

favore degli affittuari. Rientrano in questa categoria anche diverse iniziative sbloccate dal Governo per il 2007 attraverso il Decreto Legge presentato contestualmente a questo Documento e che necessiteranno di adeguata copertura nel caso si voglia dar seguito a tali interventi negli anni a venire.

Inoltre, il Governo si impegna ad attuare le misure descritte nel riquadro seguente al fine di dare concreto avvio al processo di modernizzazione dello stato sociale e di sostenere la competitività del sistema economico. Nel complesso, a titolo meramente indicativo, si cifra l'insieme di queste ulteriori ipotesi in circa 10 miliardi di euro per il 2008 e per gli anni seguenti.

PENSIONI BASSE, GIOVANI E COMPETITIVITA': RISORSE FINANZIARIE

Il Governo conferma l'impegno a stanziare 2,5 miliardi netti per realizzare misure a favore dello stato sociale e della competitività di seguito sinteticamente elencate. Conferma che ulteriori risorse destinate alla previdenza potranno essere disponibili solo nella misura in cui esse saranno reperite all'interno dello stesso settore previdenziale.

Nell'ambito della manovra a favore delle pensioni basse e dei giovani andranno rispettivamente 1.300 milioni e 600 milioni di euro. Tali risorse rappresentano oltre il 75 per cento dell'intera somma preventivata.

Previdenza:

1.500 milioni di euro, di cui:

- 1.300 per l'aumento delle pensioni più basse
- 200 per la totalizzazione dei contributi e il riscatto di laurea

Ammortizzatori sociali:

700 milioni di euro, di cui:

- 600 per i trattamenti diretti e contributi figurativi (di cui circa 300 per i giovani)
- 100 per politiche attive del lavoro per i giovani

Competitività e produttività:

300 milioni di euro per incrementare il salario produttività nella contrattazione decentrata e per gli straordinari.

- Per il 2007, il Decreto Legge varato contestualmente al presente documento, ha stanziato fondi pari a 900 milioni di euro per le pensioni basse, con particolare riferimento ai contributi versati e 10 milioni di euro, una tantum, per la creazione di fondi per il credito per i giovani parasubordinati, per il lavoro autonomo e le donne.

La composizione della manovra lorda da inserire nella prossima Legge finanziaria dovrà prioritariamente considerare gli elementi appartenenti alla prima categoria, giacché la loro esclusione sarebbe un venir meno a impegni presi. La decisione di non sostenere le spese incluse nella seconda categoria comporterebbe l'abbandono di prassi consolidate. Per la terza categoria la problematica è di natura diversa, giacché le voci ivi comprese non corrispondono a impegni formali o a prassi consolidate.

La tabella III.X sintetizza le categorie descritte e gli ordini di grandezza delle relative risorse. L'inclusione della prima e seconda categoria dà un'idea della dimensione del tendenziale 'a politiche invariate'. Le indicazioni per la seconda e terza categoria contenute nella tabella non sono da considerarsi valori già stabiliti né impegni presi. La discussione che avverrà tra la presentazione del DPEF e quella del disegno di Legge finanziaria—organizzata sulle linee di un atto di indirizzo che stabilisce procedure e metodi per l'individuazione delle nuove proposte—stabilirà gli importi specifici e gli interventi da finanziare.

Conciliare tale quadro con l'obiettivo programmatico, che deriva dai vincoli europei e che segna il passo da compiere verso il pareggio di bilancio, è il compito da svolgere tra la presentazione del DPEF e quella della Legge finanziaria. Il Governo è impegnato prioritariamente a contenere e gradualmente ridurre la pressione fiscale. Di conseguenza, la ricerca delle risorse per finanziare tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda categoria la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria deve avvenire all'interno della componente della spesa primaria. Per il 2008, questa è cifrata in circa 700 miliardi di euro, pari al 43,5 per cento del PIL.

In tale contesto, è auspicabile che il valore della spesa primaria diventi un punto di riferimento nella discussione Parlamentare sul presente Documento di Programmazione Economico-Finanziaria. Una indicazione in questa direzione nell'ambito della risoluzione parlamentare rappresenterebbe un ulteriore e importante tassello della strategia seguita in questi mesi per migliorare la qualità della spesa pubblica e per sostenere il processo di risanamento dei conti pubblici. Tale indicazione costituirebbe un elemento strategico per il Governo in sede di definizione del disegno di Legge finanziaria e per il Parlamento nella fase emendativa. Ciò andrebbe nella direzione di quanto stabilito dalla legge 468/78 in tema di bilancio. Essa infatti prevede che il DPEF contenga elementi relativi alle variazioni di spesa necessarie per rispettare gli obiettivi di indebitamento netto in rapporto al PIL³.

