

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 1-A

RELAZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

(RELATORE FERRANTE)

Comunicata alla Presidenza il 12 luglio 1996

SUL

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1997-1999

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito
dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica
e dal Ministro delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GIUGNO 1996

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Pareri:	
– della 2 ^a Commissione permanente	» 21
– della 4 ^a Commissione permanente	» 22
– della 6 ^a Commissione permanente	» 23
– della 7 ^a Commissione permanente	» 24
– della 8 ^a Commissione permanente	» 25
– della 9 ^a Commissione permanente	» 27
– della 10 ^a Commissione permanente	» 28
– della 11 ^a Commissione permanente	» 30
– della 12 ^a Commissione permanente	» 33
– della 13 ^a Commissione permanente	» 34
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee	» 36

ONOREVOLI SENATORI. —

1. L'andamento delle principali variabili del settore statale e del settore pubblico (risultati e tendenze)

PREMESSA — *La scelta europea*

Prima di esporre sinteticamente i contenuti del documento presentato dal Governo il 28 giugno 1996, è opportuno svolgere alcune considerazioni generali che servono a meglio comprendere il senso delle proposte governative.

Il documento programmatico del Governo assume come obiettivo prioritario la crescita dell'occupazione. La stessa azione di risanamento della finanza pubblica è vista come elemento necessario di una crescita dell'economia sostenibile al di là del breve periodo, che crei nuove effettive opportunità di lavoro.

Naturalmente il Governo annuncia, opportunamente, immediate specifiche politiche di sostegno alla occupazione, in particolare nelle aree maggiormente colpite dalla disoccupazione (Mezzogiorno, giovani); ma la lotta alla disoccupazione è l'obiettivo prioritario anche in un senso diverso e più profondo.

In un ambiente economico caratterizzato da una crescente integrazione economica e finanziaria, nel quale i problemi connessi ad una ineludibile maggiore presenza dei paesi «poveri» del mondo si intrecciano con quelli legati all'introduzione di tecnologie che nell'immediato possono distruggere posti di lavoro, i processi economici e sociali assumono dimensioni e complessità tali da non potere più essere governati a livello na-

zionale. La perdita di competitività dei paesi industriali nei confronti dei paesi in via di sviluppo, dove il costo del lavoro è sensibilmente più basso e il tenore di vita delle popolazioni modesto è strettamente connessa al ridimensionamento del tasso di crescita delle economie più evolute. Tanto più questo è vero quanto più procede una integrazione dei mercati finanziari che toglie efficacia agli strumenti tradizionali dell'intervento pubblico.

In questo contesto, il completamento del processo di unificazione europea offre una opportunità che deve essere utilizzata fino in fondo: l'Europa ha dimensioni economiche, tradizioni democratiche e consapevolezza delle forze politiche e sociali sufficienti a tentare di riprendere il controllo delle dinamiche di mutamento. A livello dell'Europa la questione della crescita dell'economia e dell'occupazione può essere affrontata con molte più probabilità di successo di quanto non possa essere fatto a livello dei singoli Stati. Da un altro, non meno importante, punto di vista, il completamento del processo di unificazione costituisce lo sfondo al quale riferire il necessario riassetto istituzionale dell'Italia, in direzione di una netta accentuazione dell'autonomia dei vari livelli di governo, fino ad attribuire alle Regioni ed alle autonomie locali tutte le funzioni che non riguardino competenze esclusive dello Stato, in piena applicazione del principio di sussidiarietà.

In questo senso, la presenza dell'Italia nell'Unione non può essere messa in discussione, ed appare chiaro che crescita dell'occupazione, riequilibrio territoriale, risanamento della finanza pubblica, federalismo, riforma fiscale, piena partecipazione all'unione economica e monetaria, sono aspetti di un unico processo.

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1995 E 1996

1.1 Il fabbisogno complessivo nel 1995

Il fabbisogno nel 1995 è risultato, per il settore statale, pari a 130.249 miliardi, al netto delle regolazioni di debiti pregressi ed escludendo i proventi delle dismissioni.

