

CAMERA DEI DEPUTATI

N. **4127-bis-A-bis**

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(**PADOAN**)

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017
e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019

Presentato il 29 ottobre 2016

(Testo risultante dallo stralcio, disposto dalla Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, del Regolamento, e comunicato all'Assemblea il 2 novembre 2016, degli articoli 20, 62, 64, comma 2, 74, commi 6 e da 11 a 35, e 76 del disegno di legge n. 4127)

(Relatore di minoranza: **CARIELLO**)

ONOREVOLI COLLEGHI ! — In merito all'andamento della sessione di bilancio per l'approvazione del bilancio di previsione per il 2017 e del bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, ci aspettavamo un iter migliore e condizioni di confronto fra le forze di opposizione e maggioranza più adeguate, anche in vista dell'importanza di adottare interventi che risollevino l'economia. Purtroppo, lamentiamo il forte ritardo del Governo nella trasmissione del testo alla Camera, che ha ridotto fortemente i tempi di discussione.

Nonostante la nostra disponibilità a ridurre le proposte emendative tramite lo strumento della segnalazione, riteniamo che gli approfondimenti e le discussioni sui temi rilevanti avrebbero necessitato di più ampi spazi. Non si può certo ridurre ad una sola settimana la valutazione delle misure che il Governo adotta per rafforzare la crescita del Paese per il 2017 e per il triennio successivo !

In merito agli interventi di finanza locale, le disposizioni contenute nel disegno di legge in esame rivestono una importanza particolare, stanti le problematiche in cui versano la maggior parte dei comuni, province e città metropolitane che non solo sono stati destinatari di una serie di nuove disposizioni e riforme, ma versano in una situazione di disagio finanziario a causa dell'ingente contributo versato per risanare la finanza pubblica, in ottemperanza ai limiti imposti in materia di patto di stabilità europeo dalla UE.

Infatti, anche se con il disegno di legge di bilancio 2017 si provvede a recepire una serie di istanze pervenute dai suddetti enti, quali:

a) l'inclusione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini del calcolo dell'equilibrio di bilancio dei comuni per ciascuno degli anni del triennio;

b) l'anticipazione per legge del termine entro cui, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono adottati i criteri di riparto del Fondo di solidarietà comu-

nale, fissato al 31 ottobre e al più tardi al 15 novembre dell'anno precedente, per consentire agli enti destinatari di programmare con più certezza la propria politica di bilancio;

c) l'innalzamento della percentuale fino al 75 per cento delle assunzioni per *turn-over* per i comuni che soddisfano determinati requisiti;

d) la creazione del Fondo a favore degli enti territoriali, alimentato dalle risorse non utilizzate per la ristrutturazione del debito delle medesime e per i pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione;

nonostante ciò, permangono gli effetti devastanti dei tagli già operati con le leggi di stabilità precedenti e manovre aggiuntive, i cui effetti sono vigenti anche per i prossimi anni, quali l'articolo 47 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che ha disposto tagli ai beni e servizi per i comuni, la cui applicazione è prevista anche per gli anni 2017 e 2018 per un importo annuo di 563,4 milioni di euro; la legge di stabilità 23 dicembre 2014, n. 190, che al comma 418 dell'articolo 1 prevede riduzioni di spesa corrente per le province e le città metropolitane nella misura di 3.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2017 !

Sembra un risparmio « numerico », iscritto in bilancio al solo scopo di far quadrare i conti di anno in anno, da sottoporre al vaglio della Commissione europea ! Ma riusciranno gli enti locali, già ora in difficoltà, a gestire le proprie funzioni con 3 miliardi di euro in meno ? Il dissennato taglio di spese per beni e servizi degli enti locali è deleterio per i cittadini e corrisponde ad un mascherato aumento del prelievo fiscale, in quanto riduce *in primis* i servizi pubblici, in particolare quelli ed assistenziali, a fronte di un gettito di imposte che permane elevato rispetto alla media europea !

Restano molte problematiche, segnalate dai comuni e dagli enti locali in generale, che non trovano soluzioni nella legge di bilancio in esame. Ci si riferisce alla questione dei mutui contratti dagli enti con la Cassa depositi e prestiti, ovvero con il Ministero dell'economia e delle finanze, che scontano tassi molto più elevati rispetto a quelli correnti di mercato. Allora sarebbe utile valutare di consentire l'accesso al credito degli enti suddetti, visto che sono pubblica amministrazione a tutti gli effetti, secondo le condizioni più favorevoli a cui lo stesso Stato centrale accede al mercato finanziario.

Per il momento, in considerazione dei ristrettissimi tempi che si prospettavano per l'iter in Commissione bilancio, ci siano limitati a riproporre la ristrutturazione del debito degli enti locali contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze e la rinegoziazione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti, in quanto molti enti locali, che non hanno già rinegoziato, hanno necessità di ottenere migliori condizioni di mercato. Inoltre abbiamo segnalato con una proposta emendativa l'opportunità di rivedere le modalità di erogazione dei mutui della Cassa depositi e prestiti, che provocano ingenti quote di prestiti non usufruiti dagli enti locali, in giacenza presso la medesima Cassa, a causa dell'erogazione per quote in base all'avanzamento lavori. È un problema che sottoponiamo alla sensibilità del Governo, della Cassa Depositi e Prestiti e dell'ANCI, affinché si addivenga allo sblocco di ingenti risorse per gli enti locali, ovvero la riduzione ed estinzione del debito residuo, senza aggravare gli enti di oneri accessori.

