



N. 2960-A

ALLEGATO 1-*bis*

TESTO PROPOSTO DALLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

PER IL

DISEGNO DI LEGGE

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018
e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020

ALLEGATO 1-*bis*

**RAPPORTI DI MINORANZA
DELLE COMMISSIONI PERMANENTI**

INDICE**1^a Commissione permanente:**

Tabella 8 (Interno): estensori CRIMI, ENDRIZZI e MORRA	Pag.	7
--	------	---

2^a Commissione permanente:

Tabella 5 (Giustizia): estensore BUCCARELLA	»	12
---	---	----

4^a Commissione permanente:

Tabella 11 (Difesa): estensori SANTANGELO, MARTON e COTTI	»	16
---	---	----

6^a Commissione permanente:

Tabella 1 (Entrata): estensori BOTTICI e AIROLA	»	19
---	---	----

7^a Commissione permanente:

Tabella 2 (Economia e finanze) e Tabella 7 (Istruzione, università e ricerca): estensori MONTEVECCHI, SERRA e BLUNDO	»	23
--	---	----

Tabella 13 (Beni e attività culturali e turismo) e Tabella 2 (Economia e finanze): estensori MONTEVECCHI, SERRA e BLUNDO	»	31
--	---	----

8^a Commissione permanente:

Tabella 10 (Infrastrutture e trasporti): estensori CIOFFI, SCIBONA e CIAMPOLILLO	»	40
--	---	----

10^a Commissione permanente:

Tabella 3 (Sviluppo economico): estensore GIROTTO	»	46
---	---	----

Tabella 13 (Beni e attività culturali e turismo): estensore CASTALDI	»	60
--	---	----

11^a Commissione permanente:

Tabella 4 (Lavoro e politiche sociali): estensori CATALFO, PUGLIA e PAGLINI	»	65
---	---	----

12^a Commissione permanente:

Tabella 14 (Salute): estensori TAVERNA e GAETTI	»	71
---	---	----

13^a Commissione permanente:

Tabella 9 (Ambiente e tutela del territorio e del mare): estensori NUGNES,
MORONESE e MARTELLI *Pag.* 81

14^a Commissione permanente:

Tabella 2 (Economia e finanze): estensori MONTEVECCHI, CIOFFI e BOTTICI » 85

INDICE PER TABELLE

<i>Tabella 1 (Entrata) - 6^a Commissione</i>	<i>Pag.</i>	19
<i>Tabella 2 (Economia e finanze) - 7^a Commissione</i>	»	23
» » (Economia e finanze) - 7 ^a Commissione	»	31
» » (Economia e finanze) - 14 ^a Commissione	»	86
<i>Tabella 3 (Sviluppo economico) - 10^a Commissione</i>	»	46
<i>Tabella 4 (Lavoro e politiche sociali) - 11^a Commissione</i>	»	65
<i>Tabella 5 (Giustizia) - 2^a Commissione</i>	»	12
<i>Tabella 7 (Istruzione, università e ricerca) - 7^a Commissione</i>	»	23
<i>Tabella 8 (Interno) - 1^a Commissione</i>	»	7
<i>Tabella 9 (Ambiente e tutela del territorio e del mare) - 13^a Commissione</i>	»	81
<i>Tabella 10 (Infrastrutture e trasporti) - 8^a Commissione</i>	»	40
<i>Tabella 11 (Difesa) - 4^a Commissione</i>	»	16
<i>Tabella 13 (Beni e attività culturali e turismo) - 7^a Commissione</i>	»	31
» » (Beni e attività culturali e turismo) - 10 ^a Commissione	»	60
<i>Tabella 14 (Salute) - 12^a Commissione</i>	»	71

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

*sullo stato di previsione
del Ministero dell'interno
(Tabella 8)*

*(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: CRIMI, ENDRIZZI E MORRA)

La Commissione,

esaminati, per le parti di competenza, il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020,

in particolare:

l'articolo 26 consente, per tre anni, un contributo, sotto forma di credito di imposta, in favore delle fondazioni bancarie, pari al 65 per cento delle loro erogazioni se effettuate in specifici àmbiti sociali e sanitari;

l'articolo 29 reca una disciplina dei censimenti da realizzare da parte dell'ISTAT, con le correlative risorse finanziarie. Si tratta, in particolare, di censimenti della popolazione e delle abitazioni (dal 2018), delle imprese, delle istituzioni *no-profit* e delle istituzioni pubbliche (dal 2018), nonché dell'agricoltura (dal 2021);

l'articolo 30 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo finalizzato agli interventi per le politiche della famiglia, con una dotazione di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2018;

l'articolo 34 istituisce un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno – con una dotazione iniziale di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018 – per la realizzazione e la manutenzione di opere

pubbliche negli enti locali i cui organi consiliari siano stati sciolti per infiltrazioni di tipo mafioso;

l'articolo 36 autorizza l'assunzione straordinaria nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di un contingente massimo fino a 7.394 unità. Tali assunzioni si dispiegano lungo il quinquennio 2018-2022, e per il 2018 si registrano soltanto assunzioni di: 100 unità per la Polizia di Stato, 100 per l'Arma dei carabinieri, 50 per il Corpo della Guardia di finanza, 50 per la Polizia penitenziaria; 50 per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco: per un totale di 350 unità. Del tutto insufficienti, cioè, per colmare la perdurante carenza di organico in detti corpi di polizia e dei vigili del fuoco;

l'articolo 37 autorizza la spesa massima di 1 milione di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, per l'invio di personale appartenente alla carriera prefettizia presso organismi internazionali ed europei, al fine di dare attuazione agli accordi internazionali in materia di immigrazione e per rafforzare le iniziative internazionali di contrasto al terrorismo;

l'articolo 38 autorizza l'assunzione a tempo indeterminato di personale del Ministero dell'interno non dirigenziale (220 all'anno), che sia già in servizio con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, e che insieme sia in possesso di alcuni requisiti;

l'articolo 41, commi da 7 a 11, disciplina l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di effettuare in forma elettronica l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione dei documenti attestanti l'ordinazione e l'esecuzione degli acquisti di beni e servizi;

l'articolo 58, commi da 1 a 5, determina gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato, derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale per il triennio 2016-2018 per il pubblico impiego: si tratta di 300 milioni di euro per il 2016; 900 milioni di euro per il 2017; 2850 milioni di euro dal 2018. Tali complessive somme annuali corrispondono ad incrementi retributivi rispettivamente pari a: 0,36 per cento per il 2016; 1,09 per cento per il 2017; 3,48 per cento per il 2018. Per quest'ultimo anno ricade pertanto l'attribuzione di aumenti medi mensili di 85 euro lordi, secondo l'accordo stipulato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione con le organizzazioni sindacali il 30 novembre 2016;

l'articolo 58, comma 8, proroga per il 2018 la convenzione stipulata fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione S.p.A. titolare dell'emittente Radio Radicale, per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari. A al fine, autorizza la spesa di 10 milioni di euro per il 2018;

l'articolo 59, comma 1, dispone la cosiddetta *spending review* dei Ministeri. Il Ministero dell'interno concorre per: 32,1 milioni di euro nel 2018; 33,1 milioni di euro nel 2019; 32,1 milioni di euro nel 2020 (in termini di saldo netto da finanziare);

l'articolo 59, comma 7, sopprime la norma che prevede – nell'ambito delle operazioni di permuta gestite dall'Agenzia del demanio al fine di procurare immobili adeguati all'uso governativo – come assolutamente

prioritarie le permutate riguardanti la realizzazione di nuovi immobili per carceri o uffici giudiziari delle sedi centrali di Corte d'appello;

l'articolo 59, commi 10 e 11, autorizzano il Ministero dell'interno a concedere buoni pasto giornalieri (in luogo del servizio mensa) al personale della Polizia di Stato impiegato in località di preminente interesse operativo ed in situazioni di grave disagio ambientale, allorché sia impossibile assicurare il funzionamento della mensa obbligatoria di servizio;

l'articolo 68, commi da 1 a 3, intervengono sul concorso da parte delle regioni a statuto ordinario alla finanza pubblica. Rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, il comma 2 riduce l'entità complessiva del concorso alla finanza pubblica (per un importo di 100 milioni di euro) e stabilisce che detto concorso dovrà essere realizzato mediante il contributo finalizzato alla riduzione del debito regionale (pari a 2 miliardi di euro), il taglio delle risorse destinate all'edilizia sanitaria (per 94,10 milioni di euro) e, per la restante parte (300 milioni di euro), la riduzione di ulteriori risorse in ambiti di spesa e per importi secondo quanto sarà previsto con intesa in sede di Conferenza segnatamente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

l'articolo 69 istituisce un fondo di 60 milioni di euro annui dal 2018 in favore delle regioni ad autonomia speciale; stabilisce il definitivo passaggio alle regole del pareggio di bilancio, a decorrere dall'anno 2018, per quelle di tali autonomie cui continuassero ad applicarsi i vincoli del patto di stabilità interno (Friuli Venezia Giulia, regione Trentino-Alto Adige e province autonome di Bolzano e di Trento); esclude alcune tipologie di spesa dal calcolo della spesa corrente della Regione Siciliana;

l'articolo 70 destina risorse in favore di province (270 milioni di euro per il 2018, 110 milioni annui nel 2019 e 2020 e 180 milioni annui a decorrere dall'anno 2021) e di città metropolitane (82 milioni di euro per l'anno 2018). L'articolo destina inoltre un contributo (30 milioni di euro) per ciascuno degli anni 2018-2020 a favore delle province che risultino in dissesto o abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne abbiano conseguito l'approvazione;

l'articolo 71 dispone, per il triennio 2018-2020, contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio degli enti locali;

l'articolo 82 riduce a 5.000 euro (da 10.000) la soglia oltre il quale le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica devono verificare, prima di effettuare i pagamenti, se il beneficiario risulti, per un ammontare complessivo di almeno pari entità, inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento;

l'articolo 97 dispone che alla RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. non si applichino le misure di contenimento della spesa in materia di gestione, organizzazione, contabilità, finanza, investimenti e disinvestimenti previste a legislazione vigente per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato predisposto dall'ISTAT;

con particolare riferimento, inoltre, allo stato di previsione del Ministero dell'interno, occorre evidenziare quanto segue:

nella missione 2 «Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali», programma 2.3 «Elaborazione, quantificazione e assegnazione delle risorse finanziarie da attribuire agli enti locali», azione «Trasferimenti ai Comuni per il contrasto all'evasione fiscale e contributiva», si segnala una decurtazione di 11 milioni di euro, rispetto alla legge di bilancio 2017, nonché sulle previsioni assestate 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.1 «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», si registra un definanziamento per complessivi 1,7 milioni di euro rispetto alla legge di bilancio 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.1 «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», azione «Servizi di prevenzione, controllo del territorio e sicurezza stradale» si evidenzia un decremento di 4 milioni di euro rispetto alla legge di bilancio 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.1 «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», azione «Formazione ed addestramento della Polizia di Stato», emerge una decurtazione pari a 32 milioni di euro rispetto alla legge di bilancio 2017, nonché sulle previsioni assestate 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.1 «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica», azione «Contrasto all'immigrazione clandestina e sicurezza delle frontiere e delle principali stazioni ferroviarie» si evidenzia, non solo un mancato aumento di risorse, ma addirittura una decurtazione pari a 3 milioni di euro rispetto alla legge di bilancio 2017, nonché sulle previsioni assestate 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.3 «Pianificazione e coordinamento Forze di polizia», azione «Formazione ed addestramento delle Forze di Polizia» si evidenzia una riduzione di ben 58 milioni di euro (ovvero dell'80 per cento) rispetto alla legge di bilancio 2017, nonché sulle previsioni assestate 2017;

nella missione 3 «Ordine pubblico e sicurezza», programma 3.3 «Pianificazione e coordinamento forze di polizia», azione «Partecipazione delle Forze di Polizia all'attività di contrasto al crimine» si registra una riduzione di 13 milioni di euro (ovvero del 13 per cento), rispetto alla legge di bilancio 2017, nonché sulle previsioni assestate 2017;

per quanto riguarda la missione «Soccorso civile», nel bilancio di previsione a legislazione vigente 2018, si presenta una riduzione di 2,1 milioni di euro nel 2018, che riguarda il programma 4.2. «Prevenzione del rischio e soccorso pubblico» (8.3);

nella missione 4 «Soccorso civile», programma 4.2 «Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico», azione «Servizi di prevenzione incendi e di vigilanza antincendio» risulta una decurtazione radicale di 10,6 milioni sulle previsioni della legge di bilancio 2017 (ovvero del 97 per

cento). In riferimento, invece, alle previsioni assestate 2017 la decurtazione si attesta a 45.000 euro;

nella missione 4 «Soccorso civile», programma 4.2 «Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico», azione «Formazione ed addestramento dei Vigili del Fuoco», si evidenzia una riduzione di 7 milioni di euro rispetto alle previsioni della legge di bilancio 2017 (passando da 13,2 milioni a 6 milioni, ovvero del più del 50 per cento in meno);

con riferimento alle spese di organizzazione e funzionamento dei servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica, il capitolo relativo (1670) reca uno stanziamento a legislazione vigente pari a 679,41 milioni di euro per il 2018; 694,15 milioni di euro per il 2019; 694,16 milioni di euro per il 2020;

per l'Autorità nazionale anticorruzione il capitolo 2116 reca previsioni di competenza pari a 5,22 milioni di euro per il 2018; tale stanziamento registra un rifinanziamento di un milione di euro delle dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente;

considerato dunque che:

perdura, in tutta la sua evidenza, l'assenza di significativi investimenti economico-finanziari volti al contrasto alla criminalità (ordinaria e organizzata), nonché dei finanziamenti connessi al comparto della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico;

appaiono trascurati e sottovalutati i rischi connessi alla criminalità interna ed internazionale, nonché i rischi connessi al terrorismo, interno e internazionale di natura fondamentalista, oltretutto l'immane fenomeno migratorio che interessa l'intero territorio nazionale;

ribadita la necessità almeno di riequilibrare le risorse necessarie alla gestione del comparto sicurezza, con particolare riferimento all'incremento delle risorse umane e strumentali, anche valorizzando e potenziando quelle esistenti;

valutata l'opportunità di incrementare le somme per la pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia, per le spese riservate alla Direzione investigativa antimafia, per il contrasto al crimine, tutela ordine e sicurezza nonché per gli stipendi e le retribuzioni del personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e dei Vigili del fuoco,

la Commissione si pronuncia in senso contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

*sullo stato di previsione
del Ministero della giustizia
(Tabella 5)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORE: BUCCARELLA)

La Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020;

rilevato che:

le dotazioni finanziarie assegnate al Ministero della giustizia per il 2018 sono ripartite tra due missioni di spesa e sei programmi esposti nella tabella 5, risultando per la quasi totalità assegnate alla missione «Giustizia». Per tale missione la legge di bilancio 2018-2020 presentata dal Governo in Senato autorizza spese finali, in termini di competenza, per 8.077,2 milioni di euro nel 2018, quindi sostanzialmente senza variazioni rispetto al bilancio a legislazione vigente (8.057 milioni) e al bilancio assestato 2017 (7.988,6 milioni). Rispetto al 2017, la legge di bilancio 2018 prevede dunque per il settore della giustizia stanziamenti pressoché invariati, data la modestia degli incrementi programmati. Non ci si discosta molto, per gli stanziamenti di spesa del Ministero autorizzati dalla legge di bilancio in termini di competenza, da quella media dell'1,3 per cento della spesa finale del bilancio statale registrata reiteratamente nell'intero periodo 2003-2017 e più in particolare negli ultimi anni;

in un tale quadro di scarsa rilevanza degli scostamenti complessivi, nell'ambito della citata missione «Giustizia» il programma «Amministrazione penitenziaria», gestito dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (la cui dotazione per il 2018 ammonta a 2.797 milioni di euro) registra un lieve incremento – sia rispetto al bilancio assestato (2.763 milioni di euro) che a quello a legislazione vigente (2.781 milioni di euro) – sebbene al suo interno si evidenzino talune riduzioni di spesa, concernenti

le azioni per spese di personale amministrativo e magistrati, le spese di personale di polizia penitenziaria, la voce relativa alla realizzazione di nuove infrastrutture;

analogamente, il programma «Giustizia civile e penale» (che ottiene nel 2018 3.940 milioni di euro, gestiti dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi/Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria) segna un incremento complessivo di una decina di milioni di euro rispetto al dato assestato e a legislazione vigente, ma nel suo ambito alcune riduzioni riguardano per il 2018 le azioni concernenti le spese per il personale civile, il funzionamento degli uffici giudiziari, le attività di verbalizzazione e di videoconferenza, le spese per il personale di polizia penitenziaria, i servizi per la giustizia minorile e di comunità e la cooperazione internazionale in ambito minorile;

i servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria (il cui programma è gestito dal Dipartimento per gli affari di giustizia) si vedono assegnare 1.089 milioni di euro per l'anno 2018, in leggero aumento rispetto alle previsioni assestate ma in riduzione rispetto al bilancio a legislazione vigente, a causa di alcuni definanziamenti disposti dalla sezione I del disegno di legge. In tale contesto, a fronte di un leggerissimo aumento degli stanziamenti (dato complessivo che ammonta a 472 milioni di euro) per le spese di giustizia rispetto all'assestamento 2017 (senza variazioni nel confronto con la legislazione vigente) resta invariato il supporto allo svolgimento dei procedimenti giudiziari attraverso intercettazioni (230,7 milioni di euro per il 2018 nel dato di competenza). Quest'ultima cifra risulta in decremento di 9 milioni di euro rispetto al dato assestato 2017. Nessuna modifica risulta rispetto alla legislazione vigente per il dato 2018 sull'equa riparazione (212,4 milioni di euro) e per l'accesso alla professione forense (3,44 milioni di euro);

la missione 2 «Servizi istituzionali» - che conta sul bilancio ministeriale solo per 178,4 milioni di euro (in aumento rispetto alle previsioni assestate ma in calo rispetto al bilancio a legislazione vigente) - registra un incremento per il programma relativo all'indirizzo politico (gestito dal Gabinetto, uffici di diretta collaborazione) rispetto al dato assestato, mentre il programma relativo ai Servizi e affari generali (131,8 milioni di euro, gestiti dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria) appare in leggera crescita, pur a fronte di un definanziamento operato dalla sezione I del disegno di legge. Nel contesto dei servizi istituzionali, la spesa per la gestione del personale (86,2 milioni di euro nel 2018) risulta stabile rispetto alla legislazione vigente ma in crescita se calcolata avendo a riferimento il bilancio assestato 2017;

con riferimento agli allegati alla tabella 5, si evidenziano alcuni definanziamenti, che vanno - fra le altre cose - a toccare le spese per gli uffici giudiziari di cui alla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (19,7 milioni di euro) e, per due milioni di euro ciascuno, rispettivamente l'ordinamento della polizia penitenziaria e il testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115;

considerato che:

con riferimento ai fondi speciali di parte corrente, l'accantonamento di bilancio comprende risorse destinate alla copertura di alcuni disegni di legge, taluni dei quali (ad esempio quelli recanti modifiche al codice civile, al codice di procedura penale e legittima difesa) difficilmente risulteranno approvati nell'anno in corso, mentre maggiori possibilità in tal senso potrebbe averle il testo, già approvato dalla Camera, a favore degli orfani di crimini domestici che viene espressamente indicato;

esaminato, inoltre, l'articolato del disegno di legge, per le parti di competenza e preso atto che, al netto degli stralci operati dal Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento – concernenti, fra le altre cose, l'equo compenso nella professione forense e disposizioni concernenti le procedure esecutive, il decreto ingiuntivo ed il processo amministrativo – si rilevano di interesse della Commissione pochi articoli, contenuti nel capo VI, tra i quali appare opportuno menzionare i seguenti:

a) articolo 42 (Funzionalità dell'amministrazione giudiziaria) con cui si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, di un fondo con una dotazione finanziaria di 20 milioni di euro per l'anno 2018, da ripartire con decreto del Ministro della giustizia, destinato al finanziamento di interventi urgenti per il potenziamento degli uffici giudiziari che versano in un'eccezionale condizione di difficoltà, con particolare riferimento alle aree colpite da eventi sismici, nonché per garantire il sostegno alle attività amministrative del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari. A copertura di tale maggiore spesa si prevede tuttavia che il trasferimento in favore del Consiglio superiore della magistratura per l'anno 2018 sia ridotto di 20 milioni, dovendo il Consiglio superiore della magistratura provvedere a colmare questo taglio con l'avanzo di gestione registrato;

b) articolo 43, con cui si prevede di far affluire in apposite gestioni separate del Fondo unico giustizia (FUG) somme riscosse dal curatore nel corso delle procedure concorsuali e quelle oggetto di sequestro conservativo ex articolo 671 del codice di procedura civile o a qualunque titolo depositate nel corso dei procedimenti civili di cognizione e di esecuzione, in relazione alla massa di risorse liquide gestite da Equitalia Giustizia S.p.A.;

c) articolo 44, con cui si prevede l'istituzione di un fondo nell'ambito dello stato di previsione del Ministero della giustizia, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, per garantire la piena attuazione delle disposizioni concernenti la riforma dell'ordinamento penitenziario, ai sensi della recente legge 23 giugno 2017, n.103 – di cui però al momento manca il panorama completo dei decreti attuativi – laddove il Servizio bilancio ha già rilevato come la relazione tecnica si limiti a specificare il riferimento del fabbisogno al solo ramo dell'Amministrazione penitenziaria, mancando elementi di informazione circa i fabbisogni di spesa prevedibili per ciascun annualità del triennio 2018/2020 e a decorrere da tale ultimo anno;

d) articolo 45 (assunzione di magistrati, avvocati e procuratori dello Stato) con cui si prevede, fra le altre cose, la possibilità per il Ministero della giustizia, in aggiunta alle facoltà assunzionali già previste dalla normativa vigente, di assumere magistrati ordinari vincitori del concorso già bandito con decreto ministeriale 22 ottobre 2015, pubblicato nella serie Concorsi della *Gazzetta Ufficiale* n. 90 del 20 novembre 2015, la cui graduatoria deve essere approvata entro il mese di dicembre 2017. Si tratta di un ampliamento del 10 per cento dei posti messi a concorso (da 350 a 385). Si segnala che dal 1° gennaio 2017 a fine anno le cessazioni dei magistrati, a qualsiasi titolo, ammonteranno comunque a 100 unità e si prevede l'utilizzo delle risorse del *turnover*;

e) articolo 46, che prevede l'estensione, per il triennio 2018-2020, dell'autorizzazione all'assunzione di personale amministrativo non dirigenziale da inquadrare nel ruolo dell'amministrazione giudiziaria di ulteriori 1400 unità, con onere di circa 50 milioni di euro annui. La copertura dell'onere viene tuttavia individuata a valere sul fondo per il recupero di efficienza del sistema giudiziario e il potenziamento dei relativi servizi, nonché per il completamento del processo telematico;

f) articolo 59, che al comma 8 riduce da 400 a 350 il numero dei giudici ausiliari da reclutare per lo smaltimento dell'arretrato civile nelle Corti di appello (il risparmio stimato per il bilancio del Ministero della giustizia viene quantificato in appena un milione di euro) mentre al comma successivo prevede che non si applichi al Ministero della giustizia, per gli anni 2018 e 2019, la norma sul trasferimento agli enti di assistenza competenti delle somme previste per tale copertura assicurativa dall'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile;

non avendo rilevato ulteriori significative variazioni rispetto all'esercizio 2017 né in termini di cassa né in termini di competenza per missioni e programmi concernenti la Giustizia, laddove sarebbe stato auspicabile – ed anzi urgente – un serio intervento di rilancio e, successivamente, di stabilizzazione degli investimenti nel settore,

formula un rapporto contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

*sullo stato di previsione
del Ministero della difesa
(Tabella 11)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORE: SANTANGELO, MARTON E COTTI)