L'attenzione ai livelli di spesa rientra nella strategia, ampiamente descritta in questo Documento, di una revisione della spesa pubblica che permetta di garantire a un tempo la sostenibilità dei conti pubblici e la riqualificazione degli interventi di politica economica. Accoglie inoltre le indicazioni che vari Organismi internazionali hanno sottoposto all'attenzione dei Paesi europei, di affiancare cioè alle regole sui saldi di bilancio del Patto di Stabilità e Crescita anche regole dal lato della spesa. Va detto che i paesi europei che hanno adottato questa strategia (tra gli altri Spagna, Finlandia, Paesi Bassi, Svezia e Danimarca) hanno migliorato la qualità della spesa pubblica e messo sotto controllo i conti pubblici. Un valido esempio è rappresentato anche dagli Stati Uniti con l'*US Budget Enforcement Act* rimasto in vigore per tutti gli anni '90 (cfr. IX.10).

³ Art. 3, co. 2.

TAVOLA III.13: TASSONOMIA DELLE "SPESE EVENTUALI" (milioni di euro)

	2008	2009	2010
IMPEGNI SOTTOSCRITTI*			
Tavolo di concertazione su previdenza e lavoro ⁽¹⁾	1.000	1.000	1.000
Contratti pubblico impiego (inclusa scuola)	2.354	561	561
Cooperazione allo Sviluppo - Fondo AIDS e IDA XIV	750	150	150
<i>Totale Categoria 1</i>	<i>4.104</i>	<i>1.711</i>	<i>1.711</i>
PRASSI CONSOLIDATE*			
Ferrovie dello Stato	4.000	3.500	3.500
ANAS	1.000	1.500	1.500
ENAV	30	30	30
POSTE	130	130	130
Fondo compensazione effetti limiti di Impegno	800	1.000	1.000
Risorse per la prossima tornata contrattuale del pubblico impiego		da definire	
Proroga agevolazioni fiscali	1.200	1.500	1.500
<i>Totale Categoria 2</i>	<i>7.160</i>	<i>7.660</i>	<i>7.660</i>
Totale (Cat. 1+2)	11.264	9.371	9.371
<i>Ipotesi di nuove iniziative (Categoria 3)*</i>	<i>10.000</i>	<i>10.000</i>	<i>10.000</i>
Totale complessivo (Cat. 1+2+3)	21.264	19.371	19.371

(*) Si tratta di un elenco indicativo dei principali interventi mirante esclusivamente a dare un ordine di grandezza. In particolare per la categoria 2 e 3 si tratta di indicazioni di massima e non di specifiche quantificazioni.

(1) Aggiuntivi ai 1500 già considerati con il provvedimento di giugno (cfr. riquadro Sezione III.3).

PAGINA BIANCA

Parte Seconda

PAGINA BIANCA

IV. SCELTE STRATEGICHE E POLITICHE SETTORIALI

IV.1 CRESCITA SOSTENIBILE, EQUITÀ SOCIALE, RISANAMENTO FINANZIARIO

All'inizio di questo decennio, al Consiglio Europeo di Lisbona, l'Unione Europea si diede l'obiettivo strategico di divenire entro il 2010 l'economia più competitiva e dinamica del mondo¹. Il Consiglio Europeo di primavera 2005 prese atto della necessità di accompagnare questa decisione con uno sforzo politico, comune e coordinato. Per questo, decise di focalizzare le priorità verso la crescita e l'occupazione, per evidenziare i benefici concreti di politiche di riforma e liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi, e della maggiore accumulazione di conoscenza e innovazione². In Italia, dopo un quinquennio di crescita modesta, nel 2006 è iniziata una ripresa economica. Per far sì che questa ripresa congiunturale diventi duratura e sostenibile è necessario che il Governo continui il processo delle riforme con determinazione, coniugando crescita economica con equità sociale, risanamento finanziario e sostenibilità ambientale.

La sostenibilità ambientale ha assunto una rilevanza particolare, soprattutto in relazione all'obiettivo strategico su cui l'Italia è impegnata in campo energetico. Il Consiglio Europeo del 27 marzo 2007, infatti, facendo propri gli indirizzi proposti dalla Commissione nel 'pacchetto energia', ha ridisegnato le politiche energetiche ed ambientali dell'Unione. L'obiettivo è di rispondere pienamente alle sfide della sostenibilità, della competitività e della sicurezza delle forniture energetiche. In termini quantitativi, tenuto conto dei livelli del 1990, l'Unione Europea si è impegnata entro il 2020 a: (i) realizzare almeno il 20 per cento di consumo dei consumi totali di energia con fonti rinnovabili; (ii) aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica rispetto alle proiezioni del 2020; (iii) ridurre del 20 per cento le proprie emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990.