Abbiamo chiesto di ridurre i tagli ai comuni per i prossimi anni, perché gli enti locali sono chiamati a fornire servizi importanti e possibilmente di qualità, ma necessitano di maggiori risorse, che possono venire solo da una razionalizzazione della spesa dello Stato centrale. Senza scendere nei dettagli delle proposte inoltrate e delle problematiche irrisolte dei comuni, province e città metropolitane, possiamo senz'altro affermare che la finanza locale è caratterizzata da una nor-

mativa in continuo cambiamento, fenomeno che si sussegue da anni e che non consente agli amministratori locali di poter confidare in quadro giuridico e finanziario stabile, su cui costruire una seria programmazione pluriennale. Infatti, la riforma della legge n. 42 del 2009, che prevedeva l'autonomia impositiva e finanziaria degli enti locali (attuazione del federalismo fiscale), non è stata conclusa, anzi alterata dalla manovra Salva-Italia di Monti del 2011, che, anticipando l'applicazione dell'IMU per salvare i conti pubblici, ha sottratto ai comuni ingenti risorse provenienti dalla tassazione degli immobili. Si pensi che i comuni ad oggi perdono circa 3,6 miliardi di IMU sugli immobili appartenenti alla Categoria catastale D, che il Governo ha riservato allo Stato.

Con la successiva abrogazione della TASI sull'abitazione principale, ci sono comuni che ancora non hanno ricevuto l'integrale compensazione delle minori entrate per l'agevolazione concessa. Inoltre, anche per il 2017 il Governo centrale ha bloccato le maggiorazioni delle aliquote di tutte le imposte e tasse locali, limitando fortemente l'autonomia decisionale in materia di politica fiscale degli enti locali, blocco che il Governo poteva evitare, se avesse proceduto in questi anni a ridurre il prelievo erariale per lasciare maggiori spazi al prelievo fiscale degli enti locali.

Nel complesso, in considerazione della scarsità di risorse che ha indotto il Governo anche quest'anno a ricorrere alla richiesta di maggiore flessibilità e, dunque, a ricorrere all'indebitamento per finanziare le opere e gli investimenti, in particolare quelli afferenti alla ricostruzione delle zone terremotate, si evidenzia la mancanza di un filo conduttore che porti ad una ristrutturazione organica dell'economia italiana, che non può prescindere dalla seria revisione dei meccanismi che regolano le voci di spesa più importanti del bilancio dello Stato, ossia sanità, pensioni e funzionamento delle pubbliche amministrazioni, nonché, dal lato delle entrate una organica revisione del sistema fiscale, che oggi non garantisce né la redistribuzione della ricchezza fra i contribuenti ed una più equa progressività, né riesce a prevenire i fenomeni di evasione ed elusione,

negando l'opportunità di reperire le necessarie risorse per adottare a regime lo strumento del reddito di cittadinanza, unica soluzione per fronteggiare il fenomeno in crescita della povertà in Italia ed assicurare una vita dignitosa a tutti.

Le misure fiscali contenute nella manovra di bilancio 2017, ed in particolare nel collegato decreto-legge n. 193 del 2016, non sono altro che scelte politiche elettorali di un Governo ormai alle fasi conclusive del suo percorso. A ridosso del referendum, da un lato si finge di abolire una macchina mangiasoldi quale Equitalia, che in realtà rimane in piedi cambiando solo il nome; dall'altro si agevola la riscossione attraverso misure condonistiche che continueranno a favorire il riciclaggio e la grande evasione. Al fine di reperire risorse ed elargire regali, si riaprono i termini della *voluntary disclosure*, estendendo anche alle cassette di sicurezza e ai contanti. Non solo! Questa volta a decidere quanto pagare e versare sarà lo stesso evasore in autoliquidazione: si autodenuncerà se vuole, dichiarerà quanto vuole e verserà a quel punto quanto vuole, una vera e propria self-taxation per il grande evasore.

Inoltre si introduce la rottamazione delle cartelle: una misura che avrebbe dovuto consentire ai più deboli di regolarizzare la propria posizione con il fisco ma che in realtà andrà a favorire i grandi evasori al semplice fine di far cassa. Ancora una volta si agevola la grande evasione, escludendo chi invece avrebbe intenzione di aderire ma non può far fronte al ristretto numero di rate previste. Quelli che sono effettivamente in difficoltà e che non hanno pagato per tale motivo, rimarranno dunque nella stessa situazione di prima. In altre parole, il fisco continuerà a vessare i più deboli: chi paga pagherà di più e chi non paga continuerà a spuntarla.