La Commissione,

in sede di esame del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e del bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020;

premessi che:

in termini di competenza, i provvedimenti della manovra disposta con il presente disegno di legge di bilancio e con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (in corso d'esame: atto Senato n. 2942), comportano un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 15 miliardi di euro nel 2018, 16,2 miliardi di euro nel 2019 e 7,6 miliardi di euro nel 2020;

gli effetti totali della manovra di finanza pubblica, disposta sia con il disegno di legge di bilancio (31,7 miliardi di euro nel 2018; 26,6 miliardi di euro nel 2019; 18,6 miliardi di euro nel 2020) che con il decreto-legge n. 148 del 2017 (2,6 miliardi di euro nel 2018; 544 milioni di euro nel 2019 e 344 milioni di euro nel 2020), ammontano in totale a 34,4 miliardi di euro nel 2018; 27,2 miliardi di euro nel 2019 e 19 miliardi di euro nel 2020;

come riportato e ricordato al titolo V (Misure di razionalizzazione della spesa pubblica - Obiettivi *Spending* Ministeri articolo 22-bis legge n. 196 del 2009) del disegno di legge, così come previsto dal DEF 2017, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 giugno 2017 ha stabilito in almeno un miliardo di euro, in termini di indebitamento netto, l'obiettivo di risparmio strutturale di spesa da raggiungersi per ciascun Ministero, per ciascun anno del triennio 2018-2020;

lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto delle priorità politiche del Governo, ha escluso dall'ambito delle spese oggetto di riduzione quelle relative a: investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà. In base al nuovo processo di revisione della spesa delineato dalla riforma, ciascun Ministero ha elaborato proposte per il conseguimento degli obiettivi di risparmio assegnati che sono state sottoposte alla preventiva valutazione tecnica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai fini della verifica della corretta quantificazione degli effetti finanziari e della coerenza con l'obiettivo specifico indicato nel decreto. Le riduzioni degli stanziamenti di bilancio previste dal presente disegno di legge, sia con le disposizioni della sezione I che con i definanziamenti di spesa previsti nella sezione II, garantiscono la realizzazione degli obiettivi di risparmio di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato previsti dal richiamato decreto;

considerato che:

gli ambiti d'interesse della Commissione Difesa sono da rinvenirsi sia nelle disposizioni contenute nell'articolato della sezione I, che nei definanziamenti (o maggiori finanziamenti) di spesa previsti nella sezione II (pagine da 350 a 358 del disegno di legge 2960, tomo I), oltre che nella tabella 11;

nella sezione II, si rinvencono principalmente interventi di definanziamento, relativi al Ministero della difesa, missione 5 «Difesa e sicurezza del territorio», quali:

5.1 approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza: riduzione di 1,35 milioni di euro per le spese di funzionamento (capitoli 4827/23 acquisto libri e riviste Carabinieri - 4850/2 gestione, manutenzione e funzionamento sistema informativo - 4868/6 manutenzione armi, munizioni, mezzi di trasporto e traino genio, attrezzature officine, bersagli e poligoni), 560.000 euro in meno per trattamento economico di missione di trasferimento per il capitolo 4830/17, 33.000 euro in meno per il contratto nazionale Forze di polizia;

5.2 approntamento e impiego forze terrestri: 565.000 in meno per trattamento economico di missione di trasferimento per il capitolo 4221/7;

5.4 approntamento e impiego delle forze aeree: 390.000 euro in meno sempre per trattamento economico di missione di trasferimento (capitolo 4484/7), 161.000 euro in meno in diminuzione per trattamento economico per le missioni dei dipendenti statali in territorio estero (capitolo 4484/8);

5.6 pianificazione generale delle forze armate e approvvigionamenti militari: 439.000 euro in meno per sistemi informativi automatizzati, 3.296.000 in meno per i capitoli 1274/3 mobilio, cancelleria - 1274/4 noleggio fotoriproduttori, condizionamento d'aria - 1282/4 armi, munizioni, trasporto, basi e officine - 1282/9/12/14/15/16 armi, munizioni, antiinfortunistica, adattamento beni immobili e impianti, manovalanza,

servizi tipografici – 1411/14 cancelleria addetti militari all'estero – 1412/3/15 comunicazioni, meteorologia, guerra elettronica, controllo spazio aereo, manovalanza, trasporto persone anche all'estero – 1413/14/15, cancelleria, barberia, attività addestrative, 281.000 in diminuzione per trattamento economico di missione di trasferimento (cap 1276/19), 560.000 euro in meno per trattamento economico missioni dipendenti statali in territorio estero;

considerato inoltre che:

oltre ai tagli di cui innanzi, si segnala il seguente finanziamento in aumento: 5.8 missioni internazionali, 900 milioni di euro per il Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali. Con riferimento a quest'ultimo stanziamento si segnala che è identico all'anno precedente, ma che nell'anno 2017 non è stato sufficiente, come previsto e denunciato a gran voce dai Senatori del gruppo M5S. Infatti l'intero stanziamento è stato sufficiente solo fino al 30 settembre 2017 e, successivamente, è stato necessario rifinanziare il capitolo 3006/1. Di fatto si preannuncia lo stesso artificio contabile anche per l'anno 2018;

infine, come indicato alla pagina 33 disegno di legge di bilancio – Relazione alla sezione II della legge di bilancio – «il Ministero dello sviluppo economico, infine, ha rimodulato i contributi del programma FREMM per il settore aeronautico nel triennio 2018-2020 rispettivamente per complessivi 830 milioni e 605 milioni, riducendo gli stanziamenti di bilancio degli esercizi successivi del medesimo importo». Si tratta quindi di un anticipo nel triennio (2018 + 260 milioni di euro, 2019 + 330 milioni, 2020 + 240 milioni) di un'ingentissima somma, che produce i suoi effetti anche sul Dicastero d'interesse della Commissione Difesa,

per le motivazioni innanzi esposte formula rapporto contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

*sullo stato di previsione dell'entrata
(Tabella 1)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: BOTTICI e AIROLA)

La Commissione,

esaminato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, nonché l'allegata tabella 1, limitatamente a quanto di competenza,

premesso che:

con la recente riforma operata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, sulla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dalla legge di bilancio dell'anno scorso (legge 11 dicembre 2016, n. 232) i contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità sono stati ricompresi in un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio, riferita ad un periodo triennale ed articolata in due sezioni. La prima sezione svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda sezione assolve, nella sostanza, quelle del disegno di legge di bilancio;

le misure contenute nella legge di bilancio 2018 evidenziano la mancanza di un filo conduttore che porti ad una ristrutturazione dell'economia italiana al fine di consentirne il rilancio;

appare evidente, infatti, il carattere meramente elettorale della manovra in esame, caratterizzata da numerose disposizioni che garantiscono crediti di imposta e agevolazioni fiscali, nuovi e rinnovati, nonché detrazioni e deduzioni per sempre nuove categorie di beneficiari, scelte politiche di un Governo ormai alla fine del suo percorso;

in materia fiscale, si recuperano risorse potenziando gli strumenti di coazione dell'amministrazione finanziaria, mentre in realtà sarebbe stato proficuo il potenziamento degli strumenti volti a consentire il risana-

mento del debito, soprattutto per le fasce di contribuenti più deboli, nonché procedure volte a favorire il dialogo tra amministrazione finanziaria e contribuente nei casi di atti della riscossione o dell'esecuzione viziati da illegittimità o irregolarità procedurali o sostanziali;

le misure introdotte e potenziate in materia di lotta all'evasione, inoltre, non sembrano assolutamente essere improntate al raggiungimento dell'obiettivo dal momento che, così come formulate, rischiano di colpire solo i piccoli evasori, senza garantire un effettivo controllo sulle operazioni dei grandi evasori;

sul versante delle coperture finanziarie, la parte preponderante è ascrivibile alle entrate, circa il 70 per cento delle risorse (quasi l'84 per cento nel 2019), infatti, proviene da incrementi di gettito. Gli aumenti di entrata più consistenti derivano dal rinvio di riduzioni di gettito atteso da misure precedenti e dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, tributaria e contributiva, che solo in parte mostra effetti crescenti e strutturali;

considerato altresì che, per quanto di competenza della Commissione:

l'articolo 77 introduce, a partire dal 1° gennaio 2019, un sistema generalizzato di fatturazione elettronica obbligatoria, sistema stimato utile al fine di semplificare la riscossione e contrastare le frodi e l'evasione fiscale;

l'articolo 93 reca disposizioni in materia di entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale. Sulla base del confronto tra gli incassi dell'anno 2017 con le previsioni iscritte in bilancio per l'esercizio in corso, e degli incassi attesi per l'anno 2017 con le somme effettivamente incassate nell'esercizio precedente sono emerse maggiori entrate pari rispettivamente a 2.620 milioni di euro e a 450 milioni di euro;

l'articolo 82 riduce da 10.000 a 5.000 euro la soglia al di sopra della quale le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di procedere ad un pagamento, devono verificare, attraverso l'Agenzia delle entrate – Riscossione, la presenza di una morosità del beneficiario dello stesso pagamento nell'assolvimento di un obbligo di versamento, per un ammontare complessivo almeno pari al medesimo importo, derivante, a seguito di iscrizione a ruolo, dalla notifica di una o più cartelle;

l'articolo 84 intende incrementare la misura degli acconti, attualmente pari al 40 per cento, previsti per il versamento dell'imposta sulle assicurazioni. In particolare, per gli anni 2018 e 2019 la misura dell'acconto di tale imposta sarà pari al 55 per cento e pari al 70 per cento a decorrere dall'anno 2020;

l'articolo 91 differisce di un anno, al 1° gennaio 2018, l'introduzione della disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) – da calcolare sugli utili trattenuti presso l'impresa – per gli imprenditori individuali e le società in nome collettivo ed in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria, prevista dalla legge di bilancio 2017, norma che avrebbe dovuto essere vigente già da un anno;

la manovra per il 2018, infatti, da un lato, rinvia gli effetti di riduzione del gettito relativi all'entrata in vigore dell'IRI disposta con la legge di bilancio dello scorso anno, contribuendo quindi alla scarsa prevedibilità del nostro sistema tributario, dall'altro, ancora non contiene le misure di riordino e riduzione delle *tax expenditure* che erano attese, secondo il Programma nazionale di riforme dello scorso aprile e la stessa recente Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEF), per il biennio 2017-18;

considerata altresì:

la stima eccessivamente ottimista delle somme derivanti sia dalla riapertura dei termini per la definizione agevolata – secondo quanto previsto dal decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 – nonché degli importi derivanti dal potenziamento dell'accertamento a fini antievasivi e antielusivi di cui agli articoli 77 e 93;

come evidenziato anche dall'Ufficio parlamentare di bilancio, nel corso dell'audizione del 7 novembre 2017, sebbene l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria, a partire dal 2019, nell'ambito dei rapporti tra privati *business to business* rappresenti un miglioramento, potenzialmente molto rilevante, degli strumenti che mirano a ridurre l'evasione senza consenso nell'ambito delle transazioni *business to business*, «rimangono, tuttavia, gli elementi di incertezza connessi con la possibilità che tale misura incentivi i soggetti IVA a puntare più intensivamente verso forme di evasione con consenso (cioè quelle in cui esiste un accordo tra acquirente e venditore) e amplii l'evasione nelle cessioni con il consumatore finale. Ciò potrebbe determinare, in presenza di un'emersione dei costi favorita dall'obbligatorietà della fatturazione elettronica, anche a una perdita di gettito»;

l'evidenza della ingiustificata misura di cui all'articolo 82 che riduce – a decorrere dal 1° marzo 2018 – da 10.000 a 5.000 euro la soglia oltre la quale le amministrazioni pubbliche e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare i pagamenti, devono verificare anche in via telematica se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo, misura che appare dichiaratamente svantaggiosa per il cittadino e ad esclusivo appannaggio della pubblica amministrazione;

l'articolo 91, introducendo una disposizione retroattiva, rischia di penalizzare pesantemente le imprese che avevano scelto di adottare il nuovo regime di tassazione già a partire dall'anno d'imposta 2017, vanificando il lavoro svolto in questi mesi. Tali manovre, inoltre, non incentivano gli investimenti italiani ed esteri nel nostro Paese, rimandando in questo modo quella ripresa economica di cui abbiamo bisogno;

la presenza, nel testo della legge di bilancio, di numerosi *bonus* e agevolazioni fiscali, condivisibili in alcuni punti, ma che adottati in questo momento, alla fine della legislatura, assumono una nota meramente propagandista;

la tanto annunciata sterilizzazione dell’IVA non si tramuta in una risoluzione alla radice del problema dell’aumento delle aliquote, ma in una semplice posticipazione del problema che dovrà essere affrontato dai governi successivi;

valutato altresì che:

con riferimento alla problematica dei *non performing loans* (NPL), come noto, con il progetto di *addendum* alle Linee guida sui crediti deteriorati dello scorso ottobre, la BCE non ritiene (più) adeguate le rettifiche di valore, effettuate anche tramite accantonamenti, che le banche ad oggi apportano rispetto ai propri crediti deteriorati, in applicazione dei principi contabili attualmente in vigore e, per questo, intende introdurre un nuovo meccanismo di accantonamenti che, nell’attuale formulazione, appare eccessivamente stringente;

a ciò si aggiunga che in data 25 ottobre 2017, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno approvato alcune modifiche alla direttiva sulla risoluzione delle banche (BRRD), al regolamento dei requisiti di capitale (CRR) e della direttiva sui requisiti di capitale (CRD), proposte nel novembre 2016. L’accordo sulla BRRD crea una nuova categoria di debito non garantito nel *ranking* di insolvenza dei creditori della banca, stabilendo un approccio armonizzato dell’Unione europea sui *ranking* di priorità degli obbligazionisti delle banche in stato di insolvenza o in risoluzione;

la legge di bilancio non sembra tener debitamente conto delle problematiche di cui sopra e delle ripercussioni che questi atti avranno sul nostro sistema bancario e sui risparmi delle famiglie;

la totale assenza di disposizioni volte a superare – o comunque ad arginare – la problematica dello smaltimento dei crediti deteriorati da parte delle banche nonché le connesse tematiche degli immobili sottostanti e della difficoltà del creditore di tornare in *bonis*, problema che riguarda non solo i piccoli imprenditori e le famiglie ma gli stessi istituti di credito, sempre più deboli e meno capaci di far fronte alle esigenze dei risparmiatori,

formula rapporto contrario

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

sullo stato di previsione

del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

(Tabella 7)

e sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze

(Tabella 2)

(limitatamente a quanto di competenza)

e sulle parti corrispondenti del disegno di legge

(ESTENSORI: MONTEVECCHI, SERRA E BLUNDO)

La Commissione,

esaminate la tabella 7, nonché, limitatamente alle parti di competenza, la tabella 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020) del disegno di legge, recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020,

premessi che:

anche da questa manovra viene confermato quell'assunto di fondo, più volte segnalato, rispetto a uno «strabismo governativo» cui siamo da tempo ormai avvezzi. Come si può vedere in dettaglio, per le medesime finalità e nel medesimo tempo, si operano tagli e si rifinanziano gli stessi fondi (o forme di finanziamento destinate ai medesimi scopi). E tutto ciò denuncia, evidentemente, una voglia di agire che si consuma però in mancanza di un quadro di riferimento complessivo e omogeneo;

rispetto ai profili di interesse della 7^a Commissione, l'entità della manovra conferma una ormai comprovata difficoltà ad affrontare i problemi dei diversi comparti (relativi a cultura, scuola, università, ricerca ecc.), alla radice e in profondità: laddove alcuni stanziamenti, che pure vi sono, e sono anche apprezzabili nel merito, denotano tuttavia una visione approssimativa e di corto respiro, che si consuma in una prospettiva emergenziale e dichiaratamente «elettorale» tutt'al più, a testimonianza di un Paese che continua a vivere alla giornata, incapace di guardare avanti e proiettarsi nel futuro;

la essenziale verità delle cose è che numerosi fra accorgimenti e norme contenuti nella legge di bilancio appaiano nuovamente come provvedimenti «tamponi», come una risposta tardiva e attesa da gran tempo, rispetto ai dubbi e agli interrogativi sollevati: risposte che giungono, pertanto, non solo e non tanto per colmare un vuoto quanto per denunciare un ritardo;

si cerca di porre rimedio a falle macroscopiche via via dilatatesi, come nel caso degli Istituti tecnici superiori, per l'incremento dell'offerta formativa e modalità del rilascio del diploma (articolo 9) o nei ritardi accumulati rispetto all'impiantistica sportiva (articolo 40, e *passim*); o si cerca di ingraziarsi «elettoralmente» alcune categorie, storicamente penalizzate: viene finanziato il rinnovo del contratto del pubblico impiego (articolo 58, commi 1 e seguenti); proseguono le assunzioni di funzionari presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (articolo 39, comma 1) e di ricercatori presso le università e gli enti di ricerca (articolo 56) sebbene per le università l'assegnazione dei fondi destinati allo scopo viene erogata in base ai risultati della valutazione della qualità della ricerca (VQR); si incrementa il Fondo per il diritto allo studio universitario e delle borse di dottorato (articolo 57); riprendono gli scatti stipendiali dei docenti universitari, sebbene «su base premiale» (articolo 55), si armonizzano gli stipendi dei dirigenti scolastici (articolo 53), si riapre una finestra sulle supplenze brevi del personale ATA (articolo 54);

pure tutto ciò non è sufficiente per rimettere al centro l'istruzione (anche nelle sue più immediate derivazioni, quali appaiono l'inclusione sociale, i vari tipi di specializzazione e la formazione permanente), farne il presupposto e il vero motore di una rinascita e di un possibile «nuovo umanesimo», per sottrarla a quell'insistito, progressivo e costante, «svuotamento» che il corpo docente nel suo complesso ha subito circa la rappresentatività sociale del proprio ruolo e della propria funzione;

di sicuro rilievo sono le criticità già evidenziate in sede di parere al Documento di economia e finanza (DEF), nonché da ultimo al relativo aggiornamento, rispetto alla dispersione scolastica e al diritto allo studio, dal discutibile ruolo dell'INVALSI all'attuazione dei principi di delega della «Buona Scuola», con riferimento particolare all'apprendistato e all'alternanza scuola/lavoro, dal sistema delle scuole italiane all'estero visto nel suo complesso ai servizi educativi per l'infanzia, ben lontani dagli obiettivi europei per la copertura della popolazione e territoriale, fino a quell'emergenza nazionale rappresentata dall'edilizia scolastica (articoli 71, 72, 95), laddove continua a mancare un'azione coerente di monitoraggio, analisi, pianificazione e programmazione sul medio-lungo termine (presupposto necessario per garantire certificazioni in ordine e controlli periodici), nonché – anche a fronte di finanziamenti messi a disposizione – una difficoltà endemica e strutturale di coordinamento che si traduce nella difficoltà di far confluire i fondi in un unico contenitore da cui attingere in maniera mirata e razionale, per convogliare le risorse e utilizzarle al meglio;

nella risoluzione sulla Nota di aggiornamento al DEF si erano già rilevate alcune palesi criticità d'ordine generale evidenziate dallo stesso Governo: «In tale situazione, che è assolutamente insostenibile con la necessità di garantire competitività al sistema della ricerca pubblico, appare dunque particolarmente problematico garantire il raggiungimento di risultati davvero significativi soprattutto in considerazione del fatto che le risorse disponibili a valere sul competente capitolo 7245, per il triennio 2017-2019, a legislazione vigente ammontano a euro 136.447.755,00 in diminuzione rispetto a quelle del triennio precedente, ed addirittura pari soltanto a meno di un quinto rispetto a quelle del triennio 2007-2009 (euro 692.735.770), non destinate alla ricerca applicata» (per cui si rimanda a: Doc. LVII, n. 5-bis, Relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa, Allegato I, volume I, p. 360);

da molti anni l'università italiana è preda di una crisi strutturale, dovuta a una progressiva e insistita riduzione degli investimenti statali, che ha fra l'altro generato un divario tanto significativo quanto sconcertante con gli altri Paesi europei;

l'Italia rimane al ventisettesimo posto per investimenti in ricerca e trentacinquesima per numero di ricercatori: la scarsa flessibilità dei processi selettivi e di reclutamento, l'assenza di una visione strategica e meritocratica, la precarizzazione delle condizioni di lavoro sono tutti elementi che hanno ricadute significative sulla scarsa «attrattività» dell'Italia verso i ricercatori stranieri e, come diretta conseguenza, sulla «fuga dei cervelli»;

università e ricerca rimangono elementi centrali e volano della società e per il suo sviluppo: non solo per la formazione del singolo ma come luogo in cui si incrementa il «capitale cognitivo» (ciò che gli statistici definiscono «l'intelligenza nazionale»), necessario per affrontare le sfide di un mondo sempre più tecnologico e per non rimanere ai margini del contesto globale;

considerato che, per quanto concerne le materie di competenza della Commissione:

per l'esercizio finanziario 2018 lo stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (Tabella 7), a legislazione vigente, reca spese in conto competenza nello specifico delle singole Missioni come di seguito evidenziate:

lo stanziamento complessivo per la missione Istruzione scolastica, rispetto alla previsione assestata per l'anno finanziario 2017, registra un -401.560.825 euro. Nei rispettivi Programmi, considerati in dettaglio e in relazione alle variazioni che si propongono per l'anno finanziario 2018, principalmente si ha:

Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica:
+334.500.441

Istruzione del primo ciclo: -449.160.214

Istruzione del secondo ciclo: -246.222.807

Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio: +38.775.864

Istituzioni scolastiche non statali: -59.482.219

Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale: +5.505.462

Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione: -21.307.618

Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione: -4.169.734

lo stanziamento complessivo per la missione Istruzione universitaria, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, registra un incremento pari a +268.071.686 euro; nel dettaglio dei suoi tre capitoli di spesa si ha:

Diritto allo studio nell'istruzione universitaria: +1.407.225

Istituzioni dell'Alta Formazione artistica, musicale e coreutica: -2.511.652

Sistema universitario e formazione *post*-universitaria: +269.176.113

lo stanziamento complessivo per la missione Ricerca e innovazione subisce, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, un incremento dello stanziamento di competenza pari a +72.278.250 euro;

da ultimo si segnalano, inoltre, i se pur lievi incrementi alle missioni:

Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche: +258.901.209

Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza: +259.225.122

considerato che:

occorre considerare, da ultimo, i tagli lineari alle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri, per circa un miliardo di euro, come stabilite nell'atto Senato n. 2942, recante «Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili», il cosiddetto «decreto fiscale» che rappresenta a tutti gli effetti un «collegato» alla legge di bilancio. Nel dettaglio le riduzioni previste delle dotazioni finanziarie del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ammontano a 40 milioni di euro complessivi per il 2017, di cui la maggior parte afferenti alla missione n. 2, «Istruzione universitaria e formazione postuniversitaria» (30 milioni di euro), mentre ulteriori 5 milioni di euro vengono tagliati al programma 1.6 («Istruzione del primo ciclo») e altri 5 milioni di euro derivano da tagli alla missione n. 3 («Ricerca e innovazione»);

rilevato che:

il Movimento 5 Stelle – durante l’*iter* di numerosi provvedimenti che si sono succeduti in ambito cultura e istruzione – ha costantemente evidenziato che il problema non è tanto nel singolo aspetto quanto nel disegno d’insieme;

un Paese che parla di industria 4.0, non dovrebbe dimenticare che un’istruzione di qualità, equa e inclusiva è la base per migliorare la vita delle persone secondo quanto previsto dall’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile sottoscritta nel 2015 in sede ONU;

in riferimento all’istruzione e formazione tecnica superiore, integrare un fondo non basta se la formazione risulta staccata dal mondo del lavoro e non si attiva un dialogo tra le istituzioni scolastiche e i contesti lavorativi;

con riferimento all’università e alla ricerca, come sottolineato in numerose occasioni, l’Italia è il Paese che spende meno in istruzione e in particolare nell’istruzione universitaria. Tale situazione si riversa inevitabilmente, con esiti negativi, sulla ricerca, sulla qualità didattica e sul numero del corpo docente e del personale amministrativo;

con la stessa metodologia da superficialità pre-elettorale di questa manovra, dopo le delusioni delle semplificazioni, e ora che non è più possibile prorogare contratti a termine, la manovra di bilancio in esame prevede finalmente assunzioni di nuovi ricercatori nelle università e negli enti pubblici di ricerca. Le nuove risorse stanziare, 12 milioni di euro per il 2018 e 76,5 milioni di euro a partire dal 2019 per il Fondo per il finanziamento ordinario delle università e 2 milioni di euro per il 2018 e 13,5 milioni di euro per il Fondo ordinario per il finanziamento degli enti di ricerca, verranno distribuite per le università in base ai risultati della valutazione della ricerca (VQR) e per gli enti pubblici di ricerca in base ai criteri di riparto del Finanziamento, meccanismi di assegnazione delle risorse che hanno rivelato sin dall’inizio il loro fallimento, creando enormi disparità, che sono il riflesso della ripartizione delle risorse;

in particolare la valutazione della qualità della ricerca nelle università, da modello meccanismo che avrebbe dovuto assumere la forma di modello «premiabile» per le realtà più virtuose quale doveva essere, si è rivelato in realtà un meccanismo che non premia affatto il merito e la qualità ma che ha generato il defianziamento progressivo e costante di alcuni atenei che già versavano in gravi condizioni di difficoltà, soprattutto nel Sud Italia, attraverso la sottrazione di una percentuale del finanziamento necessario ad assicurarne il normale funzionamento. In base alla valutazione della qualità della ricerca (VQR) si dovrebbero dirottare risorse finanziarie, in quantità direttamente proporzionale, verso quelle strutture accademiche presso cui si compirebbe migliore ricerca, ma così non è: dipartimenti universitari italiani di vera eccellenza vivono e vengono apprezzati nel mondo grazie ad altre forme di finanziamento, in particolare fondi europei. Inoltre il Movimento 5 stelle ha da sempre sostenuto che la ricerca dell’eccellenza non può essere perseguita attraverso una gara per ottenere ciò che lo Stato dovrebbe invece assicurare a tutti gli atenei. Al contrario stiamo lentamente assistendo a una consapevole, inarrestabile

divaricazione fra atenei di «serie A», sostanzialmente concentrati al Nord – nel triangolo Milano, Bologna, Venezia, con estensioni fino a Torino, Trento e Udine – e atenei di «serie B», in tutto il resto del Paese;

tale dato appare confermato dalle classifiche stilate dal Centro studi investimenti sociali (CENSIS) e dall’Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) sulla qualità delle università italiane. Fra Nord e Sud, in buona sostanza, continua a esservi una differenza abissale circa la qualità dei servizi e dell’offerta formativa, cosicché mentre alcuni atenei del Nord assumono le caratteristiche di *hub* di industria 4.0, diversi atenei del Sud rischiano la chiusura;

con riferimento all’articolo 57, pur apprezzando la previsione di un incremento del fondo per la concessione di borse di studio, non può non sottolinearsi come l’Italia si trovi tra gli ultimi posti in Europa relativamente al numero di iscritti. Tra le cause di questo primato negativo, la scarsa disponibilità di risorse destinate al diritto allo studio è certamente una delle cause principali. A ciò si aggiunge una contribuzione tra le più gravose d’Europa: secondo i dato Eurydice nell’anno 2015-16 la contribuzione media ha superato i 1.200 euro annui, rispetto a una media di 300 euro in Francia e la gratuità raggiunta in quasi tutti i Länder della Germania;

non può non rilevarsi come l’incremento del Fondo per la concessione previsto dalla manovra non soddisferà il totale del fabbisogno della platea degli studenti idonei a ricevere la borsa di studio. Secondo gli ultimi dati ufficiali, riferiti all’anno accademico 2015-16, influenzato negativamente dall’assenza di un veloce adeguamento delle soglie ISEE che aveva sbalzato fuori una grossa fetta di idonei, i non beneficiari sono il 6,4 per cento del totale, corrispondente a oltre 3.000 studenti. Infatti, secondo i calcoli effettuati dal Consiglio universitario nazionale (CUN), considerando il finanziamento aggiuntivo delle regioni, con questo incremento del FIS si otterrebbero soltanto circa 4.000 borse di studio in più, mentre gli idonei torneranno a superare quota 180.000 (nel 2015/2016 per via della riforma ISEE erano crollati a 147.000). La quota di idonei alla borsa di studio in Italia oscilla tra il 9 per cento e l’11 per cento. Si potrebbe facilmente porre rimedio a questa preoccupante situazione, riducendo la sproporzione quantitativa tra il fondo ordinario per le borse di studio e il fondo per il merito, affidato all’ennesima Fondazione, incrementato con la scorsa manovra;

con riferimento all’articolo 56, anche la previsione circa l’assunzione di ricercatori risulta insoddisfacente; porterà a qualche stabilizzazione di precari, a qualche stabilizzazione di professori di seconda fascia, ma il sospetto è che, alla fine, si faccia il minimo indispensabile. Il nostro sistema universitario e di ricerca necessiterebbe di numeri decisamente superiori in tema di reclutamento. La ripartizione dei fondi per il reclutamento nelle università secondo i risultati della VQR, da sempre criticati perché non favoriscono il merito, non tiene conto delle necessità dei singoli atenei e delle necessità di reclutamento delle singole aree favorendo se non acuendo le disparità territoriali. Se non si assume un impegno con-

creto volto a creare un serio Piano nazionale di ricerca, individuando aree strategiche da perseguire, investendo su idee nuove e non solo su gruppi consolidati, assisteremo alla concentrazione dei finanziamenti in un gruppo sempre più ristretto di università e, all'interno degli enti di ricerca, in un gruppo sempre più ristretto di gruppi di ricerca che sono poi quelli che hanno i contatti con le imprese o sono nelle grosse cordate internazionali;

dietro l'annuncio dello sblocco degli scatti stipendiali dei professori universitari (articolo 55), si nasconde l'inganno di uno sblocco che partirà dal 2020. Dopo il blocco di tutti gli stipendi della pubblica amministrazione avvenuto nel 2010, sbloccato per tutti nel 2015 tranne che per i professori universitari, questi ultimi hanno continuato a svolgere il loro delicato compito pur non vedendosi riconoscere ciò che gli spetta di diritto. Infatti dal 1° gennaio 2016 è avvenuto lo sblocco anche per la docenza universitaria, ma non si è tornati alla «normalità» come in tutto il pubblico impiego, in quanto il periodo 2011-2015 non è stato riconosciuto ai fini giuridici. Inoltre è impensabile che lo scatto debba essere riconosciuto su base premiale; la natura dello scatto dovrebbe essere universale, legata al progredire dell'anzianità e non a un presunto merito, scelto discrezionalmente dagli atenei, che avrebbero in questo modo la possibilità di fare un uso distorsivo della premialità per ricondurre le risorse ai propri bilanci;

fra gli obiettivi non affrontati, o non conseguiti dalla presente manovra di bilancio, occorrerebbe:

1) in materia di «diritto allo studio» e di contrasto alla dispersione scolastica, garantire l'istituzione di un «Osservatorio per il contrasto alla dispersione scolastica» con il compito di acquisire e monitorare, su base nazionale, i dati e le informazioni relative al fenomeno, nonché implementare le attività per la prevenzione e la repressione del fenomeno della «dispersione» poste in essere dalle scuole cosiddette «a rischio», con l'obiettivo di individuare e mettere in campo le strategie più idonee per la riduzione al di sotto del 10 per cento entro il 2020, come stabilito dall'Unione europea, della percentuale dell'abbandono scolastico;

2) incrementare le dotazioni del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche statali per eliminare la richiesta da parte delle istituzioni scolastiche di una «contribuzione volontaria» delle famiglie (finalizzata all'acquisto di materiali didattici, di cancelleria, igienico ecc.);

3) incrementare l'organico degli insegnanti di sostegno, creando al contempo un equilibrio armonioso nel rapporto tra alunni disabili e docenti di sostegno, fissandolo nel rapporto di uno a uno; nonché a garantire, partendo dalla riforma del ruolo e delle competenze dell'insegnante di sostegno, la reale attitudine, formazione e alta specializzazione del docente, al fine di dare concreta attuazione all'inclusione scolastica;

4) concepire ed estendere la formazione continua sui temi dell'inclusione come misura ad ampio raggio per tutti i soggetti che si trovano a operare nelle istituzioni scolastiche, con approfondimenti specifici sulle

principali metodologie didattiche, individualizzate e di gruppo, utili per la disabilità e finalizzate al recupero del soggetto portatore di *handicap*;

5) dare piena attuazione e potenziare la funzionalità dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, coordinando le informazioni provenienti dalle singole istituzioni scolastiche con i fondi a disposizione e gli interventi da effettuare, affinché siano garantiti principi di tempestività ed efficienza anche per la difficoltà di coordinamento che si traducono spesso nella difficoltà di far confluire i fondi in un unico contenitore da cui attingere in maniera mirata e razionale per convogliare le risorse;

6) portare celermente a termine la riforma, arenata presso la 7^a Commissione permanente del Senato, volta ad affrontare e risolvere i problemi che da troppo tempo affliggono l'Alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM), con particolare riferimento all'opacità della *governance*, all'insistita precarizzazione di una parte cospicua del personale docente, nonché di una mai raggiunta e riconosciuta autonomia e d'una mancata equiparazione formale con le università;

7) rilanciare finanziariamente il sistema universitario italiano ridotto concettualmente a svolgere pressoché le funzioni del vecchio liceo in una cornice da «esamificio» affinché, nel pieno rispetto di una reale ed efficace autonomia, possa dialogare quale centro effettivo di cultura e relazionarsi in modo costruttivo e proficuo con il mondo imprenditoriale e lavorativo;

8) adottare iniziative concrete per favorire e promuovere un ricambio generazionale dei professori di prima e di seconda fascia, senza il quale, una volta frenata o addirittura ostacolata la carica innovativa delle generazioni più giovani, il sistema universitario rischia di atrofizzarsi e perire. Continuiamo a essere il Paese coi docenti universitari più vecchi d'Europa. Occorre, come sostenuto in premessa, agire alla radice sul sistema di reclutamento per garantire quei tanto auspicati criteri di merito-crazia e trasparenza – avulsi da legami parentali e svincolati dallo *ius loci* – che vengono costantemente disattesi;

9) riconoscere e potenziare (finalmente) il titolo di «dottore di ricerca», con particolare riferimento alle graduatorie «per titoli ed esami» dei concorsi pubblici, affinché si contribuisca a riqualificare progressivamente la pubblica amministrazione con personale giovane che ha condiviso esperienze e curiosità nel mondo della ricerca;

10) stabilizzare i giovani ricercatori non in via straordinaria, ma con una pianificazione di più ampio respiro, a medio-lungo termine, che agisca sulle modalità di reclutamento e sulla programmazione del lavoro in via definitiva;

valutato infine che:

l'Italia è ancora molto lontana dalla media europea e dagli obiettivi indicati dagli organismi dell'Unione europea in quanto a spesa pubblica per istruzione e ricerca;

tutto ciò premesso e considerato, la Commissione formula un rapporto contrario.

*sullo stato di previsione
del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
(Tabella 13)
e sullo stato di previsione
del Ministero dell'economia e delle finanze
(Tabella 2)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: MONTEVECCHI, SERRA E BLUNDO)

La Commissione,

esaminate la tabella 13 (Stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020), nonché, limitatamente alle parti di competenza, la tabella n. 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020) del disegno di legge, recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020,

premesso che:

anche da questa manovra viene confermato quell'assunto di fondo, più volte segnalato, rispetto a uno «strabismo governativo» cui siamo da tempo ormai avvezzi. Come si può vedere in dettaglio, per le medesime finalità e nel medesimo tempo, si operano tagli e si rifinanziano gli stessi fondi (o forme di finanziamento destinate ai medesimi scopi). E tutto ciò denuncia, evidentemente, una voglia di agire che si consuma però in mancanza di un quadro di riferimenti complessivo e omogeneo;

rispetto ai profili di interesse della Commissione, l'entità della manovra conferma una ormai comprovata difficoltà ad affrontare i problemi dei diversi comparti (relativi a cultura, scuola, università ricerca e così via), alla radice e in profondità: laddove alcuni stanziamenti, che pure vi sono, e sono anche apprezzabili nel merito, denotano tuttavia una visione approssimativa e di corto respiro, che si consuma in una prospettiva emergenziale e dichiaratamente «elettorale» tutt'al più, a testimonianza di

un Paese che continua a vivere alla giornata, incapace di guardare avanti e proiettarsi nel futuro;

la essenziale verità delle cose è che numerosi accorgimenti e norme contenuti nella legge di bilancio appaiano nuovamente come provvedimenti «tamponi», come una risposta tardiva e attesa da gran tempo, rispetto ai dubbi e agli interrogativi sollevati: risposte che giungono, pertanto, non solo e non tanto per colmare un vuoto quanto per denunciare un ritardo;

si cerca di porre rimedio a falle macroscopiche via via dilatatesi, come nel caso degli Istituti tecnici superiori, per l'incremento dell'offerta formativa e modalità del rilascio del diploma (articolo 9) o nei ritardi accumulati rispetto all'impiantistica sportiva (articolo 40 e seguenti); o si cerca di ingraziarsi «elettoralmente» alcune categorie, storicamente penalizzate: viene finanziato il rinnovo del contratto del pubblico impiego (articolo 58, commi 1, e seguenti); proseguono le assunzioni di funzionari presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (articolo 39, comma 1) e di ricercatori presso le università e gli enti di ricerca (articolo 56) sebbene per le università l'assegnazione dei fondi destinati allo scopo viene erogata in base ai risultati della valutazione della qualità della ricerca (VQR); si incrementa il Fondo per il diritto allo studio universitario e delle borse di dottorato (articolo 57); riprendono gli scatti stipendiali dei docenti universitari, sebbene «su base premiale» (articolo 55), si armonizzano gli stipendi dei dirigenti scolastici (articolo 53), si riapre una finestra sulle supplenze brevi del personale ATA (articolo 54);

pure tutto ciò non è sufficiente per rimettere al centro l'istruzione (anche nelle sue più immediate derivazioni, quali appaiono l'inclusione sociale, i vari tipi di specializzazione e la formazione permanente), farne il presupposto e il vero motore di una rinascita e di un possibile «nuovo umanesimo», per sottrarla a quell'insistito, progressivo e costante, «svuotamento» che il corpo docente nel suo complesso ha subito circa la rappresentatività sociale del proprio ruolo e della propria funzione;

di sicuro rilievo sono le criticità già evidenziate in sede di parere al DEF, nonché da ultimo al relativo aggiornamento, rispetto alla dispersione scolastica e al diritto allo studio, dal discutibile ruolo dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (INVALSI) all'attuazione dei principi di delega della «Buona scuola», con riferimento particolare all'apprendistato e all'alternanza scuola/lavoro, dal sistema delle scuole italiane all'estero visto nel suo complesso ai servizi educativi per l'infanzia, ben lontani dagli obiettivi europei per la copertura della popolazione e territoriale, fino a quell'emergenza nazionale rappresentata dall'edilizia scolastica (articoli 71, 72 e 95), laddove continua a mancare un'azione coerente di monitoraggio, analisi, pianificazione e programmazione sul medio-lungo termine (presupposto necessario per garantire certificazioni in ordine e controlli periodici), nonché – anche a fronte di finanziamenti messi a disposizione – una difficoltà endemica e strutturale di coordinamento che si traduce nella difficoltà di far confluire i fondi in

un unico contenitore da cui attingere in maniera mirata e razionale, per convogliare le risorse e utilizzarle al meglio;

nella risoluzione sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanze (DEF) si erano già rilevate alcune palesi criticità d'ordine generale evidenziate dallo stesso Governo: «In tale situazione, che è assolutamente insostenibile con la necessità di garantire competitività al sistema della ricerca pubblico, appare dunque particolarmente problematico garantire il raggiungimento di risultati davvero significativi soprattutto in considerazione del fatto che le risorse disponibili a valere sul competente capitolo 7245, per il triennio 2017-2019, a legislazione vigente ammontano a euro 136.447.755 in diminuzione rispetto a quelle del triennio precedente, ed addirittura pari soltanto a meno di un quinto rispetto a quelle del triennio 2007-2009 (euro 692.735.770), non destinate alla ricerca applicata» (per cui si rimanda a: Doc. LVII, n. 5-bis, Relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa, Allegato I, volume I, p. 360);

da molti anni l'università italiana è preda di una crisi strutturale, dovuta a una progressiva e insistita riduzione degli investimenti statali, che ha fra l'altro generato un divario tanto significativo quanto sconcertante con gli altri Paesi europei;

l'Italia rimane al ventisettesimo posto per investimenti in ricerca e trentacinquesima per numero di ricercatori: la scarsa flessibilità dei processi selettivi e di reclutamento, l'assenza di una visione strategica e meritocratica, la precarizzazione delle condizioni di lavoro sono tutti elementi che hanno ricadute significative sulla scarsa «attrattività» dell'Italia verso i ricercatori stranieri e, come diretta conseguenza, sulla «fuga dei cervelli»;

università e ricerca rimangono elementi centrali e volano della società e per il suo sviluppo: non solo per la formazione del singolo ma come luogo in cui si incrementa il «capitale cognitivo» (ciò che gli statistici definiscono «l'intelligenza nazionale»), necessario per affrontare le sfide di un mondo sempre più tecnologico e per non rimanere ai margini del contesto globale;

considerato che, per quanto concerne le materie di competenza della Commissione:

per l'esercizio finanziario 2018, lo stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Tabella 13), a legislazione vigente, reca spese in conto competenza nello specifico delle singole missioni come di seguito evidenziate:

lo stanziamento complessivo per la missione Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, riceve un incremento pari a +278.380.142 euro (giovì rammentare che, nella legge di stabilità 2015, al comma 7 dell'articolo 1 era stato istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con

una dotazione iniziale di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2020).

Nei rispettivi Programmi, considerati in dettaglio e in relazione alle variazioni che si propongono per l'anno finanziario 2018, principalmente si ha:

Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo: –5.950.506

Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale: +800.059

Tutela dei beni archeologici: –18.839.618

Tutela e valorizzazione dei beni archivistici: +9.250.591

Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria: –131.078

Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio: –2.305.546

Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale: +36.118.525

Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale: +2.183.213

Tutela del patrimonio culturale: +138.916.928

Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane: –508.934

Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo: +118.846.508

la missione Ricerca e innovazione, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, subisce un lieve incremento dello stanziamento di competenza pari a +473.156 euro;

la missione Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, subisce un incremento dello stanziamento di competenza pari a +3.672.834 euro;

il programma Sviluppo e competitività del turismo (di cui è costituita la missione Turismo) rispetto alle previsioni assestate per l'anno finanziario 2017, subisce un decremento dello stanziamento di competenza pari a –105.309 euro.

considerato che:

occorre considerare, da ultimo, i tagli lineari alle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa degli stati di previsione dei Ministeri, per circa un miliardo di euro, come stabilite nell'atto Senato n. 2942, recante «Conversione in legge del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili», il cosiddetto «decreto fiscale» che rappresenta a tutti gli effetti un «collegato» alla legge di bilancio. Nel dettaglio le riduzioni previste delle dotazioni finanziarie del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ammontano, invece, a 19 milioni di euro per

il 2017 di cui la maggior parte, ovvero 16,5 milioni di euro vengono tagliati alla missione 1, relativa alla «Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici», mentre altri 2 milioni di euro vengono tagliati alla missione 3, relativa al «Turismo»;

valutato inoltre che:

i dati sui consumi culturali nel nostro Paese si fanno, di anno in anno, sempre più allarmanti, in particolare se si tiene conto di quanto ha messo in rilievo un'indagine dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) di pochi mesi addietro circa il preoccupante diffondersi di una forma di «analfabetismo funzionale» nel nostro Paese. Per «analfabeta funzionale» si intende una persona che, pur sapendo leggere e comprendere un testo semplice, non riesce a elaborarne e utilizzarne le informazioni. Vi è pertanto un *deficit* cognitivo (una forma di analfabetismo funzionale che si traduce spesso in analfabetismo anche civile, morale, affettivo ecc.) che può essere colmato solo attraverso l'impegno di una formazione permanente, che significa investimenti in cultura;

in tal senso l'istituzione di un «Fondo per la promozione del libro e della lettura» (articolo 39, comma 9) è certamente apprezzabile, ma provvedimenti di tale natura rischiano di risultare sprecati qualora non vi si affianchino interventi concreti di educazione alla lettura, a partire dalla formazione di base nelle scuole, e di revisione del mercato editoriale, oggi legato principalmente a logiche consumistiche;

è un fatto che la tanto annunciata ripresa economica passi necessariamente, in Italia, attraverso la valorizzazione delle risorse culturali;

occorre investire nella cultura sottraendosi a una logica di corto respiro, avendo il coraggio di lasciar spaziare lo sguardo in avanti, pensando soprattutto al medio e lungo termine e svincolandosi da prospettive opposte e altrettanto pericolose di cui l'azione di Governo ci ha ripetutamente dato prova: quella di coloro che vedono nei beni culturali un «giacimento minerario», semplice riverbero di un passato da preservare in una teca polverosa, e chi invece ne auspica lo sfruttamento commerciale immediatamente redditizio;

proprio la mancata continuità di investimenti pregiudica inoltre la capacità (essenziale e ineludibile per sopravvivenza e competitività) di essere al passo coi tempi e di saper attraversare e gestire con successo – a fronte delle nuove opportunità multimediali – il mutamento degli spazi espositivi e museali, ma anche la metamorfosi dei modelli e dei linguaggi che vi sottostanno;

con riferimento all'articolo 39, comma 13, si amplia il bacino delle tipologie di contratti di scrittura connessi a spettacoli per i quali è prevista un'IVA agevolata al 10 per cento. Se da una parte a questa previsione va riconosciuto il merito di agevolare gli operatori e di aver risolto un problema di disparità di trattamento, dall'altra occorrerebbero interventi volti a migliorare la fruizione del pubblico, prevedendo a titolo esemplificativo un'ulteriore riduzione dell'IVA sui biglietti. Il settore dello spettacolo dal vivo, in un clima di razionalizzazione delle risorse statali, nonostante gli

sforzi del disegno di legge atto Senato n. 2287-*bis*, senza una partecipazione continua del pubblico non potrà mai ritenersi autosufficiente;

si favoriscono, in modo discutibile, i «terzi concessionari o autorizzati» che organizzano manifestazioni culturali o altri eventi gestiti o attuati nei luoghi della cultura appartenenti allo Stato: proprio in quanto al personale adibito per garantire la tutela e la sicurezza dei luoghi culturali suddetti non viene riconosciuta indennità di straordinario (dunque diversamente/maggiormente retribuita) perché l'attività viene fatta rientrare nelle mansioni contrattuali e riconosciuta pertanto quale «prestazione accessoria» in via ordinaria. Stesso discorso per i servizi svolti in attuazione del piano nazionale straordinario di valorizzazione degli istituti e dei luoghi di cultura che si considerano «prestazioni accessorie diverse dallo straordinario» nel limite di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2018, la cui copertura è stata ricavata dal fondo per gli interventi urgenti dettati da emergenze per la salvaguardia dei beni culturali;

un'azione di tutela e valorizzazione dei beni culturali, fra cui può rientrare la stabilizzazione del titolo di Capitale italiana della cultura (articolo 39, comma 11), deve essere coniugata a una riqualificazione sociale, oltreché culturale e urbanistica, finalizzata all'inclusione, che deve partire da un impegno costante e proficuo sul territorio (non solo insomma la stabilizzazione del Fondo «Sport e periferie», v. articolo 40, comma 6, che va benissimo, ma anche «cultura dal centro alla periferia...»). In tal senso le biblioteche «di quartiere» devono essere messe in grado di agire sul territorio come catalizzatori e veri e propri luoghi di accoglienza: grazie alla rete bibliotecaria, infatti, si potrebbero gettare le basi di nuove possibili forme di integrazione che, prendendo lo spunto dalla consapevolezza di un patrimonio linguistico e culturale condiviso, rappresentano l'unica vera polizza assicurativa di una società multiculturale avanzata;

occorre considerare prioritario il recupero delle aree o dei siti degradati, nonché la valorizzazione di un patrimonio consolidato che versa in stato di abbandono, finalizzandolo al riuso e all'impiego culturale, anche tenendo conto di quanto emerso nel documento approvato all'unanimità dalla Commissione, a conclusione dell'indagine conoscitiva sulla Mappa dell'abbandono dei luoghi culturali (*Doc. XVII, n. 6*);

valutato inoltre che:

la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali non possono prescindere da un serio piano di investimenti sul personale riducendo affidamenti esterni, rivelatisi frequentemente costosi e dai discutibili effetti. Fin da ultimo il Ministero ha regolato i processi occupazionali sulla base di fattori estemporanei, quali leggi sull'occupazione giovanile, stabilizzazione di precari dopo l'ennesima proroga contrattuale, logiche legate al bilancio e al contenimento del costo del lavoro. Da ciò l'endemica carenza di personale che, nel prossimo futuro, risulterà aggravata a causa dei pensionamenti: la presente manovra di bilancio, nonostante le insistenti promesse pre-elettorali, non si avvicina minimamente alla soluzione del problema;

più nel dettaglio l'articolo 39, comma 1, sblocca lo scorrimento delle graduatorie di concorso delle procedure del cosiddetto Bando Ripam per l'assunzione fino ad un massimo di 200 unità (sulle 500 messe a bando nel 2016), non può non sottolinearsi come le risorse stanziare dall'articolo 1, comma 330, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per l'assunzione del personale a tempo indeterminato e la conseguente attuazione dei concorsi, siano state ridotte, anche se solo per l'anno 2017, di 10 milioni di euro, dall'articolo 22, comma 7-ter, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 97, recante: «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo»;

tali assunzioni, con ogni evidenza, non risolvono tuttavia il grave problema della carenza di personale presso gli archivi di Stato e nelle biblioteche: vi sono ormai diversi archivi di Stato con un solo archivista e biblioteche importanti costrette a ridurre orari e servizi per mancanza di personale. A breve la maggior parte del personale andrà in pensione; tra i 621 archivisti di Stato, oltre 400 (il 66 per cento) hanno almeno sessant'anni; tra gli 887 bibliotecari, i sessantenni sono più di 550 (il 63 per cento). Allo stesso tempo, tagli di bilancio e mancanza di capacità progettuale hanno contribuito a determinare un forte ritardo nell'affrontare alcune delle sfide chiave per gli archivi e le biblioteche del XXI secolo, come, in particolare, la conservazione degli archivi nati digitali e la conservazione dei siti *web* e delle risorse digitali. Molti dei documenti digitali prodotti in Italia negli ultimi decenni sono ormai persi per sempre;

non si risolve il problema dei «restauratori», sottoposti alle incertezze e alle ambiguità di una complessa procedura per l'abilitazione, mentre – è sotto gli occhi di tutti – assistiamo al crollo, in senso letterale, del patrimonio artistico. Inoltre, visto il delicato compito che tali figure professionali sono chiamate a svolgere, si rende necessario rivedere i requisiti per l'abilitazione all'insegnamento essendo necessaria, oltre a una buona conoscenza teorica, anche un'approfondita conoscenza tecnica e esperienza pratica da trasmettere agli allievi;

corre l'obbligo di evidenziare, infine, come le carenze strutturali del Ministero troppo spesso rivelino sprechi legati ad affidamenti a esterni e come, per compensare i costi, si ricorra sempre più frequentemente al volontariato. In altri termini, mentre i «soliti» terzi ci guadagnano, a rimetterci sono i giovani e i precari, spesso altamente qualificati. Di fronte a questa situazione la scelta da compiersi è tra il mantenere la situazione attuale o prendere in mano le sorti del patrimonio artistico del nostro Paese e valorizzarlo anche grazie alle nostre maestranze;

fra gli obiettivi non affrontati, o non conseguiti dalla presente manovra di bilancio, occorrerebbe:

1) effettuare investimenti nell'intero settore dei beni culturali, con strategie di medio e lungo periodo e introdurre meccanismi virtuosi di assegnazione dei finanziamenti agli istituti culturali, affinché l'incidenza

percentuale delle risorse per il comparto relativo al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo sul totale generale del bilancio dello Stato possa varcare, per quanto simbolica, la soglia almeno dell'1 per cento rispetto al PIL;

2) valorizzare e sostenere i musei medio-piccoli – spesso realtà dimenticate ma in grado di promuovere e diffondere la cultura sul territorio – affinché possano svolgere un ruolo di intermediazione culturale e di dialogo, senza essere abbandonati a loro stessi, contribuendo all'«identità», soprattutto in riferimento alla valorizzazione del lavoro degli archeologi e dei reperti acquisiti;

3) promuovere e operare, conseguentemente, una revisione della riforma promossa dal Ministro Franceschini in merito alla sua riorganizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con riferimento particolare alla frammentazione in più sedi su base territoriale ma con un'unica competenza funzionale che accorpa le diverse competenze per materia; alla separazione tra le funzioni di «tutela dei beni» in capo alle Soprintendenze e la «valorizzazione» in capo ai musei, senza la previsione di alcuna disciplina che permetta lo svolgimento coordinato delle predette funzioni; nonché all'istituzione della Soprintendenza archeologica speciale di Roma, all'istituzione di «Parchi archeologici autonomi», e, più in generale, alle «Soprintendenze uniche» e ai «poli museali» d'interesse nazionale, sorta di supermusei che, ben più appetibili da un punto di vista commerciale, indirettamente finiscono per penalizzare e mettere in ombra l'operato delle istituzioni minori;

4) reperire risorse necessarie e aggiuntive per restituire prestigio e valore alle biblioteche e agli archivi nazionali – a principiarsi dall'Archivio centrale dello Stato: vera e propria memoria storica del nostro Paese – spesso costretti a chiudere o a penalizzanti riduzioni di orario per gli utenti, dalla carenza di personale (è il caso, da ultimo, dell'inestimabile fondo costituito da 300.000 volumi, appartenenti all'Istituto italiano per gli studi filosofici di Napoli, destinato a essere smembrato o riposto frettolosamente in luoghi di fortuna);

5) stanziare risorse adeguate per assicurare la continuità del servizio di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, predisponendo un piano straordinario di interventi che in particolare contempra:

a) l'eliminazione di eventuali condizioni di oligopolio di società private circa la gestione di taluni servizi, con particolare riferimento ai servizi di bigliettazione, accoglienza, guida e assistenza didattica, fornitura di sussidi catalografici, audiovisivi e informatici e regolazione degli accessi;

b) la previsione di appositi servizi didattici per bambini, con destinazione di personale addetto;

c) la previsione di appositi servizi didattici finalizzati alla fruizione «interattiva» dei musei da parte dei minori e dei giovani e con particolare riferimento alle scuole;

d) la presenza di specifici supporti e servizi per persone diversamente abili;

e) la promozione e incentivazione di accordi di partenariato tra cooperative di professionisti in materia di beni culturali ed enti locali al fine di promuovere la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali;

f) la digitalizzazione e la catalogazione del patrimonio culturale a fini di tutela e conservazione, e per ampliare e accrescerne la fruibilità;

g) la qualificazione professionale e il riconoscimento giuridico dei soggetti che operano, a diverso titolo e secondo le specificità della loro specializzazione, nell'ambito dei beni culturali;

tutto ciò premesso e considerato, la Commissione formula un rapporto contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

*sullo stato di previsione
del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(Tabella 10)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: CIOFFI, SCIBONA E CIAMPOLILLO)

La Commissione,

esaminato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, e l'allegata tabella 10, limitatamente alle parti di competenza,

premesso che:

il contenuto del provvedimento in esame, in linea generale, appare chiaramente influenzato da due elementi: la relativamente scarsa disponibilità di risorse e l'essere incardinato a pochi mesi dalla scadenza elettorale;

partita come una legge di bilancio di piccola entità, senza grandi sforamenti relativamente agli obiettivi indicati all'Europa, anzi con i saldi complessivamente in ordine, cioè con *deficit* e debito in calo rispetto al PIL, in quattordici giorni (dal 16 al 30 ottobre), la manovra ha assunto una forte caratterizzazione di tipo espansivo per ciascuno degli esercizi considerati. I saldi della manovra sono rimasti gli stessi, ma il numero dei suoi articoli è lievitato. Così come la lista dei *bonus*, nuovi e rinnovati, e delle detrazioni e deduzioni per sempre nuove categorie di beneficiari: interventi messi a punto da un Governo ormai alla fine del suo percorso. È chiaramente una legge di bilancio elettorale che evidenzia la totale mancanza di un filo conduttore capace di promuovere e consolidare la ristrutturazione dell'economia italiana al fine di consentirne un rilancio;

si è in presenza di un tripudio di fondi rifinanziati, riprogrammati, definanziati, o addirittura soppressi. Si disperdono le risorse su una miriade di piccoli interventi con effetti molto limitati, rispondenti a molte-

plici obiettivi, ignorando le vere priorità e utilizzando la flessibilità dell'Unione europea per sterilizzare il meccanismo delle clausole IVA e aumentare il *deficit* e la spesa corrente, senza riuscire a far ripartire gli investimenti pubblici, leva fondamentale per creare crescita, sviluppo e buona occupazione, scesi in valore, nell'ultimo anno, del 4 per cento;

come affermato dal presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, in audizione sul disegno di legge in Senato, «complessivamente, il quadro di finanza pubblica evidenzia una programmazione di corto respiro che inficia la trasparenza dei conti pubblici nonché la prevedibilità del quadro macroeconomico», un quadro «rischioso» anche sul fronte della riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL;

rilevato che:

con la recente riforma operata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, sulla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dalla legge di bilancio dell'anno scorso (11 dicembre 2016, n. 232) i contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità sono stati ricompresi in un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio, riferita ad un periodo triennale ed articolata in due sezioni. La prima sezione svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda sezione assolve, nella sostanza, quelle del disegno di legge di bilancio;

diverse sono le disposizioni di interesse per la Commissione contenute nella sezione I della legge di bilancio, sebbene occorre evidenziare come non vi siano disposizioni realmente significative per la parte più propriamente inerente alle infrastrutture e ai trasporti. Si va dalle agevolazioni fiscali sugli abbonamenti al trasporto pubblico (articolo 4), alle risorse destinate alla sperimentazione della mobilità sostenibile (articolo 10), all'adozione di un Piano nazionale per la realizzazione di invasi e di strumenti mirati al risparmio di acqua negli usi agricoli e civili (articolo 49), all'assunzione di 100 unità di personale a tempo indeterminato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articolo 52), alla destinazione alle entrate dello Stato delle risorse derivanti dagli incrementi tariffari relativi ad alcune operazioni di motorizzazione civile (articolo 59, comma 3), alla riduzione dello sgravio contributivo per le imprese armatrici con riferimento al personale componente gli equipaggi (articolo 59, comma 4), al rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (articolo 95);

per quanto concerne poi il settore delle comunicazioni, l'articolo 58, comma 8, autorizza l'ennesima proroga, per il 2018, della convenzione stipulata fra il Ministero dello sviluppo economico e il Centro di produzione S.p.A. titolare dell'emittente Radio Radicale, per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari. A tal fine, è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per il 2018;

particolarmente rilevante, nonché critico per gli effetti che ne deriveranno sia a carico di alcuni operatori che degli utenti, è poi l'articolo 89, contenente norme per l'uso efficiente dello spettro e per la transizione

alla tecnologia 5G. In particolare, con riguardo alle modalità di transizione, si ritiene iniquo prevedere tempi diversi per gli operatori nazionali e locali. Sarebbe inoltre opportuno incrementare le scarse risorse stanziare per consentire agli utenti di coprire una parte dei costi relativi all'acquisto di nuovi televisori o *decoder*;

con riferimento alla sezione II del disegno di legge di bilancio, la legge di bilancio 2018-2020 autorizza spese finali, per lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in termini di competenza, pari a 14.779,9 milioni di euro;

rispetto alla legge di bilancio per il 2017, il disegno di legge di bilancio 2018-2020 espone per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel triennio di riferimento un andamento decrescente delle spese finali, che dal 2018 al 2020 diminuiscono di 2.858,5 milioni di euro (pari a -19,3 per cento);

gli stanziamenti di spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti autorizzati per il 2018 dal disegno di legge di bilancio rappresentano, in termini di competenza, il 2,4 per cento della spesa finale del bilancio statale. Tale percentuale tende a ridursi negli anni successivi del triennio di programmazione;

lo stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti espone, a legislazione vigente (BLV), una dotazione complessiva di competenza per l'anno 2018 di 14.970,8 milioni di euro;

rispetto alla legislazione vigente, la manovra finanziaria per il 2018 attuata con le sezioni I e II del disegno di legge di bilancio, determina complessivamente una diminuzione delle spese finali di 190,9 milioni di euro, di cui 41,4 milioni di euro di spesa corrente e 149,3 milioni di euro di spesa in conto capitale;

gli effetti finanziari complessivi ascrivibili alle riprogrammazioni e rifinanziamenti determinati con la sezione II determinano una leggera diminuzione della spesa corrente pari a circa 42,9 milioni di euro, ed una più consistente riduzione (- 199,3 milioni di euro) della spesa in conto capitale;

il disegno di legge di bilancio integrato degli effetti della sezione I e delle modifiche della sezione II propone, dunque, stanziamenti per il Ministero delle infrastrutture e trasporti pari a 14.779,9 milioni di euro per il 2018, che rappresentano il 2,4 per cento della spesa finale del bilancio statale, in lieve aumento rispetto al 2,2 per cento del bilancio 2017;

la spesa complessiva del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è allocata su cinque missioni e quattordici programmi. La gran parte della spesa complessiva del Ministero è allocata su due sole missioni: la 13 «Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto» e la 14 «Infrastrutture pubbliche e logistica», ove è concentrato storicamente oltre il 90 per cento della spesa finale complessiva del Ministero;

relativamente alla citata missione 13, occorre evidenziare che tale missione ha uno stanziamento complessivo per il 2018 a legislazione vigente di 8.443,6 milioni di euro, in aumento rispetto alla legge di bilancio 2017 che recava uno stanziamento di 7.450,9 milioni circa, aumentato poi

in legge di assestamento 2017 a 7.528,3 milioni di euro circa. Rispetto all'assestamento 2017 la missione 13 vede quindi un aumento dello stanziamento di 915,3 milioni di euro rispetto al BLV 2018;

nell'ambito di tale missione si evidenziano, però, anche alcuni importanti definanziamenti:

- il programma «Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne» (13.9), che scende da 700,4 milioni di euro (assestato 2017), a circa 588,4 milioni di euro per il 2018 sul bilancio integrato, subisce i maggiori tagli, recando un definanziamento di 114,9 milioni di euro per l'anno 2018. La principale riduzione, in misura pari a 109,5 milioni di euro, interessa gli stanziamenti per infrastrutture portuali. In particolare, è operata una significativa riduzione dello stanziamento disposto dall'articolo 1, comma 153, della legge di stabilità per il 2015, che prevede per la realizzazione di opere di accesso agli impianti portuali un'autorizzazione di spesa, sul capitolo 7275, di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019. La riduzione di tale importo per l'anno 2018 è pari a 65 milioni di euro e nel 2019 di 20 milioni di euro;

- il programma 13.9 reca ulteriori tagli alle risorse destinate alle infrastrutture portuali. Si riduce infatti di 10 milioni di euro per l'anno 2018 e di 7 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2021 l'autorizzazione di spesa decennale di 20 milioni di euro (2015-2024) disciplinata dall'articolo 1, comma 236, della legge di stabilità per il 2015 (23 dicembre 2014, n. 190), avente come finalità il miglioramento della competitività dei porti italiani e l'efficienza del trasferimento ferroviario e modale all'interno dei sistemi portuali (cap. 7600). Sempre in tale ambito, è ridotto di 34 milioni di euro per l'anno 2018 e di 8 milioni di euro per gli anni successivi il Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti previsto dall'articolo 18-bis, comma 1, della legge 18 gennaio 1994, n. 84;

- il programma «Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario» (13.5), che passa da 545,7 milioni di euro (assestato 2017) a 1,078 miliardi di euro per il 2018, subisce un definanziamento di 6 milioni di euro per l'anno 2018 relativo a minori somme (-5 milioni di euro) da corrispondere alle imprese ferroviarie per l'incentivazione del trasporto merci (capitolo 1274), confermato anche per gli anni 2019 e 2020, in netto contrasto con l'obiettivo di incrementare in un prossimo futuro il traffico del trasporto merci ferroviario e con quanto più volte dichiarato dal Governo;

- il programma «Sviluppo e sicurezza della mobilità locale» (13.6), che mostra lo stanziamento più cospicuo, passando da 5,628 miliardi di euro (assestato 2017) a 5,776 miliardi di euro per il 2018, come bilancio integrato, reca un definanziamento di 9,5 milioni di euro per l'anno 2018, a seguito di una riduzione di 5 milioni di euro per i rinnovi contrattuali nel trasporto pubblico locale e di una riduzione di 4,5 milioni di euro del Fondo per la costruzione di metropolitane nelle aree metropolitane (ca-

pitolo 7423). Tali riduzioni sono confermate anche per gli anni 2019 e 2020, nonché per gli anni 2021 e seguenti;

– il medesimo programma reca, inoltre, una riduzione di 58 milioni di euro, per gli anni 2019 e 2020, nonché per gli anni 2021 e successivi, del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale. Tale Fondo, di cui al decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, aveva fissato l'importo a 4.932.554.000 euro, viene ridotto a 4.874.544.000 euro;

– il programma «Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo» (13.4), registra un definanziamento di 11,3 milioni di euro per l'anno 2018 in relazione alla riduzione (- 10,3 milioni di euro) di somme da assegnare all'ENAV;

con riferimento alla missione 14 «Infrastrutture pubbliche e logistica», si ha una riduzione di circa 25 milioni di euro rispetto al dato a legislazione vigente, risultante da un definanziamento di 75,9 milioni operato dalla sezione II sulle risorse destinate all'ANAS nell'ambito del programma 14.11 «Sistemi stradali, autostradali ed intermodali», e di un intervento della sezione I, consistente nello stanziamento di 50 milioni di euro per il Piano Invasi, nell'ambito del programma 14.5 «Sistemi idrici, idraulici ed elettrici»;

con riferimento alla missione 7 «Ordine pubblico e sicurezza», si segnala che, nonostante l'esigenza di rafforzare – in ragione del crescente volume di mansioni alle quali sono chiamati ad adempiere – gli organici del Corpo delle capitanerie di porto, in maniera del tutto inspiegabile, il programma «Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste» (7.7) vede un definanziamento per l'anno 2018 di 6 milioni di euro relativo ai mezzi operativi e strumentali delle Capitanerie di porto. Tale riduzione è di 4 milioni di euro per l'anno 2020 e di complessivi 81,4 milioni di euro per gli anni 2021 e successivi (lo stanziamento passa quindi da 115,3 milioni di euro a 33,9). Lo stanziamento finale 2018 (disegno di legge integrato con le sezioni I e II) è pari a 8.290,7 milioni di euro, in riduzione di circa 152,9 milioni di euro rispetto al bilancio a legislazione vigente 2018;

attesa inoltre la necessità di:

ridefinire l'insieme delle opere realmente necessarie per sostenere la crescita dell'economia italiana, sulla base di analisi costi-benefici e sull'uso comparativo delle stesse analisi per definire le priorità di spesa;

revocare le risorse impegnate per opere non necessarie al fine di destinare le medesime risorse ad altri interventi: dalla manutenzione e la messa in sicurezza della rete ferroviaria italiana, alla manutenzione delle principali infrastrutture di trasporto esistenti, al miglioramento dell'offerta di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale;

prevedere stanziamenti più adeguati e stabili nel tempo, con particolare riguardo alle reti metropolitane dei grandi centri urbani, per i quali

gli stanziamenti previsti nella tabella 10 del disegno di legge appaiono insufficienti a garantire la continuità delle opere;

reperire risorse da destinare alla salvaguardia e messa in sicurezza del territorio, ossia ad interventi di significativa e diffusa riqualificazione del territorio e in grado di rimettere in moto un'economia di settore fatta di piccole e medie imprese;

incrementare lo stanziamento a favore del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia costiera, che è chiamato ad una attività di controllo sempre più intensa per la sicurezza della navigazione;

adottare tutte le misure necessarie a rilanciare il trasporto merci su ferro e a favorire il riequilibrio modale del trasporto merci;

adottare specifici interventi per lo sviluppo e il rilancio del sistema portuale italiano, che rispetto ai principali sistemi concorrenti in Europa e nel mondo, accusa forti ritardi competitivi,

formula un rapporto contrario.

RAPPORTI DI MINORANZA DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

*sullo stato di previsione
del Ministero dello sviluppo economico
(Tabella 3)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORE: GIROTTO)

La Commissione,

esaminato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, nonché l'allegata tabella 3,

premessi che:

con la recente riforma operata dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, sulla legge di contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dalla scorsa legge di bilancio (legge 11 dicembre 2016, n. 232) i contenuti delle previgenti leggi di bilancio e di stabilità sono stati ricompresi in un unico provvedimento, costituito dalla nuova legge di bilancio, riferita ad un periodo triennale ed articolata in due sezioni. La prima sezione svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità; la seconda sezione assolve, nella sostanza, quelle del disegno di legge di bilancio;

i saldi riportati nell'allegato n. 1 al disegno di legge delineano il seguente scenario: il saldo netto da finanziare, in termini di competenza, è determinato nell'ammontare di –45,47 miliardi di euro nel 2018; –25,6 miliardi di euro nel 2019 e –13,6 miliardi di euro nel 2020. Nell'arco del triennio il risparmio pubblico e l'avanzo primario del bilancio dello Stato aumentano. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge, ammonta a 274 miliardi di euro nel 2018, 267 miliardi di euro nel 2019 e 247 miliardi di euro nel 2020;

in termini di competenza, i provvedimenti della manovra disposta con il disegno di legge di bilancio in esame e con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, (in corso d'esame in Senato), comportano un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 15 miliardi di euro nel 2018, 16,2 miliardi di euro nel 2019 e 7,6 miliardi di euro nel 2020. Gli effetti totali della manovra di finanza pubblica, disposta sia con il disegno di legge di bilancio (31,7 miliardi di euro nel 2018; 26,6 miliardi di euro nel 2019; 18,6 miliardi di euro nel 2020) che con il decreto-legge n. 148 del 2017 (2,6 miliardi di euro nel 2018; 544 milioni di euro del 2019 e 344 milioni di euro nel 2020), ammontano in totale a 34,4 miliardi di euro nel 2018; 27,2 miliardi di euro nel 2019 e 19 miliardi nel di euro 2020;

in particolare, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si evince che le risorse ammontano complessivamente a circa 15,5 miliardi di euro per il 2018, 10,8 miliardi di euro per il 2019 e 11,7 miliardi di euro per il 2020, a fronte di impieghi per 26,4 miliardi di euro per il 2018, 22,4 miliardi di euro per il 2019 e 14,4 miliardi di euro per il 2020. Sempre in termini di indebitamento netto, il disegno di legge di bilancio, determina una riduzione delle entrate per circa 9,4 miliardi di euro nel 2018 e 4,8 miliardi di euro nel 2019, mentre nel 2020 si realizza un incremento del gettito per 1,5 miliardi di euro;

sul lato delle spese, si registrano incrementi netti per ciascun anno del triennio (1,6 miliardi di euro nel 2018, 6,9 miliardi di euro nel 2019 e 4,2 miliardi di euro nel 2020);

tra le risorse, si segnalano le maggiori entrate, che ammontano complessivamente a 10,7 miliardi di euro nel 2018, 9,1 miliardi di euro nel 2019 e 8,1 miliardi di euro nel 2020. La variazione complessiva delle entrate derivanti dalla manovra è negativa per circa 9,8 miliardi di euro. La cifra predetta è il netto tra un numero negativo attribuibile alle risorse reperite per la cancellazione delle clausole di salvaguardia (14,9 miliardi di euro) e le misure di aumento delle entrate che derivano da misure di contrasto all'evasione (circa 2 miliardi di euro), tra cui quelle in materia di fatturazione elettronica, contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali, limiti per la compensazione automatica, tassazione dei redditi da partecipazioni qualificate e, limitatamente al 2018, dal differimento al 2019 dell'entrata in vigore della disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI). Dalla decontribuzione di carattere strutturale per incoraggiare l'occupazione giovanile arriverebbe un ulteriore taglio di entrate per 0,4 miliardi di euro;

le uscite risultano in aumento per oltre 4 miliardi di euro. Le voci principali sottostanti all'aumento sono 1,6 miliardi di euro per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, 1 miliardo di euro per le spese sociali (fondo per i lavoratori socialmente utili, l'estensione dell'APE sociale e l'aumento nella dotazione del fondo contro la povertà) e 900 milioni di euro per gli enti locali (regioni, province, città metropolitane). Per le spese associate al sisma, oltre alle voci già stanziati in passato, si aggiungono 170 milioni di euro. Tra i Ministeri, quello dell'istruzione, dell'università