Le scelte strategiche e le politiche settoriali per la crescita fanno parte del cosiddetto 'processo di Lisbona'. Nella sua nuova articolazione, che prevede Programmi Nazionali di Riforma (PNR) triennali, e rapporti annuali sullo stato di attuazione, la Strategia di Lisbona si è trasformata nel quadro di riferimento permanente delle politiche per la crescita dell'Unione Europea. In tal senso rappresenta un importante strumento per dare coerenza alle azioni svolte a livello nazionale. Con la condivisione di obiettivi e priorità l'Unione Europea ha stabilito una convergenza degli strumenti per una maggiore competitività dei Paesi Membri.

Il Rapporto sullo stato di attuazione del PNR 2006-2008, presentato nello scorso ottobre, contiene una descrizione analitica dell'avanzamento dei progetti e l'indicazione dei nuovi strumenti approntati dal Governo per raggiungere in modo più efficace gli obiettivi nazionali e le priorità europee³. Esso integra inoltre in modo compiuto gli obiettivi di stabilità di bilancio e quelli relativi al mercato del lavoro. Lo sforzo finanziario connesso alla realizzazione degli interventi da parte dei settori interessati può essere

¹ Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Lisbona, 24 marzo 2000, disponibile online: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.i0.htm

² Consiglio Europeo, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 22 e 23 marzo 2005, disponibile online: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/it/ec/84343.doc>

³ http://www.politichecomunitarie.it/file_download/65.

stimato in un importo complessivo di oltre 60 miliardi in tre anni, pari all'1,3 per cento del PIL all'anno.

Il nuovo modello di governo della Strategia prevede che il Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, su proposta della Commissione, formuli ogni anno *raccomandazioni* agli Stati membri, evidenziando le aree nelle quali è necessario compiere progressi e quelle su cui è comunque opportuno porre attenzione. Il giudizio dato quest'anno al PNR italiano è stato positivo. Il Consiglio Europeo ha riconosciuto che l'Italia "sta compiendo progressi" nell'attuazione della Strategia di Lisbona e ha approvato le seguenti raccomandazioni:

- Perseguire una politica rigorosa di risanamento fiscale in modo tale che il rapporto debito pubblico/PIL diminuisca, dando piena attuazione alle riforme pensionistiche al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dei conti pubblici;
- Proseguire sulla strada delle riforme recentemente annunciate e progredire ulteriormente nella strategia di liberalizzazione, al fine di accrescere la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi;
- Ridurre le disparità regionali in campo occupazionale combattendo il lavoro irregolare, potenziando i servizi per l'infanzia e garantendo l'efficienza dei servizi per l'occupazione su tutto il territorio nazionale;
- Mettere a punto una strategia globale di apprendimento continuo e migliorare la qualità dell'istruzione garantendone l'adeguatezza al mercato del lavoro⁴.

A tali raccomandazioni il Consiglio ha affiancato ulteriori punti da approfondire: strategia per la ricerca, sostenibilità della spesa sanitaria, uso sostenibile delle risorse, infrastrutture, valutazione d'impatto della normativa proposta.

Queste indicazioni, così come le priorità definite dal Consiglio Europeo nel 2006, forniscono un riferimento essenziale per la formulazione delle politiche di riforma italiane e quindi per questo DPEF. Strategiche per la crescita del Paese saranno dunque le politiche per l'istruzione e l'educazione permanente, un quadro strategico e regolamentare per la ricerca che favorisca la crescita della ricerca privata e la maggiore interazione con quella pubblica, una maggiore apertura dei mercati e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, la riduzione dei divari di infrastrutture ancora esistenti, l'adesione alla politica europea per l'energia e i cambiamenti climatici.

Nelle aree a minore dinamismo economico come il Mezzogiorno, uno degli ostacoli principali alla crescita è rappresentato dalla mancanza di due beni pubblici primari come la legalità e la sicurezza. Anche l'evasione fiscale, il cui livello è piuttosto elevato in Italia, rappresenta un fattore distorsivo della concorrenza (cfr. Sezione VI.2 e Approfondimento IX.9).

⁴ 'Council Recommendation of 27 March 2007 on the 2007 update of the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community and on the implementation of Member States' employment policies', disponibile on-line all'indirizzo:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:092:0023:0042:IT:PDF>.

Come dimostrano le analisi della Banca Mondiale⁵, tassi di delinquenza elevati, criminalità organizzata e corruzione ostacolano lo sviluppo economico ed esercitano un effetto dissuasivo nei confronti degli investitori. Una delle conseguenze più gravi dell'azione della criminalità è costituita dalla penetrazione dell'economia illegale nel tessuto produttivo sano e dall'effetto depressivo degli investimenti. L'incerta applicazione delle leggi ha inoltre un impatto negativo sui mercati finanziari, inducendo gli operatori a praticare condizioni di finanziamento più sfavorevoli. Il malfunzionamento della giustizia disincentiva gli investimenti industriali e rende più difficile la nascita di nuove imprese. Sulla base degli indicatori sintetici qualitativi sulla legalità elaborati dalla Banca Mondiale⁶, 'certezza del diritto'⁷ e 'controllo della corruzione'⁸, l'Italia mostra un chiaro andamento negativo a partire dal 1998, rispetto a una media dell'Unione Europea che è rimasta sostanzialmente stabile.