Sempre in materia fiscale, si racimolano risorse potenziando gli strumenti di coazione dell'amministrazione finanziaria, tra cui pignoramenti immobiliari, sui conti correnti e su stipendi, estendo al nuovo ente preposto alla riscossione l'accesso alle banche dati in possesso dell'Agenzia delle entrate e dell'INPS, mentre in realtà sa-

rebbe stato proficuo il potenziamento degli strumenti volti a consentire il risanamento del debito, soprattutto per le fasce di contribuenti più deboli, nonché le 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. Inoltre, si introducono nuove forme di controllo dei contribuenti, ed in particolare delle imprese, attraverso l'introduzione di nuovi quanto inutili strumento di controllo, tra cui l'invio telematico delle liquidazioni trimestrali ai fini IVA, senza prevedere al contempo alcuna semplificazione o eliminazione degli attuali adempimenti contabili. Al riguardo, il Movimento 5 Stelle aveva proposto di escludere le imprese in regola con gli invii telematici dagli accertamenti presuntivi in materia di IVA e imposte sul reddito. Tutto ciò è espressione dell'assenza di una efficace visione politica in materia fiscale, caratterizzata unicamente da misure temporanee funzionali alle sole esigenze di cassa del Governo.

In merito agli attesi interventi per le detrazioni fiscali, l'articolo 2 rinnova per l'ennesima volta e di un solo anno la possibilità di detrarre gli interventi di efficienza energetica in edilizia nella misura del 65 per cento delle spese effettuate. Anche quest'anno, però, non viene affrontato il problema, più volte segnalato dai report dell'ENEA, delle enormi differenze tra costi di intervento, differenze che probabilmente nascondono anche comportamenti elusivi e che potrebbero essere aggirati con l'utilizzo di costi standard di riferimento per gli interventi.

Grande risalto è stato dato poi alla stabilizzazione degli interventi effettuati sulle parti comuni degli edifici condominiali, sia per efficienza energetica che per il miglioramento della classe di rischio sismico, e che potranno ottenere detrazioni fino al 75 e all'80 per cento. Ad oggi, però, il decreto che dovrebbe stabilire le linee guida per certificare la classe sismica di un edificio ancora non esiste e nel testo si prevede per la fine di febbraio 2017. Va ricordato, però, che i risultati del gruppo di

lavoro istituito nel 2013 per produrre tali linee guida ancora non sono stati resi pubblici e che il ritardo è di quasi tre anni.

Altro punto importante è la possibilità di cedere il credito maturato con tali interventi a un terzo, non a un soggetto bancario, sempre per i dieci anni. Tutto bene se il condomino ha a disposizione la somma utile a coprire le spese dell'intervento ma è da capire se e come una società privata sia attratta da un rientro economico così lontano nel tempo.

In materia di lavoro, la criticità maggiore è l'istituzione dell'APE (anticipo pensionistico) nella fattispecie « volontaria » (articolo 25, commi 1-13) che si differenzia rispetto all'APE sociale la quale è una indennità riconosciuta, su richiesta, ad una serie di soggetti con specifici requisiti (commi 14 e seguenti).

Le disposizioni su entrambe le APE appaiono più come misure elettorali che effettivi interventi migliorativi delle condizioni dei soggetti interessati. Nel primo caso si concede il prepensionamento a proprie spese (inizi oggi e paghi domani) e in appena 13 commi si permette a banche e assicurazioni di entrare di diritto nella previdenza pubblica obbligatoria; si riconosce una indennità di prepensionamento a soggetti deboli o che svolgono lavori gravosi ma con limiti di spesa e di tempo, a una platea di cui non si conosce l'effettivo perimetro poiché tutto quanto previsto dall'articolo 25 viene rinviato ad un Dpcm, per ciascuna misura, che ne definirà gli aspetti salienti, tanto da poter modificare sostanzialmente l'impatto delle misure stesse. Al pari si ritiene che il ddl di Bilancio 2017 potesse rappresentare una valida occasione per affrontare questioni cruciali per la tutela dei diritti dei lavoratori. Ad esempio non è stata prevista alcuna norma per affrontare l'annosa questione degli esodati della scuola (cosiddetta « quota 96 »), né per intervenire sulle categorie di lavori usuranti che andrebbero definite e ampliate strutturalmente, senza ridursi, come fatto in questo caso, a misure sperimentali. Il Governo ha preferito invece optare per interventi spot che andranno a concludersi nell'arco di 19 mesi (v. Ape) a ridosso del termine naturale della legislatura (al netto di

sorprese). Si riconosce ai lavoratori precoci il diritto di andare in pensione con « appena » 41 anni di contribuzione purché si sia iniziato almeno a 18 anni e si sia svolto lavori gravosi, o si sia in condizioni di disagio fisico o sociale (invalidità, disabilità, proprie o in famiglia, lungo periodo di disoccupazione).