e della ricerca riceve quasi 100 milioni di euro, mentre il Ministero della giustizia ottiene quasi 50 milioni di euro. A tutti gli altri dicasteri, spettano 25 milioni di euro. Limitati risultano i risparmi aggiuntivi di spesa rispetto a quelli previsti finora nella cosiddetta «*spending review*», per circa 70 milioni di euro;

partita come una legge di bilancio di piccola entità, senza grandi sforamenti relativamente agli obiettivi indicati all'Europa, anzi con i saldi complessivamente in ordine, cioè con *deficit* e debito in calo rispetto al PIL, in quattordici giorni (dal 16 al 30 ottobre), la manovra ha assunto una forte caratterizzazione di tipo espansivo per ciascuno degli esercizi considerati. I saldi della manovra sono rimasti gli stessi, ma il numero dei suoi articoli è lievitato. Così come la lista dei *bonus*, nuovi e rinnovati, e delle detrazioni e deduzioni per sempre nuove categorie di beneficiari: interventi messi a punto da un Governo ormai alla fine del suo percorso. È chiaramente una legge di bilancio elettorale, che evidenzia la totale mancanza di un filo conduttore capace di promuovere e consolidare la ristrutturazione dell'economia italiana al fine di consentirne un rilancio;

si è in presenza di un tripudio di fondi rifinanziati, riprogrammati, definanziati, o addirittura soppressi. Si disperdono le risorse su una miriade di piccoli interventi con effetti molto limitati, rispondenti a molteplici obiettivi, ignorando le vere priorità e utilizzando la flessibilità dell'Unione europea per sterilizzare il meccanismo delle clausole IVA e aumentare il *deficit* e la spesa corrente, senza riuscire a far ripartire gli investimenti pubblici, leva fondamentale per creare crescita, sviluppo e buona occupazione, scesi in valore nell'ultimo anno del 4 per cento;

valutato che:

al di là di un lieve aumento delle risorse contro la povertà, si mantiene sostanzialmente inalterato lo *status quo* e non si affrontano le grandi disuguaglianze che attraversano il Paese;

sui temi delle pensioni, dei giovani, dell'occupazione e della sanità le risposte fornite dalla legge di bilancio per l'anno 2018 appaiono parziali e insoddisfacenti, in particolare relativamente alle problematiche previdenziali. Mancano interventi volti al superamento della disparità di genere delle donne e alla valorizzazione del lavoro di cura; al sostegno delle pensioni dei giovani, al fine di garantire assegni dignitosi e flessibilità in uscita; al rafforzamento della previdenza complementare; alla separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale; al ripristino della perequazione dei trattamenti pensionistici; all'allargamento della platea dell'Ape sociale anche per i lavoratori precoci; alla revisione della normativa relativa ai termini di percezione dei TFR e dei TFS nel pubblico impiego; alla verifica delle risorse residue per l'opzione donna e alla definizione dell'ottava salvaguardia degli esodati;

permane problematica la mancata riduzione del tasso di disoccupazione giovanile, ancora su livelli preoccupanti superiori al 35 per cento. Risulta dunque necessario generare nuove opportunità occupazionali per i giovani, a partire dagli ambiti della ricerca, dell'ambiente e del territorio, dello sviluppo locale;

i dati Istat, riferiti al mese di settembre 2017, confermano che il contratto di lavoro a tempo determinato è ormai una modalità prevalente nella creazione di nuovi impieghi, mentre il tempo indeterminato diventa sempre più raro. I dati rilevati a settembre 2017 riferiscono infatti che, negli ultimi dodici mesi, si sono avuti 326.000 occupati in più. Di questi, però, solo 26.000 sono a tempo indeterminato e ben 361.000 sono a termine. Accanto alla crescita vertiginosa dei tempi determinati di brevissima durata, vi è stata inoltre l'esplosione del ricorso al contratto intermittente. Occorre inoltre aggiungere che nell'ultimo anno sono stati persi 60.000 impieghi autonomi;

il dato secondo cui il 94 per cento della crescita dei dipendenti dell'ultimo anno sia riconducibile al tempo determinato, consente di ribadire che il *Jobs Act* non è stato di certo un successo, tenuto conto che l'obiettivo dichiarato del provvedimento era quello di estendere la tipologia contrattuale dell'indeterminato, come tipologia contrattuale «normale» del Paese;

tale scenario mostra chiaramente che esiste un sistema di incentivi che non risulta coerente con le attese che erano state poste alla base del *Jobs Act*. Il sistema resta, quindi, ampiamente schizofrenico, assai poco armonizzato e fortemente duale. Se si intende realmente aggredire e ridurre la precarietà del lavoro, vi è la necessità di procedere ad un riordino delle forme di assunzione che devono essere regolate da contratti che abbiano l'indeterminato al centro;

la sanità è affrontata nel disegno di legge di bilancio in maniera del tutto marginale. La legge di bilancio non interviene direttamente ed esplicitamente sul livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale, confermando così i tagli decisi con le misure precedentemente adottate. Si è in presenza di un defianziamento del Servizio sanitario nazionale che ne mette a rischio l'universalità. La legge di bilancio in esame non interviene per garantire il principio universalistico della tutela della salute, per assicurare l'uniformità territoriale nell'erogazione dei servizi sanitari e, in particolare, per eliminare il super-ticket sulle prestazioni specialistiche. Non sono previste risorse per l'incremento del Fondo per la non autosufficienza;

per il Mezzogiorno la legge di bilancio riserva poche misure e scarse risorse, perseguendo un approccio fortemente orientato all'offerta che ha dimostrato poca efficacia in termini occupazionali e di sviluppo generale;

considerato che:

molte sono le disposizioni di interesse per la 10^a Commissione contenute nella sezione I della legge di bilancio: da quelle che prorogano

il cosiddetto superammortamento e il cosiddetto iperammortamento, a quelle concernenti il piano «Industria 4.0», alle misure fiscali per le imprese, alle misure per il Mezzogiorno a quelle in materia di energia e ambiente;

sotto il profilo degli interventi fiscali, si segnala in primo luogo l'articolo 5, che proroga per l'anno 2018 le cosiddette «misure di superammortamento e di iperammortamento», che consentono alle imprese ed ai professionisti di maggiorare le quote di ammortamento dei beni strumentali, a fronte di nuovi investimenti effettuati;

sotto il più specifico profilo degli interventi diretti a sostegno delle piccole e medie imprese, si segnalano:

gli interventi relativi allo strumento agevolativo della cosiddetta «Nuova Sabatini». L'articolo 7 dispone un rifinanziamento della misura di sostegno volta alla concessione alle micro, piccole e medie imprese di finanziamenti agevolati per investimenti in nuovi macchinari, impianti e attrezzature, compresi i cosiddetti investimenti «Industria 4.0»: *big data*, *cloud computing*, banda ultralarga, *cybersecurity*, robotica avanzata e mecatronica, realtà aumentata, manifattura 4D, *Radio frequency identification* (RFID), tracciamento e pesatura di rifiuti. L'articolo in particolare, al comma 1, rifinanzia la misura per complessivi 330 milioni di euro nel periodo 2018-2023, così modulandoli negli anni: 33 milioni di euro per il 2018, 66 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2022 e di 33 milioni di euro per il 2023. Il comma 2 mantiene il meccanismo preferenziale introdotto lo scorso anno, con la legge di bilancio 2016, per gli investimenti «Industria 4.0». Ad essi viene ora riservata una quota pari al 30 per cento (anziché il 20 per cento) delle risorse stanziare dal comma 1. Il relativo contributo statale in conto impianti rimane maggiorato del 30 per cento rispetto alla misura massima concessa per le altre tipologie di investimento ammissibili. Il comma 3 proroga i termini per la concessione dei finanziamenti dal 31 dicembre 2018 fino alla data dell'avvenuto esaurimento delle risorse disponibili da comunicarsi con avviso in *Gazzetta Ufficiale*;

l'articolo 14 concede un credito d'imposta alle piccole e medie imprese in relazione ai costi per la consulenza per l'ammissione alla quotazione su mercati regolamentati o sistemi multilaterali di negoziazione europei, in misura pari al 50 per cento dei costi sostenuti fino al 31 dicembre 2020;

l'articolo 76 dispone l'istituzione di un fondo denominato «Fondo imprese Sud», a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese aventi sede legale e attività produttiva nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, con una dotazione di 150 milioni di euro, al cui onere si provvede a valere sull'annualità 2017 del Fondo sviluppo e coesione (FSC) – Programmazione 2014-2020. Il Fondo, per il quale l'articolo consente che quote aggiuntive dello stesso possano essere sottoscritte anche da investitori istituzionali pubblici e privati, ha una durata di dodici anni. Il Fondo opera investendo nel capitale delle piccole e medie imprese, nonché in fondi pri-

vati di investimento mobiliare chiuso (OICR), che realizzano investimenti nelle piccole e medie imprese territorialmente beneficiarie dell'intervento. A riguardo, occorre evidenziare che la dotazione finanziaria della misura appare decisamente modesta;

tra i numerosi interventi fiscali agevolativi o, comunque, destinati a promuovere il rafforzamento della crescita economica, si segnalano in particolare le seguenti misure:

l'articolo 3, comma 1, che dispone la proroga di un anno, fino al 31 dicembre 2018, della misura della detrazione al 65 per cento per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (cosiddetto *ecobonus*). La detrazione è ridotta al 50 per cento per i seguenti interventi: acquisto e installazione di finestre e infissi, di schermature solari, sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione oppure con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili. Nell'ambito del Fondo nazionale per l'efficienza energetica è istituita una sezione dedicata al rilascio di garanzie su operazioni di finanziamento di interventi di riqualificazione energetica, con una dotazione di 50 milioni di euro. Si dispone inoltre la proroga di un anno, fino al 31 dicembre 2018, della misura della detrazione al 50 per cento per gli interventi di ristrutturazione edilizia. È prorogata per l'anno 2018 anche la detrazione al 50 per cento per l'acquisto di mobili e di elettrodomestici di classe non inferiore ad A+, limitatamente a quelli connessi a ristrutturazioni iniziate a decorrere dal 1° gennaio 2017. Si prevede l'utilizzabilità di tutte le detrazioni (riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia, sisma *bonus*) da parte degli istituti autonomi case popolari (IACP) e assimilati;

l'articolo 3, commi da 2 a 5, introduce, limitatamente all'anno 2018, una detrazione del 36 per cento dall'IRPEF delle spese sostenute (nel limite massimo di 5.000 euro) per interventi di «sistemazione a verde» di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni. Si usufruisce della detrazione anche per le spese relative alla realizzazione di impianti di irrigazione, pozzi, coperture a verde e di giardini pensili;

l'articolo 8 introduce, per il 2018, un credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano nazionale Impresa 4.0. Il credito è ammesso fino ad un importo massimo annuo pari a 300.000 euro per ciascun beneficiario. Entro tale limite, la misura del beneficio è pari al 40 per cento delle spese effettuate nel periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017 e relative al costo aziendale dei lavoratori dipendenti, per il periodo in cui essi siano occupati nelle attività di formazione suddette. Ai fini del beneficio in esame, è posta un'autorizzazione di spesa pari a 250 milioni di euro per il 2019;

l'articolo 12 esclude le società di intermediazione mobiliare (SIM) dall'applicazione dell'addizionale IRES del 3,5 per cento, introdotta per gli enti creditizi e finanziari dalla legge di stabilità 2016. Per gli stessi soggetti è ripristinata la deducibilità degli interessi passivi, ai fini IRES,

nella misura del 96 per cento del loro ammontare. Gli interessi passivi sono deducibili nella stessa misura anche ai fini IRAP. Tali modifiche si applicano a decorrere dal periodo d'imposta 2017;

l'articolo 62 proroga fino al 31 dicembre 2018 le agevolazioni per la zona franca urbana nei comuni della Lombardia colpiti dagli eventi sismici del 20 e del 29 maggio 2012 disposte dalla legge di stabilità 2016;

gli articoli 73 e 74 recano misure per il Mezzogiorno. In particolare, l'articolo 73 incrementa di 200 milioni di euro per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 le risorse destinate al finanziamento del credito di imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive nelle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo), istituito dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi da 98 a 108, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) per il periodo dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2019; mentre l'articolo 74 prevede la possibilità, per specifiche regioni, di introdurre misure complementari volte all'assunzione di giovani entro i 35 anni di età. Tali ultime misure sono da sempre strutturalmente insufficienti e non possono costituire uno strumento adeguato a contrastare la disoccupazione, ancora su livelli insostenibili al Sud, e a rafforzare il sistema produttivo meridionale. La decontribuzione, in particolare, ha mostrato, negli anni, a fronte delle risorse impiegate, risultati decisamente ridotti in termini di crescita occupazionale, strettamente legata alla durata degli incentivi;

l'articolo 84 sposta da maggio a novembre la scadenza entro la quale deve essere versato dalle imprese assicurative l'acconto dell'imposta sulle assicurazioni, elevando, dal 40 al 52,5 per cento per gli anni 2018 e 2019 e al 65 per cento per gli anni successivi, l'aliquota dell'acconto;

l'articolo 85 prevede l'esclusione dei dividendi provenienti da società controllate estere dal risultato operativo lordo (ROL) utilizzato per il calcolo del limite di deducibilità degli interessi passivi. Tale esclusione determina una minore possibilità di dedurre gli interessi passivi dall'IRES;

l'articolo 91 differisce di un anno, al 1° gennaio 2018, l'introduzione della disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) per gli imprenditori individuali e le società in nome collettivo ed in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria, prevista dalla legge di bilancio 2017;

l'articolo 96 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività, con una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2018 e 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019. Il Fondo finanzia progetti di ricerca e innovazione da realizzare in Italia nonché il supporto operativo alla realizzazione dei progetti stessi;

rilevato che:

con riferimento alla sezione II del disegno di legge di bilancio, occorre esaminare in particolare lo stato di previsione del Ministero dello

sviluppo economico (tabella 3), e poi considerare anche altri tre Ministeri nei cui stati di previsione sono ricompresi programmi di interesse della 10^a Commissione: il Ministero dell'economia e delle finanze (tabella 2), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (tabella 7) e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (tabella 13);

la legge di bilancio 2018-2020 autorizza, per lo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (MISE), spese finali, in termini di competenza, pari a 5.215,5 milioni di euro nel 2018, a 4.117,2 milioni di euro per il 2019 e 3.955,6 milioni di euro per il 2020. In termini di cassa, le spese finali del Ministero sono pari a 6.301,6 milioni di euro nel 2018, a 4.147,6 milioni di euro nel 2019 e a 3.881,1 milioni di euro nel 2020;

rispetto alla legge di bilancio 2017, il disegno di legge di bilancio 2018-2020 espone dunque per il MISE, nel triennio di riferimento, un andamento della spesa crescente nell'anno 2018 e progressivamente decrescente nel biennio 2019-2020;

con riferimento specifico alle previsioni di spesa per il 2018, il disegno di legge di bilancio espone spese finali in aumento rispetto al 2017, in termini assoluti, in misura pari a 936,4 milioni di euro (21,9 per cento);

gli stanziamenti di spesa del Ministero dello sviluppo economico autorizzati dal disegno di legge di bilancio si attestano, in termini di competenza, nell'anno 2018 in misura pari allo 0,8 per cento della spesa finale del bilancio statale, contraendosi lievemente in termini percentuali per la restante parte del triennio di programmazione;

lo stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico espone, a legislazione vigente (BLV), una dotazione complessiva di competenza per l'anno 2018 di 3.921,5 milioni di euro. Rispetto alla legislazione vigente, la manovra finanziaria per il 2018 attuata con le sezioni I e II del disegno di legge di bilancio determina complessivamente un aumento delle spese finali di 1.294 milioni di euro, di cui 1.279 milioni di euro di spesa in conto capitale e 15 milioni di euro di spesa in conto corrente;

il disegno di legge di bilancio integrato conferma per il 2018, rispetto alla legge di bilancio 2017, la netta prevalenza delle spese in conto capitale, che assorbono l'87,3 per cento delle spese finali del Ministero (rispetto all'89,3 per cento della legge di bilancio 2017). Le spese di conto capitale, pari come detto a circa 4.554 milioni di euro per il 2018, sono essenzialmente spese per investimenti (4.227,7 milioni di euro), in buona parte allocate (3.113,3 miliardi di euro) nel programma 11.5 della missione 11 «Competitività e sviluppo delle imprese» destinate (per 2,8 miliardi di euro circa) alle imprese del settore aeronautico e allo sviluppo di programmi della difesa, sostanzialmente gestiti dal Ministero della difesa;

lo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico si articola in 7 missioni e 17 programmi. Gli stanziamenti di competenza a legislazione vigente nel 2018 evidenziano una significativa diminuzione rispetto alle previsioni del 2017 per la missione 10 «Energia e diversificazione delle fonti energetiche», che vede una riduzione degli stanziamenti

di circa il 12 per cento (quasi 27 milioni di euro) dovuta principalmente al Fondo per la promozione di misure di sviluppo economico e l'attivazione della *social card* nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi (– 23 milioni di euro), e per la missione 16 «Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo», che si riduce di oltre il 55 per cento (più di 150 milioni di euro) rispetto alle previsioni assestate e quasi interamente nel programma 16.5 «Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del Made in Italy», per il venir meno, a partire dal 2018 delle risorse stanziare per il Piano straordinario per la promozione del Made in Italy (-150 milioni di euro);

la missione «Competitività e sviluppo delle imprese» (n. 11), condivisa con il Ministero dell'economia e finanze, è interessata da un significativo aumento degli stanziamenti di competenza a legislazione vigente. Tale missione reca a BLV 2018 spese complessive pari a 3.644,7 milioni di euro. In termini di spese finali (spese complessive – rimborso di passività finanziarie del Ministero interamente iscritte sulla missione in questione) le spese finali ammontano a 3.265,2 milioni di euro, pari a circa l'83,3 per cento delle spese finali del Ministero. In termini assoluti, considerando gli effetti della manovra, le spese finali della missione (11) sono pari, a disegno di legge di bilancio integrato per il 2018, a 4.559,3 milioni di euro per il 2018, l'87,4 per cento delle spese del Ministero. Rispetto alla dotazione a legislazione vigente (3.265,2 milioni di euro), quindi, tale Missione registra un incremento di 1.294 milioni di euro;

nell'ambito di tale missione, il programma «Promozione e attuazione delle politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo» (11.5) è quello più consistente (con una dotazione per il 2018 di euro 3.549.201.029) e registra un incremento di risorse sia rispetto alle previsioni assestate per il 2017 che al progetto di legge di bilancio a legislazione vigente. Il programma prevede prevalentemente spese per investimenti e subisce un incremento di 455 milioni di euro, dovuto agli interventi riportati nella sezione II, che consistono in una rimodulazione: degli stanziamenti pluriennali concernenti gli interventi agevolativi per il settore aeronautico di cui all'articolo 2, comma 180, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), con un'anticipazione delle relative risorse per 195 milioni di euro per l'anno 2018, per 235 milioni di euro per il 2019 e per 175 milioni di euro per il 2020 ed una conseguente riduzione di 605 milioni di euro degli stanziamenti iscritti per il 2021 e successivi; degli stanziamenti pluriennali per il proseguimento del programma di sviluppo e acquisizione delle unità navali FREMM, con un'anticipazione delle relative risorse per 260 milioni di euro per l'anno 2018, per 330 milioni di euro per l'anno 2019 e per 240 milioni di euro per l'anno 2020 ed una conseguente riduzione di 830 milioni degli stanziamenti iscritti per il 2021 e successivi;

il programma «Incentivazione al sistema produttivo» (11.7) – che a BLV 2018 reca uno stanziamento di 482,4 milioni di euro – registra un incremento di 500 milioni di euro iscritti in sezione II e di 38 milioni

di euro dovuti ad interventi di sezione I. Si tratta in particolare, per la sezione II, della contabilizzazione degli effetti del decreto-legge n. 148 del 2017, collegato alla manovra, il quale: all'articolo 9, comma 1, ha disposto un rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI pari, per il 2018, a 200 milioni di euro (cap. 7345, pagina 1) e all'articolo 11, comma 2, ha disposto un rifinanziamento del Fondo crescita sostenibile di 300 milioni di euro per il 2018 per la costituzione di una Sezione apposita a sostegno delle grandi imprese in crisi (cap. 7483, pagina 6);

il programma «Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale» (11.10) espone una dotazione di euro 50.189.347 per l'anno 2018, mostrando, inspiegabilmente e del tutto illogicamente, una diminuzione per il medesimo anno in misura pari a euro 18.553.704 rispetto alle previsioni assestate 2017 (pari a euro 68.743.051), quasi tutta a carico della «Tutela, incentivazione e valorizzazione della proprietà industriale e contrasto dei fenomeni contraffattivi», la cui dotazione passa da euro 23.436.018 del dato assestate 2017 ad euro 5.265.253 del dato del disegno di legge di bilancio integrato;

considerato, inoltre, che:

sull'innovazione tecnologica si gioca una partita competitiva fondamentale per il nostro futuro e per quello della nostra industria. La *ratio* del piano Industria 4.0, voluto e rivendicato a più riprese dal Ministro dello sviluppo economico, era tanto chiara quanto semplice: costruire due pilastri, gli investimenti in tecnologia e le competenze per governarli. Ad un anno della presentazione possiamo dire con pochi dubbi che il primo pilastro ha funzionato, mentre rispetto al secondo poco o nulla si è mosso. A fronte di una ripresa degli investimenti in tecnologia dimostrata dalla crescita del 9 per cento degli ordinativi e di un buon incremento degli investimenti in ricerca e sviluppo, il capitolo sui *Competence Center*, ad esempio, è al palo. Senza competenze e senza nuove forme di organizzazione e regolazione del lavoro il rischio è quello di vanificare gli investimenti fatti, o di utilizzarli unicamente come un semplice rinnovamento del parco macchine;

fino ad oggi il piano ha scontato una visione incentrata soprattutto sugli aspetti più tecnologici e tecnici e per questo molta attenzione è stata dedicata agli investimenti in nuovi macchinari innovativi e in *software* che ad essi si accompagnano, in una logica di manifattura che sembra propria di un modello del passato. Infatti, sia gli studi più recenti che l'osservazione dei fenomeni ci consegnano oggi un sistema industriale nel quale il confine tra manifattura e servizi è sempre più sottile, tanto che spesso è difficile identificare il settore specifico al quale una singola impresa afferisce;

le previsioni definite nella manovra di bilancio non si discostano invero dal solco, oramai collaudato, della cosiddetta «norma-incentivo» nella forma degli iper e super ammortamenti finalizzata a supportare e incentivare le imprese che investono in beni strumentali nuovi, in beni materiali e immateriali (*software* e sistemi IT) funzionali alla trasformazione

tecnologica e digitale dei processi produttivi e del credito d'imposta con riferimento, alle tecnologie abilitanti per l'Industria 4.0; o dal ricorso alla «Nuova Sabatini», finalizzata a facilitare l'accesso al credito delle imprese e ad accrescere la competitività del sistema produttivo del Paese, sostenendo gli investimenti per acquistare o acquisire in *leasing* macchinari, attrezzature, impianti, beni strumentali ad uso produttivo e *hardware*, nonché *software* e tecnologie digitali;

la concentrazione pressoché totale del «Piano nazionale Industria 4.0» del Governo italiano sulla produzione manifatturiera e sulla fabbrica non è positiva in un momento storico nel quale, proprio grazie all'*internet* delle cose, industria e servizi sono sempre più interconnessi tra loro, dando origine a modelli di *business*, mercati, processi, prodotti e dinamiche del consumo non solo nuovi ma anche integrati;

in tal modo si trascurano i fattori di contesto e anche di struttura di un paradigma produttivo che supera i confini della singola impresa, come possono essere, in particolare, i sistemi scolastici e universitari, i sistemi regolatori del lavoro, i sistemi di relazioni industriali di *welfare*, nonché le istituzioni (centri per l'impiego, agenzie per il lavoro, fondi interprofessionali per la formazione continua, e così via) che presidiano l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro nel mercato del lavoro, la riqualificazione professionale, le politiche attive e di ricollocazione e le connesse transizioni occupazionali. Industria 4.0 porterà anche grandi cambiamenti nella *governance* del mercato del lavoro, alimentando costanti transizioni occupazionali caratterizzate da percorsi di carriera frammentati nei quali le competenze e l'occupabilità diventano non solo una vera e propria tutela ma anche un fattore di produttività;

occorre dunque adottare un approccio volto a favorire la capacità delle imprese di innovare i modelli di *business*, evolvendosi verso sistemi aperti ad integrazione orizzontale, *botton up* e non più *top down*, che dialoghino costantemente e in tempo reale con tutti gli attori in grado di concorrere alla creazione di valore. In questo senso si può cogliere che vi è una dimensione più ampia del problema, che va oltre i meri aspetti tecnologici che sono sì abilitanti, ma parziali e che le misure recate dal provvedimento non affronta;

il settore «ricerca e sviluppo» continua ad essere trascurato dalle politiche di bilancio e programmazione. Come emerso dai risultati di diverse analisi svolte, il nostro Paese non rientra tra quelli che negli ultimi anni hanno investito maggiormente in innovazione e tecnologia, e questo emerge anche dal basso livello di professionisti impiegati nei settori ad alto contenuto scientifico e tecnologico. Secondo i dati Eurostat, solo il 29 per cento della forza lavoro ha competenze digitali elevate, contro il 50 per cento del Regno Unito e dati superiori al 30 per cento in Germania, Spagna, Francia e nella media dell'Europa a 28. È invece più alto il numero di chi ha competenze medie o basse. La spesa in ricerca e sviluppo evidenzia la volontà e la capacità del Paese di governare il cambiamento

attraverso la creazione di innovazione: volontà e capacità che continuano a restare inadeguate;

la digitalizzazione degli strumenti e dei servizi comporta inevitabilmente la necessità per numerose attività commerciali a trasferirsi sul *web* e ad operare attraverso la forma dell'*e-Commerce*. Secondo l'Osservatorio *e-Commerce* B2C del Politecnico di Milano, la commercializzazione tramite il *web* è diventata ormai un canale di vendita al pari della moderna distribuzione. Il giro d'affari è quasi di 24 miliardi di euro, per il 10 per cento occupato dal settore dell'alimentare che nel 2016 è cresciuto del 43 per cento. Attualmente la gran parte di questo risultato viene determinato dalla grande distribuzione che ha una maggior attenzione nel *business*. Le piccole attività produttive, commerciali ed artigianali, spesso funzionali a carattere familiare e oggi sofferenti sia per la delocalizzazione verso aree interne che per l'aggressione della crisi economica in un mercato sempre più competitivo, non hanno ancora colto le opportunità che questo nuovo modello potrebbe generare in particolare verso quelle forme tipiche ed uniche di cui è caratterizzato il territorio nazionale. Tali forme, con il modello di vendita e di servizi offerti grazie alla crescita dell'infrastruttura digitale, possono ritrovare un mercato anche di carattere internazionale in ampi settori come l'agroalimentare, l'artigianato e quello turistico, tali da vivacizzare e stimolare lo sviluppo e la crescita locale di economie territoriali ed interne;