Il Governo rimane impegnato a migliorare il contesto economico nel quale gli operatori economici dispiegano le loro attività, soprattutto nelle aree 'difficili', attraverso un miglioramento dei beni primari della legalità e della sicurezza.

Non vi è crescita economica duratura senza una riduzione dei divari che caratterizzano ancora l'Italia e un miglioramento dei servizi dello stato sociale. Lo stato sociale comprende l'insieme di azioni attraverso cui la collettività aiuta l'individuo a far fronte a quattro tipi di sofferenze: malattia, vecchiaia, disoccupazione e povertà. Lo stato sociale italiano è pressochè compiuto per alcuni aspetti, in particolare sanità e vecchiaia, mentre è rimasto indietro su temi come disoccupazione, povertà ed emarginazione, come documentato nelle sezioni specifiche di questo DPEF.

L'occasione che si presenta all'Italia è di dare al suo stato sociale un assetto maturo. Le carenze maggiori sono le pensioni basse, spesso al di sotto dei livelli di autosufficienza economica, e una forte penalizzazione di alcune fasce sociali: in particolare i giovani, donne e gli anziani.

I giovani sono penalizzati tre volte. In primo luogo perchè devono destinare al sostegno degli attuali pensionati una quota troppo alta del proprio reddito; poi perchè stanno accumulando diritti pensionistici che daranno loro, quando andranno in pensione, assegni più modesti di quelli che essi oggi contribuiscono ad assicurare ai pensionati. Infine perchè sono sostanzialmente privi di tutele contro la disoccupazione, essendo gli ammortizzatori sociali tuttora organizzati su un modello di mondo del lavoro che privilegia l'occupazione a tempo indeterminato. La penalizzazione dei giovani è una delle principali cause che bloccano la crescita economica.

Nel caso delle donne un tasso di occupazione femminile che colloca l'Italia agli ultimi posti in Europa costituisce uno tra gli ostacoli fondamentali per una crescita stabile

⁵ Banca Mondiale, 'Doing business 2005'.

⁶ Si veda sito di Banca Mondiale: <http://info.worldbank.org/governance>.

⁷ 'Rule of law' che misura la fiducia dei cittadini nella capacità delle amministrazioni pubbliche di applicare le leggi dello Stato, la percezione dell'incidenza del crimine, della certezza della pena, della protezione della proprietà privata e della capacità di far rispettare i contratti.

⁸ 'Control of corruption' che misura la capacità del sistema politico, legale e giudiziario di prevenire e combattere fenomeni di corruzione.

e per quella parità tra generi che la Commissione Europea ha definito “un valore essenziale” e “fattore cruciale di crescita e riduzione della povertà”⁹.

In questo senso, diventa essenziale l'avvio di un piano straordinario per il lavoro alle donne e l'accesso alle carriere e all'impresa. Ciò in un quadro di riconoscimento dei diritti, a partire da quello alla maternità, soprattutto per quelle lavoratrici discontinue che oggi sono prive di ogni tutela. Tutto questo è dirimente in un Paese che nel Mezzogiorno non raggiunge il 30 per cento di occupate e che ha la natalità più bassa d'Europa. Come confermano le statistiche esiste una correlazione positiva tra livello e qualità dell'occupazione femminile e tasso di natalità.

Queste considerazioni, e quelle sugli interventi settoriali che seguono, indicano che il percorso è ancora lungo per raggiungere una maggiore equità. Le azioni in tal senso non dovranno pregiudicare il risanamento finanziario. Pertanto, il tema dell'equità introduce un altro tema fondamentale di questo DPEF: il miglioramento della qualità della spesa pubblica.

L'emergenza dei conti pubblici è finita, ma il risanamento non è compiuto. Lo sarà quando l'Italia avrà il bilancio in pareggio, un debito pubblico inferiore al 100 per cento del PIL e un avanzo primario dell'ordine del 5 per cento del PIL. Questi sono obiettivi confermati in questo DPEF.

Non esiste correlazione tra livello della spesa pubblica, crescita economica e equità sociale: la chiave non è *quanto* ma *come* si spende. Per crescere di più e avere maggiore equità occorre spendere meglio. La logica incrementale attraverso la quale ogni programma di spesa viene sistematicamente rifinanziato dovrebbe essere sostituita da un periodico esame critico delle effettive necessità. Le azioni sino ad ora intraprese dal Governo rappresentano solo i primi passi di un processo più generale di miglioramento della qualità della spesa pubblica di cui si dà conto specificamente nella sezione dedicata al processo di revisione della spesa (cfr. Sezione VII.1). I margini di manovra per ulteriori risparmi e per una maggiore efficacia della spesa restano ancora ampi all'interno dei diversi settori.