I proventi per privatizzazioni – finalizzati all'alimentazione del Fondo per l'ammortamento del debito pubblico – sono prevalentemente legati all'alienazione di quota parte dell'IMI (miliardi 913), dell'ENI (miliardi 5.756) e dell'INA (miliardi 1.685).

Con riferimento al quinquennio 1991-1995 si ha una flessione del fabbisogno del settore statale pari a 2,93 punti di PIL (dal 10,28 al 7,35).

Hanno contribuito ai positivi risultati del 1995 una consistente manovra correttiva definita in 48.000 miliardi nel settembre 1994 e in ulteriori 21.100 nel febbraio 1995, una maggiore crescita del PIL in termini reali e monetari, un andamento riflessivo in alcuni comparti di spesa (Sanità e ANAS) in parte originato da una ridotta capacità operativa nella fase di trasformazione istituzionale degli Enti operanti, una oculata e prudente gestione del debito pubblico che ha consentito di contenere l'onere conseguente al rialzo dei tassi di interesse determinatosi a partire dagli ultimi mesi del 1994.

Le informazioni relative al quinquennio 1991-1995 evidenziano che la riduzione dell'incidenza rispetto al PIL del fabbisogno complessivo (pari, come già detto, a 2,93 punti di PIL) risulta da un netto miglioramento del saldo primario (3,89 punti di PIL: da un disavanzo pari allo 0,30 per cento del PIL nel 1991, ad un avanzo del 3,59 per cento nel 1995), «assorbito» per circa un quarto dalla crescita dell'incidenza (rispetto al PIL) della spesa per interessi (dal 9,98 per cento del 1991 al 10,94 per cento del 1995). Rispetto al 1994 si registra un leggero aumento dell'incidenza della

spesa per interessi, nonché un forte incremento dell'avanzo primario.

L'obiettivo di fabbisogno per il 1995, fissato nel DPEF di giugno 1995 e ribadito nella Relazione previsionale e programmatica di settembre, era di 130.000 miliardi ed è stato sostanzialmente raggiunto.

Si tratta, come evidenzia la relazione di cassa dell'aprile 1996, di un risultato di tutto rilievo.

È stata conseguita l'inversione della tendenza alla crescita del rapporto debito pubblico-PIL, obiettivo perseguito da diversi lustri: per la prima volta dopo oltre un ventennio, il rapporto è diminuito in maniera sensibile. Il fabbisogno del settore statale ha praticamente raggiunto l'obiettivo programmato di 130.000 miliardi, ed ha fatto registrare una flessione di oltre 25.000 miliardi rispetto al 1994, passando dal 9,5 per cento al 7,3 per cento in rapporto al PIL. L'avanzo primario ha superato il valore programmato, attestandosi intorno ai 63.500 miliardi (3,6 per cento del PIL), compensando l'aumento della spesa per interessi sul debito pubblico.

L'avanzo primario

Il fabbisogno è il risultato della somma algebrica tra *saldo primario* (fabbisogno al netto degli interessi) e *spesa per interessi*. L'andamento del fabbisogno complessivo non rende evidente che dal 1992 si ha un saldo primario positivo dopo una lunga serie di disavanzi primari.

Nel 1995 il fabbisogno primario ha fatto registrare un avanzo pari a 63.567 miliardi; la spesa per interessi è stata pari a 193.816 miliardi.

Rispetto al 1994 si è registrato un forte aumento che recupera ampiamente la flessione che in quell'anno si era verificata rispetto al 1993 (26.977 miliardi nel 1993, 17.257 miliardi nel 1994 e 63.567 miliardi nel 1995). L'incremento rispetto al 1994 è stato di

46.310 miliardi (+268,4 per cento) con una incidenza sul PIL che è salita dall'1,1 al 3,6 per cento.

In termini di avanzo primario l'obiettivo fissato per il 1995 è stato addirittura superato: a fronte dei 60.000 miliardi previsti ne sono stati infatti realizzati 63.567, con un incremento del 5,94 per cento.