è dunque necessario adottare misure per favorire il trasferimento sul mercato *online* dei prodotti e servizi offerti dalle piccole attività produttive, commerciali ed artigianali, in particolare di quelle che operano in aree svantaggiate, attraverso crediti di imposta dedicati per interventi in sostegno del processo di digitalizzazione di tali attività;

gli investimenti per lo sviluppo industriale delle esperienze più innovative che operano nell'ambito del settore *green economy* e in quello della decarbonizzazione vengono ostacolati dall'assenza di politiche energetiche e climatiche efficaci rispetto agli obiettivi europei ed internazionali che il Paese deve raggiungere. Inoltre, le continue modifiche del quadro regolatorio (riforma delle tariffe domestiche e non domestiche, spalmamento incentivi, sistemi di distribuzione chiusi, stabilizzazione parziale dell'*ecobonus*, e così via) e l'incertezza dell'applicazione normativa, sia dal lato dell'offerta di energia, escludendo la partecipazione delle fonti rinnovabili al mercato elettrico attraverso i servizi di dispacciamento, che dal lato della domanda, disincentivando il *demand response*, hanno contribuito a conservare un modello energetico fondato sulla produzione centralizzata con fonti fossili;

dal 2014, in Italia, la produzione elettrica di fonti rinnovabili è calata del 12 per cento (in tre anni), mentre quella delle fossili è cresciuta del 14 per cento. Con un conseguente aumento delle emissioni (da 309 a 331 grammi di CO₂). Il calo è confermato anche nei primi 7 mesi del 2017, con una riduzione delle rinnovabili (di 3,5 terawattora) e un aumento delle fossili (di 10 terawattora). Se considerassimo la potenza installata, nel 2016 in Italia sono stati installati solo 360 MW di nuovo foto-

voltaico ed appena 290 MW di eolico, con un calo annuale del 19 per cento relativo alle installazioni di solare, eolico ed idroelettrico. Da circa tre anni il nostro Paese non ha più produttori di solare termico;

secondo i dati di Althesys, siamo passati dagli oltre 31 miliardi di euro di investimenti nel 2011 a un miliardo di euro del 2016. Nel 2011 nel settore delle rinnovabili vi erano 140.000 occupati diretti. Nel 2016 grazie agli ostacoli della maggioranza abbiamo solamente 24.000 occupati diretti. È paradossale che un settore industriale ed innovativo, nonché necessario, come quello delle rinnovabili, anziché crescere, abbia perso oltre 120.000 posti di lavoro in 5 anni ed un calo degli investimenti di 30 miliardi di euro. Una perdita rilevante per un settore considerato strategico e fondamentale per reggere la competitività internazionale, la crescita e lo sviluppo economico del Paese;

si ritiene necessario individuare un piano per l'impiego delle nuove tecnologie al fine di decarbonizzare il settore produttivo e rendere indipendente dalle fossili l'Italia entro il 2050. A tale scopo è prioritario rafforzare ed intraprendere misure per intervenire sugli edifici civili ed industriali, con interventi di efficienza energetica, risparmio ed autoconsumo e con l'utilizzo di fonti rinnovabili;

è opportuno liberalizzare il settore dell'energia in coerenza con le regole delle direttive europee, concedendo la possibilità di realizzare sistemi di distribuzione chiusi alimentati da fonti rinnovabili, oltre che aprire il mercato elettrico alla partecipazione al sistema di dispacciamento degli impianti che producono energia rinnovabile anche in forma aggregata;

mancono, inoltre, misure volte ad affrontare il problema degli oneri generali di sistema, che rappresentano un fattore estremamente critico per le piccole e medie imprese;

appare necessario favorire la mobilità elettrica, che vede l'Italia fanalino di coda con l'immatricolazione di soli 2.000 veicoli all'anno, attraverso l'istituzione di una *task force* che possa coinvolgere le eccellenze di ricerca nel settore (CNR, Enea, RSE, GSE, e così via);

non sono previste misure di fiscalità ambientale, che avrebbero come principali benefici la limitazione dei danni sociali generati dall'inquinamento e un maggiore reddito disponibile per le famiglie e gli investimenti. L'effetto complessivo sarebbe un forte stimolo alla crescita dell'economia, con misure strutturali di sostegno all'attuale ripresa, indirizzando il nostro sistema produttivo verso la *green economy*. Al contrario, invece, si è costretti a constatare che le attività dannose per l'ambiente e la salute, anziché essere tassate sono destinatarie di semplificazioni normative e sussidi da parte dello Stato. Secondo il Fondo monetario internazionale l'eliminazione dei sussidi nel settore energetico a livello mondiale farebbe aumentare il gettito degli Stati di 2.900 miliardi di dollari (il 2,9 per cento del PIL mondiale) riducendo le emissioni di CO₂ del 20 per cento. Il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli quantifica i sussidi ambientalmente dannosi in 16,1 miliardi di euro (contro i 15,7 miliardi di euro di sussidi favorevoli

all'ambiente, in particolare alle energie rinnovabili, sulla cui efficienza ci sarebbe pure da discutere), ripartiti nei settori dell'agricoltura, dell'energia e dei trasporti. Tra le voci più rilevanti: 1.551 milioni di euro di esenzione dall'accisa sui carburanti per gli aerei, 456 milioni di euro di esenzioni dall'accisa sui carburanti per la navigazione, 1.295 milioni di euro di rimborsi per il gasolio per l'autotrasporto, 634 milioni di euro di esenzione dall'accisa sull'energia elettrica nelle abitazioni con potenza fino a 3 kwh;

non si provvede, venendo meno agli impegni più volte assunti dal Governo in ambito parlamentare, a rendere strutturali le detrazioni fiscali per l'efficienza energetica e la ristrutturazione edilizia;

non è condivisibile la riduzione della detrazione dal 65 per cento al 50 per cento per gli interventi di acquisto e posa in opera di finestre comprensive di infissi, di schermature solari e di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione, compromettendo così gli aspetti positivi che tali benefici fiscali hanno avuto negli ultimi anni su settori trainanti dell'economia nazionale e rischiando di creare, paradossalmente, effetti distorsivi di mercato, ossia orientando, ad esempio, i consumatori verso l'agevolazione del 50 per cento prevista per le ristrutturazioni edilizie che, al contrario di quelle relative all'efficienza energetica, non prevede specifici *standard* qualitativi per gli infissi da sostituire;

appare opportuno, per le spese documentate relative alla sistemazione a verde e alla realizzazione di coperture a verde di aree scoperte, di cui all'articolo 3, commi da 2 a 5, innalzare la percentuale di detrazione, prevista al 36 per cento, equiparandola alla detrazione del 50 per cento prevista per altri interventi di ristrutturazione edilizia, così da rendere più efficace la misura ai fini del miglioramento della qualità ambientale, in quanto più conveniente per il cittadino contribuente;

appare necessario estendere la portata soggettiva dell'iperammortamento, ampliando la lista dei beni agevolati che rispecchiano le esigenze tecnologiche e di digitalizzazione del terziario (commercio, turismo, servizi) e prevedere vincoli di stabilizzazione occupazionale per le imprese che usufruiscono del superammortamento e dell'iperammortamento;

non è più procrastinabile un intervento di carattere legislativo volto a rendere l'Imu corrisposta sugli immobili strumentali all'esercizio dell'attività economica totalmente deducibile dal reddito d'impresa e dal reddito da lavoro autonomo,

formula un rapporto contrario.

*sullo stato di previsione
del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
(Tabella 13)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORE: CASTALDI)

La Commissione,

esaminato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, nonché l'allegata tabella 13,

premesso che:

i saldi riportati nell'allegato n. 1 al disegno di legge delineano il seguente scenario: il saldo netto da finanziare, in termini di competenza, è determinato nell'ammontare di –45,47 miliardi di euro nel 2018; –25,6 miliardi di euro nel 2019 e –13,6 miliardi di euro nel 2020. Nell'arco del triennio il risparmio pubblico e l'avanzo primario del bilancio dello Stato aumentano. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge, ammonta a 274 miliardi di euro nel 2018, 267 miliardi di euro nel 2019 e 247 miliardi di euro nel 2020;

in termini di competenza, i provvedimenti della manovra disposta con il disegno di legge di bilancio in esame e con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (in corso d'esame in Senato), comportano un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 15 miliardi di euro nel 2018, 16,2 miliardi di euro nel 2019 e 7,6 miliardi di euro nel 2020. Gli effetti totali della manovra di finanza pubblica, disposta sia con il disegno di legge di bilancio (31,7 miliardi di euro nel 2018; 26,6 miliardi di euro nel 2019; 18,6 miliardi di euro nel 2020) che con il decreto-legge n. 148 del 2017 (2,6 miliardi di euro nel 2018; 544 milioni di euro nel 2019 e 344 milioni di euro nel 2020), ammontano in totale a 34,4 miliardi di euro nel 2018; 27,2 miliardi di euro nel 2019 e 19 miliardi di euro nel 2020;

in particolare, in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si evince che le risorse ammontano complessivamente

a circa 15,5 miliardi di euro per il 2018, 10,8 miliardi di euro per il 2019 e 11,7 miliardi di euro per il 2020, a fronte di impieghi per 26,4 miliardi di euro per il 2018, 22,4 miliardi di euro per il 2019 e 14,4 miliardi di euro per il 2020. Sempre in termini di indebitamento netto, il disegno di legge di bilancio determina una riduzione delle entrate per circa 9,4 miliardi di euro nel 2018 e 4,8 miliardi di euro nel 2019, mentre nel 2020 si realizza un incremento del gettito per 1,5 miliardi di euro;

sul lato delle spese, si registrano incrementi netti per ciascun anno del triennio (1,6 miliardi di euro nel 2018, 6,9 miliardi di euro nel 2019 e 4,2 miliardi di euro nel 2020);

tra le risorse, si segnalano le maggiori entrate, che ammontano complessivamente a 10,7 miliardi di euro nel 2018, 9,1 miliardi di euro nel 2019 e 8,1 miliardi di euro nel 2020. La variazione complessiva delle entrate derivanti dalla manovra è negativa per circa 9,8 miliardi di euro. La cifra predetta è il netto tra un numero negativo attribuibile alle risorse reperite per la cancellazione delle clausole di salvaguardia (14,9 miliardi di euro) e le misure di aumento delle entrate che derivano da misure di contrasto all'evasione (circa 2 miliardi di euro), tra cui quelle in materia di fatturazione elettronica, contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali, limiti per la compensazione automatica, tassazione dei redditi da partecipazioni qualificate e, limitatamente al 2018, dal differimento al 2019 dell'entrata in vigore della disciplina dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI). Dalla decontribuzione di carattere strutturale per incoraggiare l'occupazione giovanile arriverebbe un ulteriore taglio di entrate per 0,4 miliardi di euro;

le uscite risultano in aumento per oltre 4 miliardi di euro. Le voci principali sottostanti all'aumento sono 1,6 miliardi di euro per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, 1 miliardo di euro per le spese sociali (fondo per i lavoratori socialmente utili, l'estensione dell'APE sociale e l'aumento nella dotazione del fondo contro la povertà) e 900 milioni di euro per gli enti locali (regioni, province, città metropolitane). Per le spese associate al sisma, oltre alle voci già stanziare in passato, si aggiungono 170 milioni di euro. Tra i Ministeri, quello dell'istruzione, dell'università e della ricerca riceve quasi 100 milioni di euro, mentre il Ministero della giustizia ottiene quasi 50 milioni di euro. A tutti gli altri dicasteri, spettano 25 milioni di euro. Limitati risultano i risparmi aggiuntivi di spesa rispetto a quelli previsti finora nella cosiddetta *spending review*, per circa 70 milioni di euro;

partita come una legge di bilancio di piccola entità, senza grandi sforamenti relativamente agli obiettivi indicati all'Europa, anzi con i saldi complessivamente in ordine, cioè con *deficit* e debito in calo rispetto al Pil, in quattordici giorni (dal 16 al 30 ottobre), la manovra ha assunto una forte caratterizzazione di tipo espansivo per ciascuno degli esercizi considerati. I saldi della manovra sono rimasti gli stessi, ma il numero dei suoi articoli è lievitato. Così come la lista dei *bonus*, nuovi e rinnovati, e delle detrazioni e deduzioni per sempre nuove categorie di beneficiari: interventi messi a punto da un Governo ormai alla fine del suo percorso.

È chiaramente una legge di bilancio elettoralistica, che evidenzia la totale mancanza di un filo conduttore capace di promuovere e consolidare la ristrutturazione dell'economia italiana al fine di consentirne un rilancio;

si è in presenza di un tripudio di fondi rifinanziati, riprogrammati, definanziati, o addirittura soppressi. Si disperdono le risorse su una miriade di piccoli interventi con effetti molto limitati, rispondenti a molteplici obiettivi, ignorando le vere priorità e utilizzando la flessibilità dell'Unione europea per sterilizzare il meccanismo delle clausole IVA e aumentare il *deficit* e la spesa corrente, senza riuscire a far ripartire gli investimenti pubblici, leva fondamentale per creare crescita, sviluppo e buona occupazione, scesi in valore nell'ultimo anno del 4 per cento;

valutato che:

al di là di un lieve aumento delle risorse contro la povertà, si mantiene sostanzialmente inalterato lo *status quo* e non si affrontano le grandi disuguaglianze che attraversano il Paese;

sui temi delle pensioni, dei giovani, dell'occupazione e della sanità le risposte fornite dalla legge di bilancio per l'anno 2018 appaiono parziali e insoddisfacenti, in particolare relativamente alle problematiche previdenziali. Mancano interventi volti al superamento della disparità di genere delle donne e alla valorizzazione del lavoro di cura; al sostegno delle pensioni dei giovani, al fine di garantire assegni dignitosi e flessibilità in uscita; al rafforzamento della previdenza complementare; alla separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale; al ripristino della perequazione dei trattamenti pensionistici; all'allargamento della platea dell'APE sociale anche per i lavoratori precoci; alla revisione della normativa relativa ai termini di percezione dei TFR e dei TFS nel pubblico impiego; alla verifica delle risorse residue per l'opzione donna e alla definizione dell'ottava salvaguardia degli esodati;

permane problematica la mancata riduzione del tasso di disoccupazione giovanile, ancora su livelli preoccupanti superiori al 35 per cento. Risulta dunque necessario generare nuove opportunità occupazionali per i giovani, a partire dagli ambiti della ricerca, dell'ambiente e del territorio, dello sviluppo locale;

la sanità è affrontata nel disegno di legge di bilancio in maniera del tutto marginale. La legge di bilancio non interviene direttamente ed esplicitamente sul livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale, confermando così i tagli decisi con le misure precedentemente adottate. Si è in presenza di un definanziamento del Servizio sanitario nazionale che ne mette a rischio l'universalità. La legge di bilancio in esame non interviene per garantire il principio universalistico della tutela della salute, per assicurare l'uniformità territoriale nell'erogazione dei servizi sanitari e, in particolare, per eliminare il *super-ticket* sulle prestazioni specialistiche. Non sono previste risorse per l'incremento del Fondo per la non autosufficienza;

per il Mezzogiorno la legge di bilancio riserva poche misure e scarse risorse, perseguendo un approccio fortemente orientato all'offerta

che ha dimostrato poca efficacia in termini occupazionali e di sviluppo generale;

considerato che:

il settore turismo, con un incremento del 3,2 per cento dei flussi domestici e del 5 per cento circa di quelli internazionali rispetto ai dati del 2016, è uno dei pochi protagonisti principali della crescita del PIL nazionale nonché della creazione dei 950.000 nuovi posti di lavoro registrata in Italia da maggio 2013;

il Rapporto sul turismo 2017, realizzato da Unicredit in collaborazione con il Touring Club Italiano, riferisce che nella classifica dell'Organizzazione mondiale del turismo l'Italia è al quinto posto per capacità attrattiva, con 50,7 milioni di arrivi internazionali, e i dati 2016 del *World Travel and Tourism Council* certificano che la nostra industria turistica vale 70,2 miliardi di euro (ovvero il 4,2 per cento del Pil), che salgono a 172,8 miliardi di euro (il 10,3 per cento del Pil), se si aggiunge anche tutto l'indotto. Dal punto di vista occupazionale sono circa 2,7 milioni, infatti, i lavoratori nel settore;

il Rapporto conferma la ripresa del turismo domestico, che più ha sofferto in questi ultimi anni degli effetti della crisi: gli arrivi italiani aumentano del 6,2 per cento e le presenze del 4,8 per cento. Per quanto riguarda l'*incoming*, la spesa turistica degli stranieri nel 2016, per il quinto anno dal 2012, registra un altro record raggiungendo quota 36,4 miliardi di euro. Se la Germania si conferma il nostro primo mercato di riferimento (53,3 milioni di euro), la vera novità è il forte incremento della Cina;

il Paese soffre però di un'eccessiva concentrazione dei viaggiatori in alcune aree specifiche e in particolari periodi dell'anno. Dalla classifica dei principali comuni per presenze totali, emergono chiaramente i territori più frequentati dai turisti: le città d'arte del Centro-Nord, in cui Roma ha ancora un ruolo dominante rispetto alle altre destinazioni urbane, seguita da Milano che si conferma da anni in crescita e che ha ricevuto grazie a Expo una spinta importante, e la costa adriatica veneta e romagnola. Entra, per la prima volta nella classifica delle dieci città maggiormente visitate, la città di Torino;

ciò nonostante la struttura della legge di bilancio 2018 non riserva al settore interventi dedicati e ciò appare in contraddizione con la scelta di adottare un Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 febbraio 2017 e, successivamente, non prevedere l'attuazione delle diverse azioni indicate nel Piano nell'ambito della legge di bilancio;

con riferimento alla sezione I della legge di bilancio, l'unica disposizione connessa all'ambito turismo e allo sviluppo locale e alla valorizzazione dei territori è quella dell'articolo 47, che istituisce i distretti del cibo, dove però manca qualsiasi riferimento alla partecipazione dei soggetti operanti in ambito turistico all'istituzione dei medesimi distretti;

con riferimento alla sezione II del disegno di legge di bilancio, per il Ministero dei beni e della attività culturali e del turismo le riduzioni di-

sposte dal decreto-legge n. 148 del 2017 sono pari a 19 milioni di euro (di cui 16 milioni predeterminati per legge); di questi 19 milioni di euro, 2 milioni (di cui, un milione di euro predeterminato per legge) sono relativi alla missione turismo;

rilevato inoltre che:

la tecnologia ha inciso profondamente anche nelle modalità di guardare al mondo dei viaggi, ampliando a dismisura la possibilità di reperire informazioni, rivoluzionando il tradizionale concetto di intermediazione e riducendo di conseguenza l'asimmetria informativa tra produttore e consumatore;

occorre indirizzare e qualificare maggiormente le risorse da impegnare nel settore del turismo per supportare la crescita della dimensione digitale, ormai inarrestabile. Nel settore turistico, le piattaforme digitali hanno di fatto preso il sopravvento sui tradizionali modelli di *business* che fanno più fatica a rispondere alle attuali esigenze dei consumatori;

si assiste ormai da tempo alla progressiva riduzione degli esercizi operanti come agenzie di viaggio, che può essere spiegata alla luce della diffusione di piattaforme *web* che permettono agli utenti di organizzare facilmente viaggi di lavoro e di piacere, senza la necessità di ulteriori intermediazioni. Tra tali piattaforme, alcune hanno di fatto portato sempre più persone ad acquistare autonomamente soluzioni di viaggio, prenotare voli e hotel, noleggiare auto e acquistare altri servizi turistici. Altre piattaforme hanno visto negli ultimi anni una diffusione sempre maggiore e sono diventati *leader* globale nell'ambito della prenotazione di hotel e altre soluzioni di alloggio, estendendo la propria presenza in oltre 70 Paesi e creando oltre 15.000 posti di lavoro. Per non parlare del caso, forse più noto, rappresentato dalla piattaforma Airbnb, che dal 2008 ha ampliato la tradizionale offerta di soluzioni di alloggio per turisti e *business traveler*, andando a competere anche con alberghi e agenzie;

se le opportunità di questa nuova sfida non dovessero essere colte, gli effetti negativi prodotti dalla diffusione dell'automazione e delle nuove tecnologie potrebbero anche amplificarsi, impattando negativamente sia sul piano economico che su quello sociale,

formula un rapporto contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

*sullo stato di previsione
del Ministero del lavoro e delle politiche sociali
(Tabella 4)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: CATALFO, PUGLIA E PAGLINI)

La Commissione,

in sede d'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020,

premesso che:

in generale, il contenuto del provvedimento in esame appare chiaramente influenzato da due elementi: la relativamente scarsa disponibilità di risorse e l'essere incardinato a pochi mesi dalla scadenza elettorale;

per quanto riguarda il primo elemento, per evitare di mettere a punto una manovra con effetti recessivi, l'Unione europea ha di fatto concesso all'Italia di fare ulteriore debito (che prima o poi dovrà essere ripagato e sul quale intanto vengono pagati gli interessi): tuttavia sui 20 miliardi di euro messi complessivamente in campo ben 15 miliardi di euro servono di fatto a sterilizzare l'aumento dell'IVA;

a causa di ciò, non rimanendo molte risorse da spendere ed avvicinandosi, come già detto, la scadenza elettorale, il Governo ha deciso di intervenire con una serie di misure «a pioggia», ciascuna con un effetto quasi certamente limitato o nullo per quanto concerne il tentativo di accelerare la crescita economica, ma quanto meno potenzialmente capace di allentare le tensioni sociali. Tuttavia sui temi dell'occupazione, dei giovani, delle pensioni e delle politiche sociali le risposte fornite dalla legge di bilancio per l'anno 2018 appaiono parziali e insoddisfacenti;

i dati ISTAT, riferiti al mese di settembre 2017, confermano che il tempo determinato è ormai una modalità prevalente, nella creazione di nuovi impieghi, mentre il tempo indeterminato diventa sempre più raro.