Ciò implica che le azioni programmatiche delineate nel prosieguo del DPEF potranno realizzarsi nella misura in cui troveranno copertura finanziaria all'interno del processo di potenziamento dell'efficacia dell'azione pubblica. Questo processo è sì funzionale alla prosecuzione dell'azione di risanamento finanziario, ma è soprattutto la condizione affinché l'azione pubblica acquisisca maggiore efficacia e contribuisca ad accrescere la produttività complessiva del sistema. Le risorse derivanti dall'esercizio dello ‘spendere meglio’ saranno in gran parte riallocate all'interno degli stessi comparti di spesa.

In questa parte del DPEF, si dà conto delle politiche che sono state intraprese e dell'azione che resta da realizzare nei diversi settori rispetto alle linee d'intervento tracciate nel documento dell'anno scorso. Nel far questo, si mantiene lo schema adottato in precedenza: crescita, equità e risanamento finanziario.

Le politiche del Governo in molti casi abbracciano indissolubilmente tutti questi aspetti. Per facilità espositiva, tuttavia, vengono mantenuti separati in questo documento.

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio “Parità tra donne e uomini ed emancipazione femminile nella cooperazione allo sviluppo”, Bruxelles 8/3/2007.

V. POLITICHE PER LA CRESCITA SOSTENIBILE

V.1 PROIEZIONE INTERNAZIONALE

Una presenza attiva dell'Italia sulla scena politica internazionale – basata su strutture solide e condotta in crescente coordinamento e sinergia tra tutti i soggetti interessati alla proiezione esterna del Paese – costituisce un fattore imprescindibile di sviluppo dell'economia e di promozione degli scambi.

Potenziare l'investimento nella politica estera e negli strumenti atti a perseguirla significa dunque porre basi concrete e durature per promuovere l'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo del Paese.

Il Governo intende proseguire nel solco di quanto già avviato nel 2007 operando in particolare per:

- Rafforzare il nostro ruolo e la nostra presenza sullo scenario europeo e nelle relazioni transatlantiche.
- Rendere più incisivo l'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità innanzitutto nel mediterraneo, anche grazie alla presenza in missioni internazionali delle nostre Forze Armate.
- Rilanciare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti in Asia.

In questo ambito e per favorire la proiezione internazionale dell'Italia, una rete diplomatico-consolare più efficiente rappresenta la premessa fondamentale di ogni politica attiva di presenza geopolitiche ed economico-sociali, razionalizzata e rafforzata nelle sue componenti per rispondere ai compiti nuovi ed inediti ai quali è chiamata a fare fronte, anche in attuazione delle importanti disposizioni già previste dall'ultima Finanziaria. Nei limiti delle risorse disponibili, sarà un impegno qualificante dell'azione di Governo investire in tale obiettivo invertendo la tendenza finora registrata alla progressiva riduzione delle risorse finanziarie e umane destinate a questo fine, a fronte di misure concrete di recupero di produttività ed efficacia.

V.2 DIFESA

In aderenza ai principi costituzionali, è compito dell'Italia promuovere attivamente la pace e la legalità internazionali, sostenendo l'azione delle organizzazioni a ciò preposte, nel pieno rispetto dei principi di multilateralismo e di multipolarismo. In tale quadro, le Forze Armate, in relazione ai compiti ad esse conferite dalla Legge, devono assicurare la sorveglianza degli spazi del territorio nazionale e una capacità di difesa immediata dalle minacce esistenti; devono inoltre contribuire a gestire le crisi esistenti, mantenendo i conflitti ai più bassi livelli, mediante un intervento tempestivo ed un utilizzo accorto della forza, da contemplare quale strumento di una articolata politica di sicurezza che includa azioni diplomatiche, economiche e di aiuto allo sviluppo.

L'approntamento delle capacità operative necessarie a svolgere le funzioni assegnate alle Forze Armate richiede un'attenta gestione delle risorse disponibili ed una conseguente costante evoluzione dell'organizzazione dello strumento militare, come dell'intero Dicastero della Difesa.

A tal fine, si sta procedendo ad un realistico approfondimento circa la sostenibilità dell'attuale 'Modello di Difesa' – che prevede 190 mila unità oltre agli effettivi dell'Arma dei Carabinieri – in rapporto agli impegni connessi ai dettati della Costituzione, agli accordi internazionali ed alle risorse disponibili.

Nel contempo, dopo la sospensione della chiamata alla leva al 30 giugno 2005, prosegue decisamente l'attuazione del 'modello professionale' delle Forze Armate, mediante:

- Una rimodulazione degli organici del personale;
- La promozione del benessere del personale, con particolare riferimento ai settori previdenziali e abitativi, valorizzando il contributo della rappresentanza militare;
- Il completamento progressivo dell'inserimento delle donne, nei vari gradi, in tutte le Unità e senza limitazioni di incarichi.

