

Risoluzione di maggioranza sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 approvata dall'Assemblea del Senato il 29 luglio 2009.

Il Senato,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2013;

considerato che:

a) L'Italia nel quadro della crisi economica-finanziaria internazionale

la crisi economico-finanziaria, che, iniziata negli Stati Uniti, ha assunto i caratteri di un sommovimento mondiale profondo e duraturo, ha provocato una forte decelerazione dell'economia internazionale e una inversione pressoché generalizzata dell'andamento del PIL dei maggiori Paesi industrializzati. Tale circostanza ha creato la necessità di contrastare la crisi attraverso un più ampio margine di manovra per la politica di bilancio, pur nel rispetto del Patto di stabilità e crescita;

nonostante la crisi internazionale, il Governo italiano ha evitato di porre in essere una politica economica e finanziaria fondata prevalentemente su un incremento delle entrate e quindi su un inasprimento fiscale a carico dei cittadini, già messi a dura prova dagli effetti della recessione. Le misure del Governo hanno trovato copertura originaria negli stessi provvedimenti in cui sono state inserite ovvero attraverso un riorientamento complessivo dei fondi disponibili in una logica anticrisi;

secondo un'analisi del debito aggregato, comprensivo del debito del settore pubblico e di quello del settore privato, il Paese nel 2007 si colloca rispetto alle altre nazioni europee esaminate al di sotto della media, mentre nel 1995 l'indebitamento dell'Italia era al di sopra della media;

l'azione di Governo, nel corso della crisi, ha cercato di garantire condizioni di stabilità per la finanza pubblica. In particolare, il Governo ha agito al fine di salvaguardare il sistema creditizio e il risparmio delle famiglie, sostenere i redditi e i consumi, estendere e rifinanziare gli ammortizzatori sociali, potenziare ed accelerare gli investimenti pubblici e incentivare gli investimenti privati;

in conseguenza dell'aggravarsi della crisi finanziaria, il Governo, di concerto con i Paesi dell'Unione europea, ha fronteggiato la recessione sia con misure a supporto del settore finanziario, al fine di promuovere l'erogazione del credito a famiglie e imprese, sia di stimolo fiscale, attraverso l'utilizzo della politica di bilancio in funzione anticiclica;

b) Le politiche adottate fino al decreto-legge n. 78 del 2009

l'azione di Governo ha dovuto contemperare l'esigenza di implementare misure antirecessive con la presenza di un elevato debito pubblico e la necessità di evitare effetti negativi connessi ad un potenziale aumento dei tassi di interesse sul debito. Il Governo ha cercato, quindi, di massimizzare l'efficacia degli interventi nonostante la presenza di forti vincoli di bilancio. Gli interventi sono stati realizzati in modo tale da risultare quanto più possibile neutrali in termini di saldo di bilancio. Tale impostazione è risultata necessaria per l'alto livello del debito pubblico in relazione al PIL, rapporto che è destinato ad accrescersi nel biennio 2009-2010 per effetto del peggioramento del disavanzo pubblico dovuto principalmente al decremento del PIL e all'operare degli stabilizzatori automatici;

nell'ambito delle misure anticrisi, circa il 22 per cento delle risorse stanziare per il 2009 e il 46 per cento di quelle disposte per il 2010 riguardano il mercato del lavoro (ammortizzatori sociali, riduzione imposte sui redditi di lavoro, rafforzamento della flessibilità sul mercato del lavoro). Tra l'altro si è proceduto ad estendere la rete di protezione sociale sotto il profilo soggettivo, consentendo in Italia più che altrove il mantenimento di una larga parte della base produttiva ed occupazionale;

con riferimento al Mezzogiorno, il Governo ha avviato una riforma delle procedure di spesa relative ai fondi destinati alle regioni meridionali, in particolare del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate), al fine di accelerare la spesa e di assicurare la realizzazione di infrastrutture strategiche per lo sviluppo del Mezzogiorno;

le misure messe in atto dal Governo, come riconosciuto anche a livello internazionale sono state tempestive e mirate;

è previsto che l'economia internazionale cominci a registrare un'inversione di tendenza nel corso del 2010: la fase di progressivo peggioramento della congiuntura sembra essersi arrestata e si registrano segnali positivi che consentono di prefigurare una ripresa dell'economia a livello mondiale con conseguente crescita dell'attività produttiva nel corso del 2010;

l'incidenza della spesa per interessi sul PIL aumenterà nei prossimi anni, attestandosi al 5 per cento nel 2009, al 5,1 per cento nel 2010, al 5,5 per cento nel 2011, fino a raggiungere il 5,9 per cento nel 2013;