Sul piano delle politiche attive del lavoro nessuna disposizione che punti al rafforzamento dei servizi pubblici per il lavoro (centri per l'impiego) considerato invece il contributo sostanziale assegnato a ANPAL per lo svolgimento delle sue attività. La Rete per le politiche attive si definisce sempre di più come rete delle agenzie private del lavoro che potranno vantare competenze e capacità di mercato inarrivabili per i centri per l'impiego stante le condizioni attuali di formazione e operatività. Si riconosce però alle imprese che hanno già avviato percorsi di alternanza scuola-lavoro di assumere con grossi incentivi (sgravi contributivi) per non più di 3 anni i medesimi studenti interessati dai medesimi percorsi. Poi si vanno a vedere quali sono queste imprese e spuntano colossi come *Mc Donald's* che non solo non avrebbero bisogno di tali sgravi ma che soprattutto non si comprende quali percorsi professionali coerenti con quelli formativi potrebbero offrire a studenti, ad esempio, provenienti dall'alberghiero. Si preferisce attrarre investimenti, o meglio non far scappare le grandi aziende straniere, senza tutelare la crescita formativa e professionale dei giovani italiani. Per ciò che concerne gli interventi in materia di affari sociali, si rileva quanto segue.

Fondazione Human Technopole

La disposizione, definita in titolo « Human Technopole », con il fine di incrementare gli investimenti pubblici e privati nei settori della ricerca finalizzata alla prevenzione e alla salute, istituisce una Fondazione per la creazione di un'infrastruttura di interesse nazionale all'interno dell'area Expo Milano 2015, a carattere scientifico e di ricerca applicata alle scienze per la vita, « multidisciplinare ed integrato nei settori della salute, della genomica, dell'alimentazione e della scienza dei dati e delle decisioni ».

Il riferimento normativo richiamato con riguardo a « Human Technopole » (art. 5 del DL. 185/2015 Misure urgenti per interventi nel territorio) prevede che nell'ambito delle iniziative relative alla partecipazione dello Stato nell'attività di valorizzazione delle aree in uso alla Società Expo S.p.a., anche mediante partecipazione al capitale della società proprietaria delle stesse, è attribuito all'Istituto Italiano di Tecnologia (IIT) un primo contributo dell'importo di 80 milioni di euro per l'anno 2015 per la realizzazione di un progetto scientifico e di ricerca, sentiti gli enti territoriali e le principali istituzioni scientifiche interessate, da attuarsi anche utilizzando parte delle aree in uso a EXPO S.p.a. ove necessario previo loro adattamento.

Si prevede che il Comitato di coordinamento già previsto al D.P.C.M. del 16 settembre 2016 rediga uno schema di statuto della Fondazione, da approvare con altro DPCM, su proposta del MEF, di concerto con il MIUR, e, solo dopo l'approvazione di un emendamento, analogo a quello presentato anche dal M5S, anche con il Ministero della salute; si prevede la partecipazione, anche finanziaria, alla Fondazione di altri enti pubblici e privati.

L'istituzione di tale Fondazione reca non poche perplessità per le modalità seguite (affidamento diretto e senza alcuna competizione all'IIT di tale progetto di ricerca con trasferimento di ingenti risorse pubbliche) La ricerca applicata alla salute esige la massima indipendenza e non certo il « controllo » del MEF, del Governo e della politica e a tale scopo esistono già Università pubbliche, il CNR e l'Istituto Superiore di Sanità, i cui giovani ricercatori sono sottopagati se non costretti a fuggire all'estero !

Fondo sostegno natalità

La legge di bilancio istituisce un fondo rotativo per favorire l'accesso al credito delle famiglie con uno o più figli, mediante il rilascio di garanzie a banche e intermediari finanziari. In buona sostanza si ripristina una misura già stata istituita nel 2008 e sulla quale la Corte dei Conti aveva rilevato diffuse criticità nella gestione del fondo evidenziando « che a fronte dell'indicato 35,83 per

cento di percettori a basso livello reddituale, c'era il ben superiore 64,17 per cento dei beneficiari con redditi medio alti » e affermando che « appare difficile considerare di successo un intervento che ha raggiunto un numero di destinatari molto inferiore alle aspettative ».

La dotazione del Fondo di sostegno alla natalità è pari a 14 milioni di euro per l'anno 2017, 24 milioni di euro per l'anno 2018, 23 milioni di euro per l'anno 2019, 13 milioni di euro per l'anno 2020 e 6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Il M5S avrebbe auspicato una gestione del fondo più equitativa a gestione diretta del Ministero per evitare che le banche possano arbitrariamente decidere a chi e come concedere tale beneficio.

Buono nido e rifinanziamento del voucher asili nido

Si prevede un buono del valore di 1.000 euro all'anno per l'accesso ai servizi di asili nido, sia pubblici che privati. Il buono è attribuito, a partire dal 2017, su base annua – perciò circa 90,9 euro mensili –, dall'INPS al genitore richiedente, previa presentazione di idonea documentazione attestante l'iscrizione a strutture pubbliche o private. Il buono è riferito ai nuovi nati dal 2016 e potrà essere percepito per un massimo di un triennio, visto che si riferisce alla platea dei bambini da 0 a 3 anni. Tale beneficio è riconosciuto nel limite massimo di 144 milioni di euro per l'anno 2017, 250 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019 e 330 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. All'INPS è demandato il compito di monitorare i maggiori oneri derivanti da tale disposizione mediante relazioni mensili alla presidenza del Consiglio, al ministero del lavoro e al ministro dell'economia. Qualora dovessero verificarsi scostamenti rispetto al limite programmato, l'INPS non è tenuto a prendere in esame ulteriori domande. Il M5S avrebbe auspicato ulteriori risorse così da garantire il beneficio ad una platea più estesa e individuata in base ad una soglia di reddito. In tal modo invece il beneficio non sarà garantito a tutti o a chi ne ha bisogno ma a chi arriva prima.