I dati rilevati a settembre 2017 riferiscono che, negli ultimi dodici mesi, si hanno 326.000 occupati in più. Di questi, solo 26.000 sono a tempo indeterminato e ben 361.000 sono a termine. A tali numeri, occorre inoltre aggiungere che nell'ultimo anno sono stati persi 60.000 impieghi autonomi. Il dato secondo cui il 94 per cento della crescita dei dipendenti dell'ultimo anno sia riconducibile al tempo determinato, consente di ribadire che il *Jobs Act* non è stato di certo un successo, tenuto conto che l'obiettivo dichiarato del provvedimento era quello di estendere la tipologia contrattuale dell'indeterminato, come tipologia contrattuale «normale» del Paese;

in particolare per quanto riguarda i giovani, nel secondo trimestre 2017 il tasso di occupazione dei 15-34enni è stato in Italia pari al 40,7 per cento, inferiore di quasi 17 punti percentuali alla media Ue-28. Il divario con l'Unione europea risulta più significativo nella classe di età 15-24 anni (oltre 17 punti) e in quella fra i 25 e i 29 (quasi 20), ma raggiunge comunque i 10 punti percentuali nella classe 30-34. A risultare particolarmente debole in Italia è la posizione dei giovani con un basso livello d'istruzione, mentre permangono elevate differenze fra Nord e Mezzogiorno. Inoltre, se sulla base dei dati mensili più recenti sull'evoluzione dell'occupazione si stima che nei primi nove mesi del 2017 gli occupati siano cresciuti in tutte le menzionate classi di età (ad eccezione dei 35-49enni) tale dinamica si accompagna, nello stesso periodo, a una crescita significativa dell'occupazione a termine. Secondo i risultati di una specifica indagine, effettuata nel secondo trimestre 2016 nell'ambito della rilevazione sulle forze di lavoro:

– il 28,2 per cento degli occupati fra i 15 e i 34 anni ha un lavoro a termine o una collaborazione, percentuale che scende al 15,3 per cento per i 30-34enni;

– l'impiego a orario ridotto, prevalentemente involontario, ha riguardato complessivamente il 23,6 per cento dei giovani (un giovane su cinque lavora a regime ridotto anche nella classe di età 30-34 anni);

– il disallineamento qualitativo tra domanda e offerta di lavoro, sottolineato dalla mancata corrispondenza tra il livello di istruzione raggiunto e la professione svolta dai giovani risulta assai ampio: nel secondo trimestre del 2016, il 38,5 per cento dei giovani diplomati e laureati di 15-34 anni (circa 1,5 milioni) ritiene, infatti, di svolgere un lavoro per cui sarebbe sufficiente un più basso livello di istruzione rispetto a quello posseduto (41,2 per cento dei diplomati e 32,4 per cento dei laureati). La diffusione dell'*over-education* appare peraltro indipendente dal *background* familiare di provenienza;

considerato che:

a fronte del quadro sopra descritto, le disposizioni di cui agli articoli 16 e 17 perseverano sulla strada, già battuta con i precedenti provvedimenti di bilancio, degli incentivi all'occupazione. Ciò, ben lungi dall'apparire positivo, dovrebbe, al contrario, apparire quantomeno sorprendente: come infatti dimostrato da tutte le statistiche, gli effetti dei precedenti

provvedimenti sono stati infatti scarsi (se non nulli) sul fronte della creazione di occupazione stabile ed al contempo hanno causato, data la loro onerosità, consistenti aggravii per le finanze pubbliche. Interventi di questo tipo vanno principalmente nella direzione di chi avrebbe assunto comunque e hanno dimostrato un'efficacia occupazionale destinata a svanire alla fine della decontribuzione stessa. Inoltre la scelta di incentivare sempre le imprese attraverso meccanismi di decontribuzione o sgravi è costata in questi anni oltre 20 miliardi di euro, e non ha premiato né l'economia, visto il dato complessivo degli investimenti ancora molto lontano dalle necessità, né il lavoro, che sempre più sta diventando debole e precario. Ancora una volta quindi si sceglie di destinare ingenti risorse sostanzialmente a fondo perduto, scaricando di fatto i costi di tale operazione, puramente propagandistica, sui prossimi esercizi;

altrettanto propagandistico il «*Bonus* 80 euro» di cui all'articolo 18. Tale intervento, non a caso proposto per la prima volta alla vigilia delle elezioni europee del 2014, ha già dimostrato di essere una semplice misura *spot*, un palliativo forse mediaticamente efficace ma certamente non in grado di incidere in maniera significativa sulle situazioni di bisogno. A tal proposito continuano a non venire di fatto risolti i problemi già altre volte segnalati in merito ai beneficiari del *bonus* del quale continuerebbero a godere molti soggetti non certo «a rischio povertà». Peraltro, come i provvedimenti di cui ai precedenti articoli, anche la disposizione di cui all'articolo 18 comporta un aggravio significativo per le finanze pubbliche;

l'articolo 22 modifica il termine della sperimentazione dell'APE volontaria e aziendale fino al 31 dicembre 2019, ma non la natura di tale istituto, il quale, come già rilevato da più parti in occasione del dibattito sulla legge di bilancio per il 2017, si configura non come un anticipo pensionistico, bensì come un prestito di natura finanziaria, attraverso il quale si arriva al paradosso di costringere il lavoratore a pagare di tasca propria per poter godere del proprio diritto al pensionamento;

ulteriore norma, apparentemente positiva ma di fatto elettoralistica, è l'articolo 25 il quale, in relazione al reddito di inclusione (la misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, recentemente introdotta dal decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 147) stabilisce l'ampliamento della platea dei beneficiari e l'incremento del beneficio economico collegato. Anzitutto, a fronte di questi provvedimenti le risorse complessivamente stanziare, nonostante gli incrementi previsti, restano di molto inferiori ai 7 miliardi di euro necessari ad assicurare l'effettiva copertura universale e potrebbero non bastare per raggiungere l'intera platea degli aventi diritto. In secondo luogo, restano seri dubbi sull'adeguatezza dello stesso contributo economico. Infine, è necessario rilevare che non sono previsti investimenti adeguati sulla rete di servizi, in particolare nei centri per l'impiego e nei servizi sociali dei comuni: come più volte rilevato, in assenza di tali servizi è impossibile l'effettiva attivazione di percorsi per la ricollocazione dei soggetti beneficiari del reddito di inclusione (REI) e la misura, ben lungi dall'essere uno strumento realmente

utile ad uscire dalla condizione di povertà, si trasforma di fatto in un mero sussidio economico;

sempre per quanto concerne le misure contro la povertà, oltre a quanto già rilevato all'articolo 25, assolutamente negativa deve essere la valutazione circa quanto previsto all'articolo 26 che per i progetti finanziati con risorse erogate dalle fondazioni bancarie per promuovere il «*welfare* di comunità» (con misure di contrasto alle povertà e alle fragilità sociali, al disagio di famiglie con minori, alla domiciliazione delle cure agli anziani e ai disabili, alla dotazione di strumentazioni per le cure sanitarie, all'inclusione socio-lavorativa, alla promozione dell'occupazione) riconosce alle fondazioni stesse un credito di imposta pari al 65 per cento delle erogazioni effettuate fino ad esaurimento delle risorse, pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2022. In pratica, invece di finanziare i fondi per le politiche sociali e sanitarie (in questa legge di bilancio non sono rintracciabili, ad esempio, incrementi sul Fondo nazionale per le non autosufficienze) si persevera nell'attuazione del processo di progressiva privatizzazione del *welfare* già chiaramente rilevabile nell'approvazione della cosiddetta legge delega sul Terzo settore;

in merito ai commi 17-23 dell'articolo 68 (con i quali si prevede il passaggio alle regioni dei dipendenti a tempo indeterminato dei Centri per l'impiego e l'attivazione delle procedure di stabilizzazione dei contratti a tempo determinato nonché dei co.co.co degli stessi centri per l'impiego a cura delle regioni o delle agenzie regionali), va rilevato che nell'attuale formulazione le disposizioni potrebbero prestarsi a creare disparità di trattamento tra i lavoratori interessati, in quanto si prevede la mera «possibilità», e non già l'obbligo, di applicare le procedure di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, in deroga al regime delle assunzioni. Inoltre, come segnalato dalle organizzazioni sindacali, con tali norme di fatto si opererebbe solo un parziale intervento di stabilizzazione del personale del sistema per le politiche attive escludendo inspiegabilmente circa 400 unità comprese tra ANPAL Servizi e l'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), istituzioni significativamente importanti, la prima in quanto braccio funzionale alle regioni e ai loro CPI, la seconda per la valutazione e il monitoraggio dell'insieme delle politiche attive. In particolare, è necessario ancora una volta ribadire come molte criticità, ritardi ed incertezze abbiano gravato e continuino a gravare sulla stabile strutturazione dell'ANPAL e dell'INAPP. Anche a ciò può essere attribuito lo sconcertante dato secondo il quale, nonostante l'ampliamento del ruolo e dei compiti assegnati alle strutture pubbliche per l'impiego, la percentuale di ingressi favorita dall'intermediazione di tali strutture nel complesso, ha interessato, secondo l'ISTAT, soltanto il 6 per cento dei giovani occupati, con efficacia ancora minore nel Mezzogiorno;

per quanto concerne le misure per il Mezzogiorno è da rilevare come esse siano strutturalmente insufficienti e non possano costituire da sole una politica adeguata a contrastare la disoccupazione, ancora su livelli insostenibili, e a rafforzare il fragile sistema produttivo nel Sud. In

particolare per la decontribuzione di cui all'articolo 74, valgono le considerazioni già fatte per gli articoli 16 e 17: tale misura ha già mostrato tutti i propri limiti di efficacia rispetto alla mole di risorse impiegate, con risultati ridotti (se non nulli) in termini di crescita occupazionale, legata temporalmente agli incentivi e con un aumento notevole del *part time* involontario, soprattutto femminile. Inoltre le risorse destinate a tale incentivo, sono comunque vincolate alle disponibilità dei fondi che saranno allocati dalla programmazione del Fondo sociale europeo e dei programmi complementari, quindi non è detto che vengano allocate risorse adeguate o che addirittura siano avviati tali programmi nell'ambito delle misure di assunzione al Sud, cosa che invece prevedeva la legge 29 dicembre 1990, n. 407, con uno stanziamento strutturale di bilancio;

si devono inoltre segnalare:

una riduzione per il 2018, pari a 200 milioni di euro, del Fondo sociale per occupazione e formazione;

una riduzione del Fondo per le politiche attive del lavoro, nella misura di 17 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020 e nella misura di 100 milioni di euro per il complesso degli anni 2021-2030;

una riduzione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (Fondo di cui alla cosiddetta «legge dopo di noi»), nella misura di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019;

una riduzione, nella misura di 10 milioni di euro annui, del Fondo nazionale per le politiche sociali;

considerato inoltre che:

è assai grave il fatto che la tematica previdenziale, se si eccettua quanto disposto all'articolo 22, risulti praticamente assente dal disegno di legge;

in particolare, nonostante gli annunci, non risulta alcun provvedimento volto a prevenire i gravi effetti che, dato il rilevato incremento di 5 mesi dell'aspettativa di vita, avrebbe per moltissimi lavoratori, in particolare se addetti a mansioni usuranti, il programmato innalzamento dell'età pensionabile che porterebbe, dal 1° gennaio 2019, all'innalzamento dei requisiti pensionistici per la pensione di vecchiaia a 67 anni di età (anziché 66 anni e 7 mesi) e per la pensione anticipata, a 42 anni e 2 mesi (attualmente 41 anni e 10 mesi) per le donne e a 43 anni e 2 mesi (contro gli attuali 42 anni e 10 mesi) per gli uomini;

mancano inoltre interventi volti al superamento della disparità di genere delle donne e alla valorizzazione del lavoro di cura, al sostegno alle pensioni nel contributivo e dei giovani, al fine di garantire assegni dignitosi e flessibilità in uscita; alla riforma della previdenza complementare, con un rafforzamento del pilastro pubblico; alla separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale; al ripristino della perequazione dei trattamenti pensionistici; alla revisione delle norme dei termini di percezione dei TFR e dei TFS nel pubblico impiego; alla verifica delle ri-

sorse residue per l'opzione donna; alla previsione di un provvedimento finalmente definitivo per la salvaguardia di tutti i lavoratori esodati; alla riforma della *governance* di INPS ed INAIL, per realizzare un sistema efficiente, trasparente e partecipato;

come denunciato dalle organizzazioni sindacali, manca qualsiasi riferimento al finanziamento degli interventi a favore del Piano nazionale amianto, che con la delibera della Conferenza unificata Stato-regioni e autonomie locali del 5 maggio 2016 è stato assunto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dal Comitato interministeriale e interistituzionale Sanità, Ambiente, Lavoro, Giustizia, Economia, Regioni e ANCI. Appare invece necessario con urgenza che si provveda ad individuare e a definire le risorse finanziarie che devono dare garanzia per la messa in opera degli interventi più urgenti che riguardano: l'incentivo più consistente per la bonifica dell'amianto degli immobili privati nelle località ad elevato rischio sismico e nei comuni a più alta incidenza di mesotelioma; il finanziamento ai comuni per gli interventi in danno per la bonifica degli immobili con presenza di amianto friabile pericoloso per la salute dei cittadini; il finanziamento alle regioni per la costruzione delle discariche e delle strutture utili al conferimento dei materiali contenenti amianto; il finanziamento dei centri di eccellenza per la cura dei tumori asbesto correlati; la copertura delle misure di accesso al pensionamento anticipato per gli esposti all'amianto; il finanziamento per il potenziamento dei Centri organizzativi regionali (COR) per un miglior contrasto ai tumori professionali; il finanziamento del Fondo vittime dell'amianto (FVA) per prestazioni più consistenti per far fronte alle necessità delle vittime (professionali e ambientali); il finanziamento della ricerca clinica, per trovare le terapie più efficaci per la cura dei mesotelioma, e tecnologica, per trovare metodi alternativi al conferimento in discarica dei materiali contenenti amianto (MCA),

formula rapporto contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 12ª COMMISSIONE PERMANENTE

(IGIENE E SANITÀ)

*sullo stato di previsione**del Ministero della salute**(Tabella 14)**e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: TAVERNA E GAETTI)

La Commissione,

esaminati, per le parti di propria competenza, il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020,

premesso che:

il settore sanitario è penalizzato dai provvedimenti attuati dal Governo con tagli o risorse insufficienti che gravano sugli assistiti in termini sia di spesa che di accesso ai servizi;

milioni di persone hanno rinunciato a curarsi a causa delle lunghe liste di attesa nella sanità pubblica e dei costi troppo elevati della sanità privata e le ripercussioni si sono avute maggiormente sulle fasce di popolazione più fragili creando differenze tra le regioni;

il Patto per la salute 2014-2016 fissava tale fabbisogno in 109,928 miliardi di euro per il 2014, in 112,062 per il 2015 e in 115,444 per il 2016;

la legge 23 dicembre 2014, n. 190, (legge di stabilità per il 2015) ha stabilito all'articolo 1, comma 556, che il livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre lo Stato è stabilito in 112.062.000.000 euro per l'anno 2015 e in 115.444.000.000 euro per l'anno 2016;

la legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità per il 2016) ha stabilito all'articolo 1, comma 568, che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato è rideterminato, per l'anno 2016, in 111.000 milioni di euro;

la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) ha stabilito all'articolo 1, comma 392, che per gli anni 2017 e 2018 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro. Per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro;

con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 giugno 2017 recante rideterminazione del livello del fabbisogno sanitario nazionale, a causa del mancato contributo agli obiettivi di finanza pubblica da parte delle regioni e province autonome ha nuovamente rideterminato il livello del fabbisogno sanitario nazionale, stabilendo ulteriori riduzioni: 423 milioni di euro per il 2017 e 604 milioni di euro per il 2018. Pertanto, il Fondo sanitario nazionale nel 2018 risulta pari a 113.396 miliardi di euro e di 114,396 miliardi di euro per il 2019;

per quanto concerne la spesa sanitaria nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 è stata prevista a quota 115 miliardi di euro nel 2018, 116 miliardi di euro nel 2019, e 118 miliardi di euro nel 2020. La sua incidenza sul PIL si conferma in decrescita: passerà dal 6,6 per cento del 2017 al 6,3 per cento nel 2020. I dati sono uguali a quelli già evidenziati nel DEF presentato nell'aprile 2017 che specificava che nel triennio 2018-2020, la spesa sanitaria è prevista crescere ad un tasso medio annuo dell'1,3 per cento; nel medesimo arco temporale il PIL nominale assunto dal quadro macroeconomico cresce in media del 2,9 per cento. Conseguentemente, il rapporto fra la spesa sanitaria e il PIL decresce e si attesta, alla fine dell'arco temporale considerato, ad un livello pari al 6,4 per cento;

nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 l'unica variazione si registra nel 2020, quando l'incidenza sul PIL, allora prevista a quota 6,4 per cento così come per il 2019, viene rivista al ribasso al 6,3 per cento;

la riduzione della spesa prevista metterà, dunque, a dura prova la sostenibilità del Servizio sanitario nazionale, la qualità dell'assistenza e l'accesso alle cure;

considerato che:

nella legge di bilancio per il 2018, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, la missione 2 «Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali», programma 2.4 «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria» lo stanziamento di competenza per il 2018, per quanto concerne l'obiettivo «Tutela dei livelli essenziali di assistenza» è di 73.201.300.000 euro, di 73.969.700.000 euro per il 2019, di 75.140.800.000 euro per il 2020; per l'obiettivo «Contributi per strutture sanitarie private» lo stanziamento di competenza è di 77.808.605 euro per il 2018, 78.500.686 euro per il 2019, nonché di 78.500.686 euro per il 2020;

il totale dello stanziamento di competenza del citato programma 2.4 per il 2018 è di 73.279.108.605 euro con una riduzione di 500.000.000 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 73.942.908.605 euro; per il 2019 è di 74.048.200.686 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 73.614.500.686 euro; per il 2020 è di 75.219.300.686 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 75.151.000.686 euro;

nell'ambito della medesima missione 2 «Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali», del Ministero dell'economia e delle finanze, programma 2.4 «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria» il capitolo 2700 «Fondo sanitario nazionale» per il 2018 ammonta a 6.483.500.000 euro, per il 2019 è di 6.471.500.000 euro, per il 2020 è di 6.563.000.000 euro;

per quanto di competenza, relativamente allo stato di previsione per il 2018:

nell'ambito della missione 1 «Tutela della salute», il programma 1.1 «Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 130.017.730 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 131.346.594 euro e di 136.843.707 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.2 «Sanità pubblica veterinaria» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 30.161.025 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 30.071.468 euro e di 34.224.799 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.2, azione «Sorveglianza epidemiologica, prevenzione, controllo ed eradicazione delle malattie animali» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 15.131.190 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 14.520.944 euro e di 17.807.674 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.2, azione «Benessere e alimentazione animale, sorveglianza sul farmaco veterinario» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 208.872, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 729.561 euro e di 744.632 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

nell'ambito della medesima missione 1 «Tutela della salute», programma 1.2, il capitolo 5124 «Spese finalizzate alla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici» per il 2018 ammonta a 51.665 euro, senza nessuna variazione rispetto al bilancio a legislazione vigente di 51.665 euro; per il 2019 e 2020 ammonta a 52.500 euro senza alcuna variazione rispetto al bilancio a legislazione vigente di 52.500 euro per il 2019 e di 52.500 euro per il 2020;

nell'ambito della medesima missione 1 «Tutela della salute», programma 1.2, il capitolo 5340 «Fondo da ripartire tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la realizzazione di interventi in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, nonché in-

terventi specifici di tipo sanitario e strutturale per la prevenzione e la lotta al randagismo» non prevede alcun stanziamento per il prossimo triennio rispetto al bilancio a legislazione vigente per il 2018 di 305.068 euro, di 310.000 euro per il 2019 e di 310.000 euro per il 2020;

il programma 1.4 «Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 13.444.058 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 14.696.406 euro e di 14.510.714 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.6 «Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale», capitolo 5508 «Spese per campagne di informazione e di prevenzione della sterilità e infertilità» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 86.308 euro con una riduzione di 100.000 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 186.308 euro; per il 2019 e 2020 è di 89.320 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 189.320 euro per il 2019 e di 189.320 euro per il 2010;

il programma 1.7 «Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 587.604.006 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 605.332.504 euro e di 594.853.475 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.7, azione «Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico-legali» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 440.105.308 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 457.823.806 euro e di 458.911.062 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.8 «Sicurezza degli alimenti e nutrizione» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 8.358.072 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 9.703.072 euro e di 8.732.423 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.8, azione «Misure atte a migliorare la qualità nutrizionale degli alimenti e a fronteggiare le allergie e le intolleranze alimentari» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 806.356 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 1.001.356 euro e di 1.061.527 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.10 «Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio sanitario nazionale» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 20.133.537 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 20.813.537 euro e di 20.249.642 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 1.11 «Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 5.389.159 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 5.737.159 euro e di 5.814.043 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

la missione 2 «Ricerca e innovazione» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 258.355.531 euro, rispetto al bilancio a legi-

slazione vigente di 258.385.531 euro e di 320.775.812 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 2.1 «Ricerca per il settore della sanità pubblica» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 247.119.468 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 247.149.468 euro e di 308.591.212 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 2.1, azione «Promozione e sviluppo della ricerca sanitaria» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 239.333.664 euro, rispetto al bilancio a legislazione vigente di 239.358.664 euro e di 300.917.716 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

il programma 2.2 «Ricerca per il settore zooprofilattico» prevede uno stanziamento di competenza per il 2018 di 11.236.063 euro, invariato rispetto al bilancio a legislazione vigente e di 12.184.600 euro rispetto alle previsioni assestate per il 2017;

considerato che:

la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) ha introdotto il cosiddetto *superticket* sanitario stabilendo all'articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis* che: «*p*) a decorrere dal 1° gennaio 2007, per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale gli assistiti non esentati dalla quota di partecipazione al costo sono tenuti al pagamento di una quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro. Per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero, la cui condizione è stata codificata come codice bianco, ad eccezione di quelli afferenti al pronto soccorso a seguito di traumatismi ed avvelenamenti acuti, gli assistiti non esenti sono tenuti al pagamento di una quota fissa pari a 25 euro. La quota fissa per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso non è, comunque, dovuta dagli assistiti non esenti di età inferiore a 14 anni (...);

p-bis) per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di cui al primo periodo della lettera *p*), fermo restando l'importo di manovra pari a 811 milioni di euro per l'anno 2007, 834 milioni di euro per l'anno 2008 e 834 milioni di euro per l'anno 2009, le regioni, sulla base della stima degli effetti della complessiva manovra nelle singole regioni, definita dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, anziché applicare la quota fissa sulla ricetta pari a 10 euro, possono alternativamente: 1) adottare altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, la cui entrata in vigore nella regione interessata è subordinata alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza, da parte del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005; 2) stipulare con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze un accordo per la definizione di altre misure di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie, equivalenti sotto il profilo del

mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e del controllo dell'appropriatezza. Le misure individuate dall'accordo si applicano, nella regione interessata, a decorrere dal giorno successivo alla data di sottoscrizione dell'accordo medesimo;»

il successivo decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, all'articolo 17, comma 6, ultimo periodo ha stabilito che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 796, lettere *p*) e *p-bis*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'articolo 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133»;