Il Governo intende salvaguardare i livelli di efficienza e funzionalità dei mezzi, sistemi ed infrastrutture oggetto di capitalizzazione destinati alla Difesa e Sicurezza nazionale.

È in elaborazione inoltre un piano per la revisione complessiva delle servitù militari, in previsione di una prossima Conferenza nazionale dedicata alla materia. L'obiettivo è quello di armonizzare la presenza e l'attività addestrativa delle Forze Armate sul territorio, garantendo al tempo stesso il mantenimento in efficienza dello strumento militare ed i legittimi interessi delle comunità locali.

L'adeguamento costante della Difesa al mutare delle esigenze si manifesta anche nell'azione di aggiornamento e semplificazione della codicistica e della normativa militare avviata, con particolare riguardo al personale militare e civile, soprattutto in materia di sicurezza e protezione sanitaria.

Tutto questo sarà possibile solo a condizione di sviluppare adeguatamente la 'cultura della difesa', al fine di coinvolgere adeguatamente i cittadini nella condivisione e formulazione delle scelte politiche in materia di sicurezza e difesa militare.

V.3 GIUSTIZIA, LEGALITÀ, SICUREZZA

Il sistema giudiziario riveste un ruolo centrale nell'ambito dello Stato ai fini della competitività economica del Paese e quale pilastro dell'ordinamento democratico per la difesa dei diritti individuali e per la sicurezza dei cittadini. Le realtà operative che caratterizzano l'amministrazione della giustizia sono molto diverse e, quindi, occorrono interventi mirati allo scopo di realizzare gli obiettivi strategici.

La condizione necessaria per conseguire i risultati attesi e per soddisfare adeguatamente le richieste della collettività, è l'offerta di un servizio di qualità agli utenti.

Gli obiettivi in campo giudiziario, coerenti con il programma di Governo, si inseriscono in un quadro progettuale tale da incidere positivamente sugli aspetti critici del sistema giustizia che pesano di più sulla collettività. Gli interventi specificati di seguito si propongono di ridurre i tempi della giustizia, contenere i costi della giustizia e assicurare la certezza del diritto.

Per quanto riguarda la riduzione dei tempi dei processi, nel quadro delle compatibilità finanziarie, è necessario realizzare: (i) l'ufficio per il processo, inteso come struttura amministrativa di supporto all'attività giudiziaria. Il nuovo modello organizzativo proposto deve rispondere alle esigenze di ammodernamento attraverso lo sviluppo della collaborazione e delle sinergie tra risorse umane, strumenti analitici, statistici e informatici; (ii) l'applicazione del processo telematico già avviato al fine di consentire il passaggio dal supporto cartaceo al collegamento in rete.

L'informatizzazione degli uffici dell'amministrazione della giustizia può realizzare, infatti, un salto di qualità mettendo a frutto la sperimentazione di progetti già avviati. L'obiettivo è quello di realizzare entro il 2010, nel quadro delle compatibilità finanziarie, decreti ingiuntivi, notifiche ai legali, processo previdenziale ed esecutivo in via telematica in tutti gli uffici.

Negli ultimi cinque anni le risorse per la gestione ordinaria sono notevolmente diminuite, come in tutti i settori della spesa pubblica. La razionalizzazione della spesa costituisce un imprescindibile strumento per andare incontro all'effettiva riduzione dei costi, correggendo gli effetti distorsivi degli attuali meccanismi di spesa.

Nell'ambito del Piano straordinario per l'edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile è necessario—compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili—uno sforzo volto al potenziamento, all'adeguamento e alla messa in sicurezza delle strutture. Il sovraffollamento degli istituti costituisce infatti un problema pressante.

Altri elementi importanti per accrescere le offerte sui trattamenti dei detenuti sono i contatti con Enti ed istituzioni locali per il reinserimento lavorativo dei detenuti e la prestazione di cure mediche ai detenuti presso strutture sanitarie esterne. Inoltre, le situazioni di devianza minorile vanno affrontate con azioni volte alla ricerca e al potenziamento del volontariato e delle collaborazioni interistituzionali a livello centrale e locale. Occorre rafforzare la funzione educativa e sociale dello sport come risorsa nel contrasto ai fenomeni di disagio giovanile nel recupero e nell'integrazione dei soggetti in condizioni di devianza e marginalità sociale.

In ambito comunitario l'Unione Europea si è fattivamente impegnata per avviare e sostenere reti di istituzioni e di organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della Magistratura, la rete europea delle Corti supreme e la rete europea di formazione giudiziaria. A tali iniziative il Dicastero della giustizia fornirà ogni possibile contributo operativo e professionale, così come rafforzerà la cooperazione e lo scambio reciproco di informazioni con le Autorità europee soprattutto per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale.