Efficientamento della spesa del Servizio sanitario nazionale

La legge di bilancio stabilisce il livello di fabbisogno standard cui concorre lo Stato e richiama in tal senso l'intesa Stato-regione del 11 febbraio 2016. Il fabbisogno per il SSN è così fissato: 113 miliardi per il 2017, 114 miliardi per il 2018 e 115 miliardi per il 2019 (in diminuzione rispetto a quanto stabilito nell'Intesa succitata ove erano indicati 113.063 per il 2017 e 114.998 per il 2018). Si evidenzia che il Patto per la Salute 2014-2016 fissava tale fabbisogno in 109,928 miliardi per il 2014, in 112,062 per il 2015 e in 115,444 per il 2016. Si prevedono infine disposizioni attuative per le regioni a statuto speciale e per le province autonome. A decorrere dal 2017 una parte, pari a 1 miliardo, del livello di finanziamento del SSN, è « vincolata » alle finalità indicate al successivo articolo 59 (farmaci innovativi, farmaci oncologici, nuovo piano vaccini, assunzioni/stabilizzazioni del personale). In buona sostanza si reitera quel che già si era fatto per il 2016 ossia si vincola una parte del FSN standard a talune « condizioni » che potrebbero anche non realizzarsi. Infatti anche il livello di finanziamento del SSN nell'anno 2016 era stato di 111 miliardi (circa) di cui 800 milioni « condizionati » ai nuovi LEA (ovvero prestazioni aggiuntive) che di fatto non sono stati ancora introdotti, pertanto il finanziamento effettivo dell'anno 2016 è stato di 110 miliardi e 200 milioni. I fondi per i farmaci innovativi e per i farmaci oncologici saranno versati in favore delle regioni in proporzione alla spesa sostenuta dalle regioni medesime per l'acquisto dei medicinali secondo le modalità individuate con apposito decreto del Ministro della salute. L'aumento del FSN appare quindi illusorio rispetto alle ulteriori prestazioni indicate dalla legge di bilancio all'esame. I 113 miliardi indicati nell'Intesa Stato Regioni quale condizione di sostenibilità del fabbisogno del SSN, come integrato dai nuovi LEA (e gli 800 milioni sono stati ritenuti inadeguati dalle stesse regioni), non contemplavano i farmaci innovativi, oncologici, il nuovo piano vaccini e assunzioni di personale.

Disposizioni in materia di assistenza sanitaria

Si istituisce, nello stato di previsione del Ministero della salute, un Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, con una dotazione di 500 milioni di euro annui. Tale Fondo è finanziato rispettivamente per 325 milioni di euro per l'anno 2017, 223 milioni di euro per l'anno 2018, 164 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, mediante utilizzo di una quota delle risorse previste dalla presente legge (1000 milioni all'articolo 58 comma 11) e 175 milioni di euro per l'anno 2017, 277 milioni di euro per l'anno 2018, 336 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, mediante utilizzo delle risorse destinate alla realizzazione di specifici obiettivi del Piano sanitario nazionale (risorse derivanti dalla ripartizione del fondo sanitario nazionale). Si istituisce inoltre un fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi, con una dotazione di 500 milioni di euro annui, mediante utilizzo del FSN e si prevede che la spesa per l'acquisto dei farmaci innovativi e dei farmaci oncologici innovativi concorre al raggiungimento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera (acquisti diretti) per l'ammontare che eccede annualmente l'importo dei fondi di cui al presente comma e al comma precedente. Non si condividono in alcun modo le disposizioni introdotte sui farmaci biosimilari laddove non è consentita la sostituibilità automatica tra biologico di riferimento e un suo biosimilare né tra biosimilari e laddove, nelle procedure pubbliche di acquisto, non possono essere posti in gara nel medesimo lotto principi attivi differenti, anche se aventi le stesse indicazioni terapeutiche; è evidente che questa disposizione non è condivisibile e contrasta sia con le richieste opposte avanzate dalle Regioni e sia con le ripetute richieste avanzate dal M5S proprio sulla necessità di espletare gare per equivalenza terapeutica al fine di rendere sostenibile la spesa farmaceutica. In riferimento alla libertà terapeutica del medico, seppur condivisibile in linea di principio, sarebbero state auspicabile mi-

sure che inducano a prescrivere medicinali più economici se della medesima efficacia terapeutica. La questione dei farmaci biologici appare rilevante tenuto conto della loro crescita esponenziale nell'ambito della spesa farmaceutica destinata ad assumere, secondo le diverse stime, rilevanti porzioni di mercato dei medicinali, anche il 70 per cento. Nell'ambito delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale si istituisce un fondo vincolato all'acquisto di vaccini ricompresi nel Nuovo piano nazionale vaccini (che ancora deve essere adottato!). Tale fondo è di 100 milioni per il 2017, 127 milioni per il 2018 e 186 milioni dal 2019 e la ripartizione di tali soldi quale concorso alle Regioni per l'acquisto dei vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale avverrà sulla base di un'Intesa Stato-Regioni. Attualmente in Italia sono offerti gratuitamente quattro vaccini obbligatori, difterite, poliomielite, tetano, epatite virale B, e diversi vaccini raccomandati, pertosse, infezioni da Haemophilus Influenza b, pneumococco, morbillo, parotite, rosolia, meningococco C, HPV.