un aumento del disavanzo pubblico per effetto di interventi discrezionali di policy potrebbe determinare una pressione al rialzo sui tassi di interesse del debito pubblico e un conseguente incremento della spesa per interessi. L'incremento generalizzato dei tassi di interesse potrebbe vanificare qualsiasi beneficio recato da politiche di stimolo fiscale;

lo spazio di manovra della politica di bilancio risulta di conseguenza alquanto limitato per effetto dell'elevato ammontare del debito pubblico. Oltretutto, la crisi economica si ripercuote negativamente sui conti pubblici, acuendo le difficoltà di manovra della politica di bilancio discrezionale;

c) L'aggiornamento del quadro programmatico per il futuro triennio

il DPEF 2010-2013 si propone pertanto, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, di mantenere il controllo sul disavanzo pubblico attraverso una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento a quella corrente primaria. Il risanamento finanziario sarà scandito dal miglioramento della congiuntura economica e opererà a partire dal 2011, allorché le condizioni economiche e sociali italiane miglioreranno;

per mantenere il controllo sul disavanzo pubblico è pertanto necessaria una rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica e, in particolare, di quella corrente primaria. La spesa pubblica va ridotta selettivamente e finalizzata a ridurre l'incidenza dello Stato sull'economia e quindi sui bilanci delle famiglie e delle imprese. Occorre intervenire, quindi, sulle politiche che moltiplicano i livelli di intermediazione della Pubblica amministrazione senza creare nuovo benessere ai cittadini; in tal senso si deve completare il riordino degli enti locali con la chiara definizione delle funzioni di Province, Comuni e Regioni;

il miglioramento della qualità della spesa pubblica richiede la conoscenza dei processi che la regolano e l'individuazione degli innumerevoli fattori che possono comprometterne la realizzazione. Risulta imprescindibile la valutazione di efficienza ed efficacia della spesa pubblica, sia pure con i dovuti limiti per la peculiarità dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica, dotando anche il settore pubblico di una serie di idonei indicatori di performance, in modo tale da poter misurare al meglio i risultati effettivamente conseguiti a fronte degli obiettivi prefissati e delle risorse impiegate allo scopo;

la politica di bilancio dei prossimi anni deve essere pertanto indirizzata al sostegno alla crescita e al recupero di produttività, al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, alla prosecuzione del sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese;

resta, in sintesi, fondamentale incrementare, proseguendo l'azione già intrapresa dal Governo, il sostegno al sistema produttivo, promuovendo un'elevata offerta di liquidità e stimolando la ripresa dell'attività creditizia in funzione di contrasto di una ancora elevata avversione al rischio, nonché rafforzare una politica di bilancio finalizzata al contenimento ed alla riqualificazione della spesa, anche attraverso le necessarie riforme di carattere strutturale, destinandola alle attività produttive e al sostegno delle esigenze delle famiglie;

d) Impegno del Parlamento per completamento dei processi di riforma già in corso nel campo della finanza pubblica;

la crisi economico-finanziaria richiede una netta accelerazione dei processi di riforma in corso e spetta alle istituzioni parlamentari adeguare le procedure che ad esse fanno capo secondo le seguenti priorità:

rafforzare le procedure che impegnano a costruire tra Parlamento e Governo e Autonomie territoriali linee condivise di politica generale a medio termine che armonizzino i diversi settori di governo;

attribuire alla riforma della legge di contabilità generale dello Stato il compito di promuovere l'evoluzione del patto di stabilità e crescita in ambito europeo, l'adeguamento delle procedure contabili presso gli enti territoriali, la coerente attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e degli aspetti di gestione amministrativa compresi nella legge delega n. 15 del 2009 in tema di riforma delle pubbliche amministrazioni;

indirizzare attraverso l'insieme di queste riforme verso un nuovo coerente sistema della finanza pubblica su base territoriale e verso un processo strutturale di riduzione, riqualificazione e parziale delegificazione della spesa pubblica attraverso la sua riorganizzazione in programmi dotati di flessibilità, discrezionalità, responsabilità e finalizzazione ai risultati attraverso metodi di valutazione e di contabilità analitica,

impegna il Governo

A) Quanto agli obiettivi della manovra triennale di finanza pubblica

a portare avanti con determinazione gli obiettivi e le linee di azione indicati nel DPEF per gli anni 2010-2013 ed in particolare:

a proseguire nell'azione di contrasto della crisi economica e di stimolo all'economia reale, contenendo nel contempo l'andamento del rapporto debito/PIL, anche in considerazione della contrazione del PIL nominale che soltanto nel 2011 tornerà su livelli di crescita sopra il 3 per cento, in modo tale che nel 2011 il rapporto in questione torni a ridursi al 118 per cento ed arrivi nel 2013 al 114,1 per cento. In particolare, gli obiettivi devono essere quelli di contenere l'indebitamento netto al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;

a contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del PIL nel 2010, del 118 per cento nel 2011, del 116,5 per cento nel 2012 e del 114,1 per cento nel 2013;

a migliorare progressivamente l'avanzo primario, portandolo dallo 0,2 per cento del 2010, all'1,5 per cento nel 2011, al 2,9 per cento nel 2012, al 3,5 per cento nel 2013;

a far sì che il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi di euro per il 2012;

a ridurre gradualmente il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del PIL nel 2009, al 4,6 per cento nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino al 1,5 per cento nel 2013;

