore DE LUCA (PD) sottolinea il quadro preoccupante descritto dagli auditi, auspicando un intervento concreto della Commissione, che si è più volte interessata del problema delle malattie professionali legate all'amianto. Propone di svolgere approfondimenti sulla vicenda, anche mediante audizioni delle aziende, dei soggetti istituzionali coinvolti e delle procure competenti. Appare infatti inaccettabile che vi sia una simile disparità di trattamento o di interpretazione normativa fra i diversi territori italiani in una materia così delicata.

La senatrice ANTEZZA (PD) ringrazia il Presidente per la sensibilità dimostrata nei confronti di una vicenda così complessa. Condivide la richiesta del senatore De Luca di audire tutti i soggetti istituzionali e imprenditoriali coinvolti, per chiarire le relative responsabilità e propone altresì un sopralluogo della Commissione in Basilicata e in Sardegna per approfondire la vicenda. Stante l'inaccettabilità di una diversa applicazione della legge tra una Regione e l'altra, chiede che vi sia un intervento legislativo che elimini le discriminazioni tra le diverse categorie di lavoratori interessati dall'esposizione all'amianto e consenta a loro e ai loro familiari di accedere pienamente ai benefici previdenziali ed economici.

La dottoressa VIRGILI fa presente che, da pochi mesi, l'A.I.E.A. ha costituito anche una sezione nel Lazio, di cui ella è presidente. Anche nel Lazio esiste una situazione grave, anche per la mancanza di un protocollo di sorveglianza sanitaria, alla quale si sta cercando di ovviare promuovendo una specifica legge regionale.

Rispondendo ad una richiesta di chiarimenti del PRESIDENTE, il dottor MURGIA precisa che gli stabilimenti presso i quali lavoravano gli addetti colpiti dalle patologie legate all'amianto sono stati chiusi una

decina di anni fa, per motivi industriali. Tuttavia, le società proprietarie sono ancora attive. Occorre però uno studio epidemiologico sulla popolazione degli *ex* esposti per rilevare le eventuali patologie ancora latenti. Infine, chiede che i dati sensibili contenuti nella relazione presentata, in merito ai casi di vittime accertati, siano considerati riservati.

Il PRESIDENTE ribadisce che la Commissione si attiverà, nell'ambito delle sue competenze, per cercare di contribuire alla risoluzione della vicenda. Al tempo stesso sollecita l'A.I.E.A. e tutti gli interessati a ricorrere anche alla Magistratura per denunciare le eventuali negligenze e responsabilità. Ringrazia infine gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,20.

SOTTOCOMMISSIONI

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA (14^a)

Sottocommissione per i pareri (fase ascendente)

Mercoledì 20 aprile 2011

63^a Seduta

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La Sottocommissione ha adottato la seguente deliberazione per il provvedimento deferito:

alla 6^a Commissione:

Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (n. COM (2011) 121 definitivo): seguito e conclusione dell'esame. Osservazioni favorevoli con rilievi.

ERRATA CORRIGE

Nel Resoconto sommario delle Giunte e Commissioni n. 441 di lunedì 18 aprile 2011, seduta n. 224 della Commissione Agricoltura e produzione agroalimentare:

- alla pagina 8, undicesima riga, il numero «19» è *sostituito da «20»*;
- alla pagina 15, terza riga, il numero «19» è *sostituito da «20»*.