nella risoluzione a prima firma del senatore Zanda sulla Nota di aggiornamento al DEF 2017 approvata lo scorso 4 ottobre 2017 in Aula al Senato ci sono alcuni impegni volti a favorire, nella legge di bilancio 2018-2020, un complesso di interventi in materia sanitaria: incrementare nel tempo le risorse di conto capitale destinate ad investimenti nel settore della sanità e rivedere gradualmente il meccanismo del cosiddetto *superticket* al fine di contenere i costi per gli assistiti che si rivolgono al sistema pubblico;

il *superticket* sanitario rappresenta un importante intervento di equità sociale, ma nella legge di bilancio per il 2018 non c'è alcun richiamo;

nella manovra di bilancio 2018 la sanità è sostanzialmente assente;

l'articolo 41 recante misure in materia di sanità, stabilisce le date per la definizione da parte dell'AIFA dei provvedimenti amministrativi di propria competenza ai fini della determinazione del *payback* per l'anno 2016 e del conseguente versamento degli importi dovuti da parte delle aziende farmaceutiche in favore delle regioni, dall'altro si impone alla stessa AIFA di chiudere il contenzioso pendente relativo al periodo 2013-2015, in relazione - così come è indicato nella relazione tecnica del provvedimento - alle prospettive sfavorevoli rappresentate dall'Avvocatura dello Stato in caso di sentenza del TAR del Lazio;

nella relazione tecnica del presente provvedimento, si fa presente che «in ottemperanza alle ordinanze cautelari emesse dal TAR del Lazio nell'ambito del suddetto contenzioso proposto dalle aziende farmaceutiche avverso la manovra di ripiano dello sfondamento della spesa farmaceutica 2013-2015 attuativa dell'articolo 21 del decreto-legge n. 113 del 2016, l'AIFA ha avviato, a partire dai primi mesi del 2017, il contraddittorio con le aziende ricorrenti, finalizzato all'accertamento del *quantum* di ripiano dovuto. Successivamente, il confronto si è esteso a tutte le aziende destinatarie della manovra di *payback* 2013-2015, a prescindere dalla proposizione di un ricorso, al fine di vagliarne la disponibilità ad addivenire ad un accordo transattivo, con relativa rinuncia al contenzioso pendente, ove proposto. All'esito degli accertamenti effettuati da AIFA in contraddittorio con le aziende farmaceutiche interessate, è emerso che il procedi-

mento di ripiano inizialmente svolto aveva condotto alla determinazione di importi individuali non corretti, con conseguente rideterminazione degli importi all'esito del contraddittorio con le aziende farmaceutiche. Al riguardo, si evidenzia che il totale richiesto dall'AIFA a titolo di ripiano della spesa farmaceutica territoriale ed ospedaliera per il triennio 2013-2015 ammontava a circa 1.486 milioni di euro. Di tale importo, è stata effettivamente versata una cifra pari a circa 882 milioni di euro, in gran parte oggetto di contestazione nei ricorsi pendenti dinanzi al TAR del Lazio»;

il netto calo degli importi complessivamente dovuti (1,48 miliardi di euro per il periodo 2013-2015 di cui 882 effettivamente pagati e impugnati davanti al TAR) rischia di risolversi in una riduzione dei risparmi sulla spesa ospedaliera conseguiti attraverso il meccanismo del *payback* rispetto a quelli stimati inizialmente dall'AIFA. «Sarebbe quindi da chiarire – secondo il Servizio del Bilancio del Senato – se per i prossimi anni non debbano scontarsi effetti di minor risparmio alla luce del fatto che gli accordi transattivi citati fanno presupporre che in futuro l'ammontare del *payback* sarà significativamente inferiore rispetto a quanto erroneamente stimato in precedenza». Inoltre, secondo il Servizio Bilancio, sul 2018 dovrebbe contabilizzarsi l'impatto dei ricorsi e delle transazioni previste sui saldi di finanza pubblica «mentre invece il prospetto riepilogativo non mostra effetti». «Infatti – prosegue il documento del Senato – la riduzione dell'ammontare dei ripiani rispetto a quanto atteso a legislazione vigente dovrebbe esercitare un impatto (negativo) in termini di cassa nell'esercizio finanziario in cui è previsto il versamento da parte delle imprese e, in termini di indebitamento netto (con eventuale revisione della serie storica), in relazione agli anni in cui lo sfioramento è stato accertato (con conseguente obbligo di ripiano da parte delle imprese)»;

con questo ennesimo intervento sul *payback* farmaceutico si cerca di risolvere l'incapacità del Governo a trovare soluzioni efficaci per il ripiano della spesa farmaceutica che ha superato i tetti di spesa. La conseguenza di tale incapacità è che le regioni non incassano le somme loro spettanti versate dalle aziende farmaceutiche a titolo di *payback*. La soluzione transattiva è infatti conseguente ai numerosi contenziosi con le aziende farmaceutiche e al fine di evitare nuovo contenzioso si consentono tali transazioni solo con le aziende farmaceutiche che abbiano regolarmente versato le eventuali somme loro addebitate, riferite al *payback* per l'anno 2016. La legge di bilancio per il 2017 è intervenuta sulla spesa farmaceutica, vincolando una parte dei finanziamenti della sanità all'acquisizione di medicinali innovativi e vaccini e modificando il sistema di tetti di spesa e rimborsi (*payback*) da parte della filiera del farmaco. Si introduce, dunque, l'ennesima misura tampone senza intervenire sulla *governance* del settore, senza intervenire in maniera radicale e urgente sulla scarsa qualità dei dati utilizzati correlata ai limiti dei sistemi di rilevazione contabile delle aziende sanitarie; non s'interviene su quella che l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), in un *focus* specifico sul governo della spesa farmaceutica del giugno 2017, indica come «insufficiente solidità

e trasparenza dei procedimenti di calcolo adottati dall'AIFA»; non si procede alla revisione dei margini della distribuzione e all'ulteriore espansione dell'uso di farmaci non coperti da brevetto o comunque a prezzo più basso; non s'interviene sulla razionalizzazione dei criteri di competenza tra centro e periferia per la formazione dei proutuari nazionale e regionali e, soprattutto non si effettua la programmazione rigorosa dei trattamenti con medicinali innovativi e vaccini, condizionata alla verifica scientifica di un favorevole rapporto rischio-beneficio e costo-efficacia;

sul capitolo delle assunzioni del personale sanitario il Governo non si è espresso: per il rinnovo dei contratti 2016-2018 non sono state stanziare risorse. Non è previsto alcun fondo specifico per il rinnovo dei contratti della sanità le cui risorse rimarranno quindi a carico del Fondo sanitario nazionale mentre per la generalità dei dipendenti pubblici sono stanziati 300 milioni di euro per il 2016, 900 milioni di euro per il 2017 e 2,850 miliardi di euro per il 2018;

l'articolo 68 del disegno di legge di bilancio attribuisce per il 2018 alle regioni a statuto ordinario un contributo di 2,200 milioni di euro destinato alla riduzione del debito. Per l'anno 2018 il «concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario, per il settore non sanitario» è ridotto di 100 milioni di euro e per la quota rimanente è realizzato per 2.200 milioni di euro per il contributo di cui al periodo precedente; per 94,10 milioni saranno erosi alle risorse per l'edilizia sanitaria e 300 milioni «in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza»;

per quanto concerne l'edilizia sanitaria, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, la missione 9 «Infrastrutture pubbliche e logistica», programma 9.1 «Opere pubbliche e infrastrutture», il capitolo 7464 «Somma da erogare per interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica» per il 2018 ammonta a 305.900.000 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 1.140.000.000 euro;

per quanto riguarda il sociale, l'articolo 25 del disegno di legge di bilancio per il 2018, al comma 6, prevede che il Fondo per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale istituito con l'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato di soli 300 milioni di euro nel 2018, di 700 milioni di euro nel 2019, di 665 milioni di euro nel 2020 e di 637 milioni di euro annui a decorrere dal 2021. E' necessario prevedere un ulteriore incremento del suddetto Fondo per l'anno 2018;

nel documento di bilancio le risorse stanziare a sostegno della famiglia risultano insufficienti. L'articolo 30 reca «Fondo politiche per la famiglia». Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo da destinare ad interventi per le politiche della famiglia con una dotazione di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018;

il 22 settembre 2016 si è celebrato il primo «*Fertility day*», giornata nazionale dedicata all'informazione e formazione sulla fertilità umana. La prima campagna per il *Fertility day* promossa dal Ministero della salute, è stata molto criticata, in quanto ha descritto la maternità

come un dovere e non come una scelta consapevole. Le misure economiche per la famiglia sono al di sotto della media europea. In Francia dal quarto mese di gravidanza sono previsti 185 euro al mese, oltre a un premio di circa 900 euro alla nascita. In Finlandia, lo Stato regala il «pacco maternità» con gli oggetti più importanti per i primi mesi di vita del bambino. È previsto un assegno statale per tutti i bambini fino al primo anno di vita. In Austria, alla nascita del figlio, le madri ricevono un sussidio di 1.000 euro al mese per 12 mesi. In Norvegia, lo Stato versa 200 euro al mese su un conto corrente aperto dai genitori fino ai 18 anni di vita del bambino. In Svezia, le mamme hanno 480 giorni pagati di congedo parentale, che tutte le famiglie che hanno la residenza hanno un sussidio di 120 euro al mese a figlio fino a 18 anni;

è necessario un incremento per il Fondo nazionale per le politiche sociali, di cui all'articolo 20, comma 8, della legge 8 novembre 2000, n. 328. Nella legge di bilancio per il 2018, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, missione 3 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», programma 3.2 «Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale, spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva», il capitolo 3671 «Fondo da ripartire per le politiche sociali», per il 2018 ammonta a 275.964.258 euro con una riduzione di 10.000.000 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 285.964.258 euro; per il 2019 è di 280.958.592 euro rispetto al bilancio a legislazione vigente di 290.958.592 euro; per il 2020 è di 280.958.592 euro;

è necessario un incremento anche per il Fondo per le non autosufficienze, di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, anche ai fini del finanziamento degli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica. La legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) all'articolo 1, comma 405, ha incrementato lo stanziamento del Fondo anche ai fini del finanziamento degli interventi a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, di 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. Successivamente il decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2017, n. 18, all'articolo 5 ha incrementato lo stanziamento del Fondo per le non autosufficienze, di soli 50 milioni di euro per l'anno 2017;

nella legge di bilancio per il 2018, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, missione 3 «Diritti sociali, politiche sociali e famiglia», programma 3.2 «Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale, spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva», il capitolo 3538 «Fondo per le non autosufficienze» per il 2018, 2019 e 2020 prevede uno stanziamento di competenza di

450.000.000 euro e dunque invariato rispetto al bilancio a legislazione vigente per i medesimi anni di 450.000.000 euro;

è indispensabile garantire le risorse adeguate ad aumentare il livello di finanziamento del Fondo sanitario nazionale tale da garantire il principio universalistico della tutela della salute e soprattutto assicurare l'effettiva esigibilità dei LEA;

le misure previste dalla legge di bilancio per il 2018 non sono adeguate in quanto non puntano all'efficientamento del sistema sanitario e non garantiscono il diritto alla salute e l'uniformità territoriale nell'erogazione dei servizi sanitari;

formula, per quanto di competenza, parere contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

*sullo stato di previsione
del Ministero dell'ambiente e della tutela
del territorio e del mare
(Tabella 9)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: NUGNES, MORONESE E MARTELLI)

La Commissione,

esaminato il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018, il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, nonché l'allegata tabella 9,

premessi che:

il saldo netto da finanziare, in termini di competenza, è determinato nell'ammontare di - 45,47 miliardi di euro nel 2018; - 25,6 miliardi di euro nel 2019 e - 13,6 miliardi di euro nel 2020. Nell'arco del triennio il risparmio pubblico e l'avanzo primario del bilancio dello Stato aumentano. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge, ammonta a 274 miliardi di euro nel 2018, 267 miliardi di euro nel 2019 e 247 miliardi di euro nel 2020;

in termini di competenza, i provvedimenti della manovra disposta con il presente disegno di legge di bilancio e con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (in corso d'esame: atto Senato n. 2942), comportano un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 15 miliardi di euro nel 2018, 16,2 miliardi di euro del 2019 e 7,6 miliardi di euro nel 2020;

gli effetti totali della manovra di finanza pubblica, disposta sia con il disegno di legge di bilancio (31,7 miliardi di euro nel 2018; 26,6 miliardi di euro nel 2019; 18,6 miliardi di euro nel 2020) che con il decreto-legge n. 148 del 2017 (2,6 miliardi di euro nel 2018; 544 milioni

di euro nel 2019 e 344 milioni di euro nel 2020), ammontano in totale a 34,4 miliardi di euro nel 2018; 27,2 miliardi di euro nel 2019 e 19 miliardi di euro nel 2020;

considerato che:

dalla presente legge di bilancio emergono numerosi sgravi fiscali. La misura principale riguarda quella per l'assunzione di giovani, ovvero per chi – *under 35* nel 2018 e poi *under 33* dal 2019 – non è stato parte di un contratto a tempo indeterminato. Sono rinnovati gli sgravi fiscali per la ristrutturazione delle case, mobili compresi. Sono presenti, insomma, una serie numerosa di sgravi fiscali cosiddetti «*bonus*». Lo scopo della distribuzione dei «*bonus*» è quello di aumentare il reddito disponibile dei cittadini affinché sostengano la congiuntura con i loro acquisti. Questi meccanismi, sebbene per alcuni versi lodevoli, risultano essere se non supportati da politiche di ampio respiro, poco efficienti a risollevarne le sorti di tanti cittadini messi in ginocchio da una crisi di sistema caratterizzata ancora da un regime di tassazione molto alto e da politiche del lavoro miopi;

ulteriore elemento di attenzione riguarda la volontà del legislatore delegato di neutralizzare le clausole di salvaguardia anche per il 2018 tra cui l'aumento dell'IVA. Questo dato sembrerebbe essere in controtendenza proprio con la distribuzione dei *bonus*, infatti, non si esclude che potrebbe verificarsi un aumento della stessa per ripagare i *bonus*, non solo quelli di quest'anno ma anche quelli degli anni precedenti. Da tempo si discute di rincarare la tassa sui consumi e da tempo essa è inserita nelle leggi di bilancio che si sono succedute negli anni per salvaguardare il conseguimento dei risultati economici. Nonostante la realtà abbia nel corso degli anni smentito clamorosamente tutti i *budget* di governo, l'IVA non è aumentata perché gli esecutivi hanno preferito rinviare il problema. Si è preferito accumulare debiti su debiti piuttosto che prevedere politiche efficaci di sostegno all'economia. Si stima che nel 2019 l'IVA potrà crescere del 2,2 per cento e nel 2020 di un altro 0,7 per cento fino a salire, nel 2021 a quota 25 per cento sui beni di consumo;

lo spazio per gli investimenti finalizzati all'economia sostenibile è molto ridotto, degli oltre 20 miliardi di euro individuati, oltre i tre quarti sono dedicati ad evitare l'aumento di IVA e accise;

considerato inoltre che:

all'articolo 3, comma 2, si prevede la detrazione delle spese per la manutenzione del verde privato del 36 per cento sull'acquisto di piante, di alberi, di impianti per l'irrigazione, per la costruzione di pozzi e, in generale per la sistemazione del verde delle aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni. Si auspica che il legislatore delegato consideri proposte «a costo zero» per le casse statali in grado di rivedere le leve fiscali dello Stato per promuovere uno sviluppo reale e sostenibile. Il Governo, sul punto si muove in direzione opposta anche rispetto a quanto indicato dalle istituzioni come l'OCSE che spesso

hanno chiesto di spostare il carico fiscale dal lavoro al consumo delle risorse naturali. L'introduzione del suddetto *bonus* è compensato dalla diminuzione di risorse destinate all'ecobonus per l'efficienza energetica degli edifici per cui si ravvisa un taglio di 300 milioni di euro;

evidenziato che:

dalla tabella 9 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018- 2019, emerge un definanziamento al supporto della convenzione sui cambiamenti climatici (Accordi di Kyoto) pari a – 3.500.000 euro. A tal fine si rileva che il Governo dimostra ancora una volta di essere poco sensibile al supporto dello sviluppo sostenibile e alla lotta ai cambiamenti climatici nel quadro degli accordi assunti a livello europeo e internazionale;

si ritiene necessario elaborare una serie di misure aggiuntive volte a facilitare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, resiliente al cambiamento climatico. Obiettivo complessivo delle misure è incentivare l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, con particolare riferimento al capitale naturale. Si auspica, a tal fine, l'adozione di misure fiscali «in chiave ecologica» che incentivino l'uso (consumo e produzione) efficiente delle risorse atte a favorire i sussidi ambientalmente favorevoli rispetto a quelli ambientalmente sfavorevoli;

anche le azioni a tutela della conservazione della fauna e della flora, della salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino hanno subito un definanziamento pari a – 2.500.000 euro che alla luce degli impegni comunitari derivanti dalla *Marine Strategy* rischiano di compromettere l'incremento dei livelli di protezione della natura e del mare che passa attraverso l'implementazione dei servizi ecosistemici nei parchi nazionali, l'arresto della perdita di biodiversità, la promozione di un turismo sostenibile e un costante monitoraggio del commercio di specie protette così come disposto dalla Convenzione di Washington- CITES;

l'articolo 50 – Fondo rotativo per la bonifica dei siti con rifiuti radioattivi – prevede l'istituzione di un fondo rotativo presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare volto a finanziare gli interventi, per la messa in sicurezza e il risanamento dei siti con presenza di rifiuti radioattivi di cui all'articolo 126-*bis* del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230, con una dotazione del fondo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020. Tuttavia non sono definiti i criteri di priorità per la selezione dei siti né le modalità di pubblicazione dei dati aggiornati relativamente alle risorse effettivamente erogate;

valutato che:

sarebbe auspicabile incentivare la introduzione e la realizzazione del cosiddetto «fascicolo del fabbricato» per la diagnosi sismica e energetica degli edifici e in particolare di quelli scolastici;

per favorire l'economia circolare sarebbe opportuno inserire misure volte a introdurre un tributo speciale (maggiorato) per il deposito in discarica dei rifiuti;

valutato inoltre che:

in Italia, il consumo di suolo e sottosuolo che genera risorse economiche notevoli non è adeguatamente pagato dai titolari di concessioni di cave, di acque minerali, di estrazione di petrolio e gas. Si stima che per le cave si dovrebbe corrispondere allo Stato il 20 per cento del prezzo di vendita finale come nel Regno Unito, mentre attualmente siamo al 2,3 per cento e in alcune regioni i canoni di concessioni per le attività di escavazione sono addirittura gratuiti. Poiché i canoni sono stabiliti dalle regioni e molto spesso sono molto esigui, si necessita, a tal fine, di introdurre un canone di escavazione nazionale minimo per la tutela dell'ambiente. Così come è indispensabile prevedere un adeguamento dei canoni corrisposti allo Stato dai titolari di ciascuna concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi estratti sia in terraferma che in mare e conseguente eliminazione delle esenzioni;

considerato infine che:

al fine di contenere il consumo di suolo è necessario dare impulso a proposte volte a destinare i proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico,

esprime, per quanto di competenza, di riferire in senso contrario.

RAPPORTO DI MINORANZA DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

*sullo stato di previsione
del Ministero dell'economia e delle finanze
(Tabella 2)
(limitatamente a quanto di competenza)
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge*

(ESTENSORI: MONTEVECCHI, CIOFFI E BOTTICI)

La Commissione,

esaminato per le parti di competenza il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020;

premessi che:

nell'allegato n. 1 al disegno di legge sono riportati i saldi di finanza pubblica: il saldo netto da finanziare, in termini di competenza, è determinato nell'ammontare di -45,47 miliardi di euro nel 2018; -25,6 miliardi nel 2019 e -13,6 miliardi nel 2020. Nell'arco del triennio il risparmio pubblico e l'avanzo primario del bilancio dello Stato aumentano. Il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, in termini di competenza, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge, ammonta a 274 miliardi di euro nel 2018, 267 miliardi nel 2019 e 247 miliardi nel 2020;

in termini di competenza, i provvedimenti della manovra disposta con il presente disegno di legge di bilancio e con il decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili (atto Senato n. 2942 in corso d'esame in Senato), comportano un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 15 miliardi di euro nel 2018, 16,2 miliardi di euro del 2019 e 7,6 miliardi di euro nel 2020;

gli effetti totali della manovra di finanza pubblica, disposta sia con il disegno di legge di bilancio (31,7 miliardi di euro nel 2018; 26,6 miliardi di euro nel 2019; 18,6 miliardi di euro nel 2020) che con il de-

creto-legge n. 148 del 2017 (2,6 miliardi di euro nel 2018; 544 milioni di euro del 2019 e 344 milioni di euro nel 2020), ammontano in totale a 34,4 miliardi di euro nel 2018; 27,2 miliardi di euro nel 2019 e 19 miliardi di euro nel 2020;

la Commissione europea in una lettera inviata dal Commissario europeo per gli affari economici e monetari Pierre Moscovici al Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan ha espresso perplessità e ha chiesto chiarimenti al Governo rilevando che nel testo della legge di bilancio emerge «un deterioramento del bilancio strutturale che punta ad una significativa deviazione», rispetto agli impegni previsti fissati allo 0,6 per cento del PIL, come raccomandato dal Consiglio del 12 luglio 2016;

nella legge di bilancio si prevede uno sforzo strutturale pari allo 0,3 per cento del PIL, un dato che come ricalcolato dagli uffici della Commissione europea si attesta allo 0,2 per cento producendo un disavanzo strutturale di 1,7 miliardi di euro;

in risposta ai rilievi della Commissione europea, il Governo ha risposto di aver agito in maniera «pienamente rispettosa delle raccomandazioni della Commissione, che hanno portato ad una correzione strutturale aggiuntiva dello 0,2 per cento varato all'inizio dell'anno scorso»;

le discrepanze delle previsioni pari allo 0,1 per cento del PIL è da attribuirsi a una diversa applicazione della metodologia di calcolo della crescita potenziale che determina un diverso *output gap*, che indica la differenza tra crescita reale e potenziale;

l'insufficiente riduzione del debito sarebbe dovuto quindi a differenti valutazioni delle condizioni cicliche dell'Italia, per cui è necessario, secondo quanto emerge dalla risposta del Governo, aggiungere anche le spese per la gestione della frontiera meridionale europea, vale a dire le spese per l'accoglienza dei migranti e quelle per la gestione dei territori colpiti dal sisma nel 2016;

lo scontro con la Commissione europea si basa tutto quindi su meri aspetti tecnici relativi al calcolo del PIL potenziale italiano, quando la legge di bilancio 2018 lascia insolute molte questioni che vengono di fatto rimandate al Governo futuro che verrà;

la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia per quanto concerne le aliquote IVA e accise sono valide solo per il 2018 e in ogni caso spetterà al prossimo Governo trovare una copertura pari almeno a 14 miliardi di euro per evitare che a partire dal 1° gennaio 2019 l'aliquota IVA agevolata salga dal 10 all'11,5 per cento per poi arrivare al 13 per cento nel 2020 e che quella ordinaria al 22 per cento passi al 24,2 per cento con un ulteriore rialzo al 24,9 per cento; ulteriori fondi sono poi da reperire per scongiurare il ritocco dell'accisa sui carburanti;

la valutazione preventiva da parte della Commissione europea si propone l'intento di comparare le leggi di bilancio dei diversi Stati membri e di valutare l'andamento degli investimenti pubblici, il debito pubblico, l'avanzo primario, il contenimento della spesa, ma se il confronto instaurato dal Ministro dell'economia e delle finanze con le istituzioni eu-

ropee si basa su aspetti tecnici e di calcolo e non contenutistici si rischia di perdere di credibilità;

anche negli anni scorsi si è andati a uno scontro con la Commissione europea basandosi sui decimali percentuali e metodi di calcolo, dando poco spazio alle politiche che vengono adottate e anche in questa legge di bilancio si riconfermano alcune evidenti criticità: il sistema dei *bonus* in luogo di serie politiche strutturali per il rilancio dei consumi e del sostegno al reddito, le difficoltà degli enti locali di sostenere le spese correnti, i tagli alla sanità sono solo alcuni esempi,

esprime, quindi, per quanto di competenza parere contrario.