B) Quanto al completamento dei processi di riforma

a promuovere l'ulteriore approfondimento - d'intesa tra le due Camere e tra tutte le forze politiche impegnate nel risanamento della finanza pubblica - e l'approvazione definitiva, entro il mese di novembre, del disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 2555), assicurandone il coordinamento con il più ampio processo di riforma in corso per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e dell'insieme delle pubbliche amministrazioni;

a proseguire nell'attuazione del federalismo fiscale. come chiave per ristabilire e rilanciare il patto su cui si fonda l'unità nazionale, mediante l'approvazione dei decreti delegati previsti dalla legge n. 42 del 2009, secondo le procedure di collegamento tra Parlamento, Governo e Autonomie previste dalla legge medesima;

ad effettuare, in questo contesto, una rigorosa attività di individuazione dei costi standard delle funzioni e delle prestazioni da svolgere basate su forme di contabilità analitica e a completare su queste basi il risanamento dei bilanci sanitari delle regioni in disavanzo;

a presentare con sollecitudine alle Camere il disegno di legge recante il codice delle autonomie - da considerare provvedimento collegato anche alla manovra finanziaria per il triennio

2010-2012 -, in parallelo con l'attuazione del federalismo fiscale, con l'individuazione delle funzioni fondamentali di Province, Comuni, Città metropolitane e di semplificazione, razionalizzazione e riordino di taluni aspetti dell'ordinamento locale e di alcune strutture decentrate;

C) Quanto alla individuazione degli obiettivi prioritari dell'azione di governo in una visione di politica generale e nell'interesse della comunità nazionale

ad avviare le opere strategiche per l'infrastrutturazione del Mezzogiorno d'Italia, invitando a tal fine il Governo a presentare uno specifico piano per la sua infrastrutturazione, al fine di promuovere lo sviluppo e la competitività internazionale;

a valutare la possibilità di introdurre, tenendo conto delle compatibilità di finanza pubblica, un sistema di «fiscalità di vantaggio» in favore delle imprese che investono nelle regioni meridionali;

a portare avanti l'azione di riordino e riqualificazione della spesa corrente considerando che ogni tipologia di spesa richiede strumenti di intervento differenziati e non riduzioni generalizzate, avendo come obiettivo quello di aumentare l'efficienza dell'uso di tali risorse in maniera tale da migliorare i servizi offerti e i risultati ottenuti;

a proseguire l'azione di accrescimento dell'efficienza operativa dell'Amministrazione pubblica, la trasparenza amministrativa, la semplificazione normativa e la riduzione dei tempi operativi, anche prevedendo nuovi moduli legislativi in relazione al tema dei programmi di spesa in funzione della valutazione dei risultati;

a procedere nella politica di affrancamento dell'Italia dalla dipendenza dal petrolio e dalle altre fonti energetiche di cui il Paese risulta privo, continuando a perseguire la politica di autosufficienza attraverso le risorse energetiche provenienti da fonti rinnovabili e con l'utilizzo dell'energia nucleare;

a valutare l'opportunità di iniziare una seria riflessione sulle modalità di finanziamento di alcune tipologie di servizi al cittadino, soprattutto quelli a domanda individuale, in modo tale da attribuire una maggiore autonomia economica ai cittadini, alle famiglie e alle imprese e nel contempo ridurre il peso dello Stato quale soggetto intermediario del sistema. La riduzione del finanziamento dei servizi a domanda individuale da parte dello Stato consentirà ai cittadini di accedervi in maniera autonoma in virtù della maggiore disponibilità finanziaria creatasi per effetto della riduzione dell'intervento pubblico nell'economia;

a ricercare un confronto con le parti sociali al fine di individuare possibili percorsi di contenimento della spesa pensionistica, anche alla luce delle sollecitazioni giunte da molti organismi internazionali;

a continuare il programma di analisi e valutazione della spesa in modo tale da analizzare la spesa in termini di produttività, efficienza ed efficacia rispetto agli utilizzi effettuati, dirottandola laddove risulta maggiore la ricaduta in termini di benessere collettivo e di crescita del sistema economico;

a proseguire nella politica di attuare manovre correttive senza comportare un incremento della pressione fiscale a carico delle famiglie e delle imprese, evitando di ridurre il livello dei servizi alla collettività attraverso una ottimizzazione dell'impiego delle risorse, anche elaborando un sistema di imposizione fiscale basato sul quoziente familiare;