Il nuovo piano nazionale di prevenzione vaccinale 2016-2018, secondo le anticipazioni diffuse, dovrebbe prevedere la somministrazione gratuita dei vaccini contro il meningococco B, la varicella, il rotavirus e l'epatite A, nonché contro il papilloma virus nei maschi e contro il pneumococco, l'herpes zoster e l'influenza agli anziani. Sulla questione dei vaccini appare necessario individuare delle disposizioni che garantiscano un'adeguata informazione, trasparenza delle procedure e somministrazione disgiunta tra vaccini obbligatori e non. Si istituisce nell'ambito delle risorse del Fondo Sanitario Nazionale un fondo vincolato anche per il concorso alle regioni nell'assunzione e stabilizzazione del personale del SSN. Tale fondo è di 75 milioni per il 2017, e 150 milioni dal 2018 e la ripartizione di tali risorse alle Regioni avverrà sulla base di un'Intesa Stato-Regioni. Si evidenzia l'esiguità delle risorse già rilevate nel corso dell'approvazione della stabilità 2016 ed in tal senso diverse proposte emendative hanno avuto l'obiettivo di incrementare anche fino a 900 milioni le risorse per

le assunzioni e di svincolarle dal FSN. A riguardo si evidenzia che un emendamento del relatore, approvato in commissione, vincola, riducendolo ulteriormente, il Fondo sanitario nazionale per far fronte al rinnovo contrattuale del personale sanitario nonostante lo stesso Ministro della Salute, neanche un mese fa, avesse sostenuto che le risorse per i rinnovi contrattuali sarebbero state rilevate dai fondi stanziati per la Pubblica amministrazione.

Complessivamente la legge di bilancio, per la parte della sanità, non è ritenuta positiva e l'esame in Commissione ne ha addirittura peggiorato l'impianto introducendo ad esempio una disposizione, nota come « norma De Luca » che ha suscitato un diffuso sdegno di tutte le opposizioni ed anche di numerosi esponenti della maggioranza poiché per le regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate abroga l'incompatibilità tra presidente di regione e commissario ad acta.

In materia di progettualità degli investimenti e infrastrutture del Paese, l'articolo 21 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo per finanziare gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Tra le voci del fondo si annoverano le seguenti: a) trasporti e viabilità; b) infrastrutture; c) ricerca. Inoltre sono incluse anche voci di competenza della commissione ambiente quali la difesa del suolo, la lotta al dissesto idrogeologico e la prevenzione dal rischio sismico. La dotazione del fondo è cospicua ed è di: 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032. L'utilizzo del fondo è disposto per tramite di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto con i ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Le criticità su questo fondo sono molteplici. *In primis* viene limitato drasticamente il potere decisionale del ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella politica di infrastrutturazione del Paese e

ancor più grave viene esautorato completamente il parlamento. Le opere, infatti, non saranno più singolarmente elencate nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, ma saranno trasferite tutte nello stato di previsione del MEF in un'unica voce, impedendo così al parlamento di individuare gli esatti stanziamenti per ogni singola opera. Infine, alla luce dell'approvazione del nuovo codice degli appalti, non è nemmeno chiara la competenza parlamentare nella programmazione infrastrutturale del paese. Questo accentramento del potere in un settore così strategico non può prescindere dal controllo e dall'indirizzo parlamentare.

In materia di ambiente, nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 21, destinato al finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, viene fatta una elencazione di settori di spesa che risulta eccessivamente eterogenea ed in alcuni casi addirittura vaga. Non è sufficientemente chiaro nell'ambito dei settori legati ad infrastrutture e ricerca quale debba essere la strategia di intervento sottesa all'utilizzo delle risorse da parte del Governo. Inoltre riteniamo che siano assenti altri settori particolarmente significativi, quali l'innovazione in campo ambientale sotto il profilo degli investimenti e dunque in termini di crescita, generazione di nuovi posti di lavoro altamente specializzati e tutela dell'ambiente. Va inoltre, evidenziato che l'individuazione degli interventi, demandata al Governo attraverso propri decreti, si dovrà basare esclusivamente su criteri di natura economica e finanziaria e di contenimento della spesa, senza alcun riferimento a parametri qualitativi anche di carattere ambientale. L'art.21 appare dunque una delega in bianco all'Esecutivo.

Le norme di cui all'originario articolo 51, dedicato alle misure per l'emergenza sismica con particolare riferimento alla ricostruzione privata e pubblica, destina risorse non ancora sufficienti per le finalità predette a fortiori se tali risorse debbano essere utilizzate anche per gli eventi sismici successivi al 24 agosto. Appare necessario un maggiore coordinamento di tali misure

con i decreti d'urgenza in via di conversione presso le Camere.