Il rafforzamento del sistema nazionale di sicurezza costituisce un importante fattore per lo sviluppo del Paese, perché migliora la qualità della vita dei cittadini e facilita l'insediamento e la crescita delle attività sociali, culturali, economiche e imprenditoriali. Pertanto, nell'ambito delle più generali politiche di sicurezza interna e di difesa internazionale, è necessario prevedere anche in relazione ai particolari compiti e alla specificità delle funzioni svolte, puntuali misure destinate alla operatività ed efficacia del comparto delle forze di polizia e delle forze armate.

Le politiche della legalità e della sicurezza sono indirizzate a contrastare varie forme di criminalità: la criminalità organizzata compresa quella economica, l'immigrazione clandestina, il terrorismo interno e internazionale, la prostituzione, i reati predatori, il commercio di esseri umani, l'abusivismo commerciale e il turbamento allo svolgimento di manifestazioni sportive. In questo ambito è fondamentale l'apporto delle forze di polizia, tra cui la Guardia di Finanza.

Diversi livelli di governo collaborano alle politiche della sicurezza. E' importante pertanto potenziare il rapporto di complementarietà tra sicurezza di livello primario e sicurezza di livello secondario al fine di elevare la qualità della vita nelle città e nei territori extraurbani. I progetti di sicurezza integrata, intrapresi negli ultimi mesi, coinvolgono le Regioni e il sistema delle Autonomie nell'elaborazione di strategie organizzative finalizzate a soluzioni avanzate di sicurezza.

L'innovazione tecnologia rappresenta un elemento importante della politica della sicurezza. La carta di identità elettronica e l'interscambio dei dati anagrafici rappresentano iniziative da coltivare, allo scopo di migliorare il rapporto dei cittadini con le Istituzioni.

Il miglioramento delle politiche di gestione delle risorse deve prevedere, nel quadro delle compatibilità finanziarie, l'aggiornamento delle regole di funzionamento del comparto sicurezza e il potenziamento tecnologico nei settori delle telecomunicazioni, dell'informatica, dell'informatizzazione integrata.

Dal punto di vista organizzativo, occorre dare il massimo impulso al controllo coordinato del territorio, utilizzando i modelli operativi della polizia di prossimità e della polizia di comunità. Allo stesso tempo occorre provvedere alla riorganizzazione dei presidi, la eliminazione degli uffici non più necessari e la riduzione del personale di polizia addetto a compiti amministrativi.

Nell'ambito interno assume particolare rilevanza il sistema nazionale di difesa civile, al fine della salvaguardia della sicurezza dello Stato e dell'incolumità dei cittadini e delle cose. E' un settore delicato e vitale verso il quale andranno dedicate specifiche misure, anche per evidenziare l'apporto delle strutture delle Amministrazioni civili, a iniziare da una aggiornata legislazione in materia. Il Governo intende salvaguardare i livelli di efficienza e funzionalità di infrastrutture, mezzi e sistemi oggetto di capitalizzazione destinati alla difesa e sicurezza nazionale.

Il Governo conferma gli impegni assunti nelle sedi dell'Unione Europea ed internazionali in tema di immigrazione, asilo e rifugiati, avendo cura di assicurare al meglio l'accoglienza e le attività di integrazione, nel quadro delle compatibilità finanziarie. L'obiettivo è lo sviluppo dei diritti dei cittadini stranieri e dei nuovi italiani, anche attraverso la leva dell'acquisizione della cittadinanza italiana e la promozione di progetti di inclusione sociale. Centralità assume il rafforzamento dei modelli di collaborazione tra i diversi livelli di governo territoriale nell'ambito della attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione.

Il miglioramento delle condizioni di vita degli immigrati ospiti dei centri di permanenza temporanea e assistenza, dei centri di accoglienza e dei centri di identificazione costituisce un obiettivo fondamentale da conseguire.

V.4 CONSUMATORI, UTENTI, CONCORRENZA, TRASPARENZA

Coerentemente con le linee guida di intervento prefigurate nello scorso DPEF, nell'ultimo anno il Governo ha operato una consistente opera di rimozione di vincoli e barriere all'esercizio dell'attività economica, destinata ad incidere in maniera sostanziale sul benessere dei consumatori e delle imprese. Le iniziative promosse attraverso i diversi interventi costituiscono un passaggio cruciale per il diffondersi nel Paese della cultura orientata al mercato e alla salvaguardia dei suoi principi, e la tutela della concorrenza è quello basilare.

Le iniziative assunte e i risultati conseguiti sono state accolte favorevolmente dalla Commissione Europea in sede di valutazione del Rapporto sull'Attuazione del Programma di Lisbona e hanno suscitato reazioni positive da parte dell'OCSE e del Fondo Monetario Internazionale.

Un'attenzione particolare è stata riservata al settore dei servizi, che rappresenta in Italia il 70 per cento del valore aggiunto, con importanti riflessi su tutta l'economia.