ad individuare adeguate misure, anche di carattere finanziario, a favore dei giovani che, avendo completato il periodo di ferma volontaria nelle Forze Armate, siano alla ricerca di nuova occupazione, privilegiando, in particolare, le iniziative volte a favorire il loro transito nel servizio permanente nelle Forze Armate, nelle Forze di polizia e, più in generale, il loro stabile inserimento nella Pubblica amministrazione;

ad impegnarsi maggiormente nella tutela del made in Italy in tutte le sue declinazioni, dal tessile all'agroalimentare, e reclamare una maggiore tutela da parte dell'Unione europea per la via europea al «fare impresa» nel rispetto dei lavoratori, dell'ambiente, della sicurezza, della salute adottando adeguate misure di contrasto della concorrenza sleale di coloro i quali, nella produzione, nel commercio e nella finanza non rispettano gli stessi valori;

a fare propri i principi contenuti nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 dicembre 2008 su «La strada verso il miglioramento dell'ambiente per le PMI in Europa - Atto sulle piccole imprese («Small Business Act») a sostegno dello sviluppo delle piccole e medie imprese;

a fronte della grave situazione di crisi in cui versa il settore agricolo, a provvedere ad attuare, nel più breve tempo possibile, la linea programmatica contenuta nel DPEF attinente il rifinanziamento del Fondo di solidarietà nazionale. Particolare attenzione dovrà essere rivolta alla ristrutturazione e alla modernizzazione del settore ittico, al fine del riposizionamento competitivo delle imprese della pesca;

a completare nel più breve tempo possibile la rete infrastrutturale di supporto tecnologico per la banda larga;

a procedere ad una analisi complessiva e approfondita relativa all'applicazione del Patto di stabilità interno per gli enti locali, almeno per quelli considerati «virtuosi», superando la prassi della revisione delle regole per approssimazioni successive, che pur risolvendo alcune incongruenze, non consentono una programmazione della spesa da parte degli enti, indispensabile per un uso efficiente delle risorse specialmente di quelle in conto capitale al contrario di quanto si renderebbe possibile attraverso una riforma permanente, in linea con le finalità di riallocazione delle risorse e di miglioramento della qualità della spesa fatte proprie dal DPEF;

a prevedere, nell'ambito della ripartizione delle risorse destinate agli interventi di realizzazione delle opere strategiche e di quelle collegate alle reti transeuropee di trasporto TEN, il completamento, nel più breve tempo possibile, delle opere dei corridoi multimodali paneuropei che interessano il territorio nazionale, nonché dei necessari collegamenti trasversali e dei valichi alpini, al fine di facilitare il superamento della barriera naturale delle Alpi verso l'Europa centrale e garantire all'Italia un ruolo di ponte tra l'Unione europea e i Paesi del bacino mediterraneo e di cerniera tra l'Est e l'Ovest, nell'ambito del crescente traffico europeo e dell'economia internazionale, e ad individuare come priorità le infrastrutture necessarie per Expo 2015, con particolare riferimento a quelle commesse alla tratta di alta velocità Torino - Milano e Milano - Venezia - Trieste, al collegamento tra la strada statale 11 «Padana superiore» a Magenta e la Tangenziale ovest di Milano-Variante di Abbiategrasso sulla strada statale 494 e all'hub interportuale di Novara;

a prevedere, nell'ambito della ripartizione delle risorse destinate agli interventi di realizzazione delle opere strategiche, affinché sia avviato per la regione Sardegna il rilancio economico sociale ed occupazionale, adeguate risorse per la realizzazione di opere infrastrutturali, con l'ulteriore obiettivo di modernizzare la rete viaria; in particolare, si dovrà provvedere nel più breve tempo possibile alla realizzazione della Sassari-Olbia, all'adeguamento della strada statale 131 Carlo Felice, alla realizzazione della trasversale centrale sarda e del tunnel sotterraneo a Cagliari;

a considerare provvedimenti collegati alla manovra finanziaria il disegno di legge recante «Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali»; il disegno di legge recante «Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche», nonché il disegno di legge di «Delega al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, nonché misure contro il lavoro sommerso e norme in tema di lavoro pubblico, di controversie di lavoro e di ammortizzatori sociali (AS 1167)»;

ad attivare le procedure necessarie alla riforma del sistema di contrattazione nazionale del pubblico impiego e ad introdurre strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli territoriali di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

al fine di valorizzare i beni storici-artistici e naturalistici del nostro Paese, con particolare attenzione ai siti Unesco, a sviluppare le attività peculiari - dai prodotti alimentari alle iniziative culturali - di questi territori, in un'ottica di promozione dell'occupazione e rilancio del turismo, anche attraverso il federalismo demaniale.