Con l'articolo 77 è incrementato il fondo istituito con la stabilità dello scorso anno con la finalità di potenziare ed ammodernare (anche sotto il profilo emissivo) le flotte dei mezzi di trasporto pubblico locale e regionale. Le nuove risorse potranno essere utilizzate per l'avvio di un Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile, che dovrà essere approvato con DPCM, su proposta di MIT, MISE, MEF e MATTM, entro il 31 dicembre 2017. Il principale limite di questa norma è la distribuzione delle risorse che partirà in gran parte dal 2019, mentre sono previsti 2 milioni per il 2017 e 50 per il 2018 destinati esclusivamente ad un programma di interventi per sostenere il lato della produzione e ricerca di sistemi di mobilità alternativa.

Per quanto concerne la programmazione dello Stato di previsione del Ministero dell'ambiente si rileva quanto segue. La politica ambientale in Italia dipende in buona parte dall'impulso del Ministero dell'ambiente e, di conseguenza, dalle risorse di cui dispone. La modesta attenzione di questo Governo sui temi ambientali è evidenziata – oltre ad alcune scelte « strategiche » e normative – anche dalla progressiva riduzione degli stanziamenti destinati alle politiche di tutela ambientale. In particolare appare utile evidenziare che il disegno di legge di bilancio registra una diminuzione, rispetto all'assestamento 2016, di 183,3 milioni di euro, che equivale al 22,3 in termini percentuali. Purtroppo non sembra una scelta contingente ed occasionale, ma una precisa scelta di carattere politico, considerato che anche lo scorso anno vi era stata una riduzione delle risorse. Nel complesso le spese del Ministero dell'ambiente ammontano allo 0,11 per cento delle spese complessive del bilancio dello Stato (nel 2016 era lo 0,14 per cento). I tagli si riverberano sui missioni e programmi del ministero (complessivamente si passa da 831,3 milioni di euro a 648,4 milioni di euro).

Durante l'esame in Commissione, sono stati accolti alcuni nostri emendamenti che hanno sicuramente migliorato l'impianto complessivo del testo, ma molti temi impor-

tanti sono rimasti esclusi, tra cui la proposta di istituire un fondo per contrastare l'abusi-vismo edilizio. Gli aspetti positivi del passaggio in commissione sono l'introduzione di sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti, l'aggiunta della messa in sicurezza e la bonifica di siti inquinati tra le priorità di intervento degli enti locali, il piccolo aumento delle risorse destinate al programma di tutela e salvaguardia di biodiversità ed ecosistema marino e l'incremento delle risorse per le ciclovie.

Passando al settore giustizia, lamentiamo che il Governo e la maggioranza si sono rifiutati di prendere in considerazione ed anche di riformulare gli emendamenti a prima firma Vittorio Ferraresi che avrebbero permesso almeno 887 nuove assunzioni per la polizia penitenziaria e 120 contabili per il DAP. La parola sicurezza è solo una promessa elettorale agitata per ottenere voti, ma quando si può fare qualcosa nel concreto Renzi e compagni lasciano sguarnite le carceri italiane di agenti. Poi ci meravigliamo delle continue evasioni e provano a scaricare la colpa sugli operatori della sicurezza che ormai sono allo stremo delle forze e della pazienza. Si nega a giovani preparati e vincitori di concorso, attraverso lo scorrimento delle graduatorie, di riempire i vuoti di organico della polizia penitenziaria. Non possiamo non sottolineare che questa legge di bilancio che ha regalato soldi a tutti gli amici degli amici, puntualmente disattende le aspettative dei cittadini che pagano le tasse e pretendono che ci sia sicurezza. Abbiamo dato massima disponibilità, chiesto che il Governo li facesse propri riformulandoli, ma la risposta è stata un completo diniego. Impedire nuove assunzioni è una colpa grave, così si fa perdere sempre di più credibilità al sistema Giustizia in Italia. Ma i responsabili hanno nome e cognome: Renzi, Verdini, Alfano che si propongono anche come nuovi padri costituenti.

Rileviamo anche l'impatto delle aspettative del referendum sulle norme della legge di bilancio in esame.

A parte ciò che possiamo considerare « manette », in alcuni casi strettamente correlate ad incentivare *endorsement* per il voto referendario del 4 dicembre – risorse per gli

uffici consolari, per alcuni enti territoriali, piccoli benefici qui e là – questo bilancio non comporta niente di innovativo e niente di risolutivo.