Le misure assunte dal Governo¹ hanno eliminato restrizioni alla concorrenza, realizzato una maggiore trasparenza nel mercato e competizione tra gli operatori, rafforzato i poteri dell'Antitrust e delle Autorità di regolazione settoriali. L'iniziativa del Governo è stata arricchita di nuove proposte legislative² contenenti misure di semplificazione amministrativa per le imprese e disegni di legge di intervento più settoriale.³

Gli interventi realizzati nell'ultimo anno vanno a rafforzare un processo di liberalizzazione avviato negli anni passati nel settore dei servizi pubblici, durante il quale sono stati anche ridefiniti i criteri per la determinazione delle tariffe al fine di stimolare la concorrenza e, contestualmente, ottenere benefici per gli utenti/consumatori.

¹ Introdotte con le Leggi 248/2006 e 40/2007.

² Disegno di legge A.C. 2272, recante 'Misure per il cittadino consumatore e per agevolare le attività produttive e commerciali, nonché interventi in settori di rilevanza nazionale', ora all'esame del Senato (A.S.1644).

³ Come quelli in materia di azione collettiva risarcitoria, a tutela dei consumatori (A.C. 1495), di riordino delle Autorità indipendenti (A.S. 1366) e dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale (A.S. 691), dei servizi pubblici locali (A.S. 772) e di riforma delle professioni intellettuali (A.C. 2160).

I risultati fin qui ottenuti fanno ritenere che, nel medio-lungo periodo, i riflessi sul benessere della collettività potranno essere consistenti. Oltre a favorire la crescita, l'azione del Governo ha contribuito a contenere l'inflazione, specialmente laddove gli effetti dei provvedimenti sono stati più immediati (in particolare per i farmaci, i servizi bancari e la telefonia mobile).

Le Regioni hanno avviato, e in molti casi concluso, l'iter legislativo per l'adeguamento dei loro ordinamenti ai nuovi principi in materia di concorrenza. Nel campo delle professioni regolamentate, gli Ordini hanno adeguato i codici deontologici in conformità ai nuovi principi in materia di tariffe, pubblicità e organizzazione in forma societaria. Sotto questo aspetto, si è in attesa di conoscere le valutazioni conclusive dell'Autorità Garante per la concorrenza a seguito dell'apposita indagine conoscitiva avviata a inizio anno.

I provvedimenti legislativi fin qui adottati hanno interessato i settori bancario, assicurativo, delle professioni regolamentate, della distribuzione commerciale, dell'attività di produzione del pane, del trasporto pubblico locale (tra cui i taxi), della telefonia, della distribuzione di farmaci, del trasporto aereo, dei mutui immobiliari. Inoltre sono state introdotte misure per facilitare l'avvio dell'attività d'impresa (cfr. Approfondimento IX.8).

In tema di rete di distribuzione dei carburanti, il Governo intende stabilire una concorrenza effettiva nel mercato mediante l'abolizione delle distanze minime e l'ulteriore eliminazione delle restrizioni per la vendita di prodotti cosiddetti non petroliferi.

In altri settori, dove un ruolo maggiore è svolto dall'adesione al progetto comunitario, il Governo ha messo a punto le misure necessarie per conformarsi agli indirizzi dell'Unione Europea e nello stesso tempo tutelare la domanda nella fase di passaggio al mercato libero. Il decreto legge di liberalizzazione dei mercati dell'energia recentemente approvato⁴ prevede prime misure di avvio del mercato per i clienti domestici che diventeranno clienti idonei dal 1° luglio, mantenendo allo stesso tempo misure di garanzia a tutela delle famiglie e delle imprese di piccole dimensioni.

A ciò si è accompagnata la definizione, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, delle nuove tariffe elettriche, applicabili a partire dal 1° luglio, che sarà completata con la revisione, sulla base degli indirizzi che darà al riguardo il Governo, della 'tariffa sociale', al fine di tutelare le fasce deboli⁵.

Tali provvedimenti, unitamente alla separazione funzionale e operativa tra distribuzione e vendita di elettricità e alla conferma delle funzioni di regolazione e vigilanza dell'Autorità garante, consentiranno l'avvio del mercato libero anche per i consumatori non industriali senza indebolire il sistema di garanzie in materia di sicurezza e condizioni della fornitura. Altrettanto importanti sono le misure di accesso non discriminatorio ai dati sulla misura, confrontabilità dei prezzi e trasparenza sul mix energetico utilizzato per la produzione dell'energia fornita, necessarie per orientare la consapevolezza dei consumatori.

Quanto ai servizi postali, è allo studio l'introduzione di tariffe specifiche per la posta 'massiva' (caratterizzata da grandi quantità di invii) al fine di verificare l'effettiva

⁴ D.L.73/2007 del 18 giugno 2007, recante: 'Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia'.

⁵ Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n.135/07 del 13 giugno 2007.