Rimane irrisolta la questione principale: il rinnovo della contrattazione collettiva del pubblico impiego in seguito alla sentenza della Corte costituzionale, che trascina con sé la mancanza di una soluzione integrale ed efficace in ordine agli incrementi stipendiali, allo sblocco degli emolumenti e delle indennità per comparto. Le risorse stanziare a tal fine – vi sono ricompresi anche i comparti ancora in regime di diritto pubblico – magistrati, avvocatura, forze armate e sicurezza e soccorso ammontano nel complesso a 1,9 miliardi per il 2017 e 2,6 miliardi a decorrere dal 2018. Le risorse non sono comunque sufficienti a coprire una piena reintegrazione di quanto dovuto, vale a dire di quanto perduto dal pubblico impiego. Attenzione, stiamo parlando di una reintegrazione solo parziale del dovuto, che sarà riconosciuta solo a partire dal 2017. Infatti, nonostante l'illegittimità del perdurante blocco contrattuale e stipendiale riconosciuta dalla Corte – per causa del quale i comparti del pubblico impiego (tutti) hanno perso centinaia di euro all'anno per 6 anni – tale illegittimità spezza il decorso della norma e la cancella a decorrere dal prossimo anno, senza possibilità di recupero degli anni addietro. La lettera a) dell'art. 52 destina 300 milioni di euro al comparto in regime di diritto pubblico per la contrattazione collettiva. E questi sono soldi per così dire « veri », in quanto il capoverso riporta che si tratta di risorse « determinate ». Le risorse per le assunzioni (tutto il pubblico impiego, compresi i comparti sicurezza/difesa/soccorso) sono, invece, da « definirsi », nel senso che non si sa quanto verrà effettivamente « destinato ». Da « definirsi » sono anche le risorse per i comparti indicati per quanto riguarda il riconoscimento delle indennità specifiche, riconoscimento che è da intendersi alternativo rispetto alla proroga del cosiddetto bonus (i famosi 80 euro, che ammontavano per i comparti indicati a circa 960 euro l'anno per unità di personale). In sostanza, si lascia al Governo la possibilità di scegliere come intervenire. Da segnalare l'inusualità del fatto che tutte le risorse

sono allocate in fondi presso il Ministero dell'economia e saranno ripartite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Si segnala, altresì, la presenza nel disegno di legge di tutte le norme cosiddette « evergreen », che perdurano in assenza di previsioni risolutive o discipline organiche: dai lavoratori socialmente utili all'esercizio associato delle funzioni comunali, dalle (ulteriori) risorse per Expo alle assunzioni in deroga per gli enti territoriali che vi sono connessi, all'altalena di norme che costantemente vengono introdotte e poi soppresse da una legge di bilancio all'altra.

Per quanto concerne il comparto agricolo accogliamo con favore le agevolazioni introdotte in materia fiscale e tuttavia molti altri interventi si rendono necessari al fine di sostenere e rilanciare un settore che non ostante la crisi in atto da tempo continua a registrare incoraggianti segnali di ripresa, garantisce un buon livello di occupazione e offre nuovi spazi ai giovani. Tra le azioni più urgenti figurano senz'altro quelle volte ad alleggerire la burocrazia che grava sugli agricoltori: chiediamo da tempo la soppressione dell'obbligo delle comunicazioni rilevanti ai fini IVA per i piccoli produttori che ricadono in regime di esonero da questa imposta; ecco l'eliminazione di tale obbligo solo per i produttori delle zone di montagna introdotta dal Governo nel recente decreto fiscale – e per di più tramite un « colpo di mano » a dir poco « scorretto » – più che una apertura verso tale esigenza sembra piuttosto il solito favore fatto a qualcuno. Altri interventi urgenti riguardano le filiere cerealicola e olivicola prodotti nei quali il nostro Paese non può permettersi di stare dietro a nessuno; le risorse che il provvedimento assegna a grano e olio non sono sufficienti a garantire la ripresa di questi importanti comparti che non solo rappresentano l'eccellenza del *made in Italy* ma che assicurano, con i propri indotti, stabili livelli di occupa-

zione. Ugualmente insufficienti sono le risorse assegnate al Fondo di solidarietà nazionale – incentivi assicurativi posto che i nostri agricoltori – per potersi difendere da condizioni climatiche e avversità naturali ormai sempre più imprevedibili e devastanti – non hanno altra scelta assicurarsi con costi aggiuntivi che sommati alla riduzione dei redditi derivante dalla continua diminuzione dei prezzi alla produzione rendono difficile se non impossibile fare impresa agricola.

Ci aspettavamo un intervento più deciso relativamente alla questione dell'IMU agricola, in modo da chiuderla definitivamente: chiediamo, per ragioni di coerenza e di logica, di escludere dall'applicazione di questa imposta i terreni agricoli dati in affitto a coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali e posseduti da soggetti privi di tali qualifiche al fine di evitare che il suo costo venga « caricato » sul canone di affitto vanificando – per chi poi davvero fa agricoltura – il beneficio; e ci riferiamo soprattutto alla mancanza di misure volte a garantire la restituzione di quanto pagato per gli anni 2014 e 2015 dal momento che l'esenzione, come noto, opera a decorrere dal 2016. Per quanto riguarda la pesca e l'acquacoltura questi comparti mostrano tutti i segni di una difficoltà che se già di per se sembra assumere carattere strutturale è stata aggravata negli ultimi anni dalla complicata situazione finanziaria internazionale. La produzione ittica nazionale continua a segnare flessioni e la dinamica decrescente interessa non solo la pesca marittima ma anche il prodotto allevato. Le misure previste da questa legge non sono affatto sufficienti ad assicurare l'attivazione di adeguati interventi né tanto meno a realizzare progetti di ricerca, anche applicata, volti a garantire una migliore gestione degli stock ittici in continua erosione.

Francesco CARRIERO,
Relatore di minoranza.



17PDL0046730