Gli interessi ed il debito

L'andamento degli esborsi per interessi del settore statale, considerati al netto delle retrocessioni (importi che la Banca d'Italia rimborsa al Tesoro, in corrispondenza agli interessi sui titoli di Stato detenuti dalla stessa Banca centrale), presenta nel 1995 un incremento rispetto all'anno precedente, sia in valore assoluto (circa 20.947 miliardi) che in termini di PIL (+ 0,39 per cento). Al netto della contabilizzazione della ritenuta fiscale detto aumento risulta pari a 18.965 miliardi (+12,2 per cento); va rilevato che tale incremento sarebbe risultato ancor più elevato ove nel 1995 non si fosse dato luogo all'emissione di CTZ (certificati zero-coupon) per un netto ricavo di circa 38.000 miliardi.

La causa va ricercata nell'incremento dei tassi d'interesse iniziato a fine 1994 e protrattosi per tutto il 1995 (il tasso medio sui BOT pari al 9,70 del dicembre 1994, sale sopra il 10 per cento dal gennaio 1995 e si mantiene costantemente al di sopra per tutto l'anno raggiungendo livelli superiori all'11 per cento nei mesi di marzo, aprile ed ottobre).

La spesa per interessi è determinata dall'azione congiunta di due fattori: il livello globale del debito ed il suo costo medio.

Dopo molti anni di crescita a tassi superiori a quelli dell'economia, il livello del debito del settore statale ha

registrato una flessione di circa un punto in termini di PIL, passando dal 125,4 per cento di fine 1994 al 124,4 per cento di fine 1995.

Il costo medio del debito, che può essere calcolato indicativamente rapportando la spesa per interessi al debito dell'anno precedente, presenta un lieve incremento rispetto all'anno precedente, che è in sintonia con quello registrato dal rendimento medio lordo dei BOT. La differenza tra le due variabili dipende dalla lentezza con cui si muove il costo medio, per il ritardo con cui vengono adeguati i rendimenti indicizzati e per la presenza di titoli a reddito fisso (oltrechè dal meccanismo di remunerazione dei titoli posseduti dalla Banca d'Italia).

Gli incassi ed i pagamenti

Gli incassi tributari del settore statale (somma tra imposte dirette nette ed imposte indirette nette) ammontano nel 1995 a 447.169 miliardi e presentano un incremento rispetto al 1994 di 0,4 punti di PIL (dal 24,9 al 25,3); l'andamento del periodo è quindi oscillante (negli anni 1991-1993 ascendente, nel 1994 discendente e di nuovo in leggera crescita nel 1995, anno in cui si attesta sul 25,25 per cento in termini di PIL).

Aumentano in valore assoluto anche i pagamenti del settore statale (+ 20.093 miliardi) che però in termini di PIL, passando dal 41,10 del 1994 al 39,16 del 1995, registrano una flessione. I pagamenti in conto capitale crescono di 3.019 miliardi (+0,03 in termini di PIL) recuperando circa un quarto della forte flessione registrata l'anno precedente.

A livello di settore pubblico risulta più chiaramente che la dinamica della spesa al netto degli interessi è stata determinata soprattutto dai trasferimenti alle famiglie; nel periodo 1991-1995 l'incidenza di tale componente, rispetto al PIL, aumenta di circa

1,2 punti percentuali (rispetto ad una flessione della complessiva spesa al netto degli interessi di circa 1 punto).

1.2 I risultati attesi per l'anno in corso

Il conseguimento degli obiettivi per il 1995 in termini di fabbisogno ed avanzo primario va ascritto in parte ad eventi straordinari che non potevano non influire sugli andamenti tendenziali del 1996 che risentivano anche del sensibile rallentamento del tasso di crescita dell'economia e richiedevano, già nella relazione di cassa di aprile, una correzione in termini di accrescimento del fabbisogno per 9.600 miliardi.

Una ulteriore revisione della stima in senso peggiorativo, annunciata anche nelle dichiarazioni programmatiche del Governo Prodi, si è resa necessaria nel mese di giugno, in relazione ad un accentuarsi dei segnali che fanno prevedere una crescita del PIL ancora meno consistente (+1,2). A questo elemento si aggiungono l'attenuazione di alcuni effetti della manovra correttiva del dicembre 1995 e l'andamento del fabbisogno nei primi mesi dell'anno.

Gli andamenti previsti subivano quindi, sulla base di questi elementi, una sensibile rideterminazione ed il fabbisogno per il 1996 veniva stimato in 130.000 miliardi (conseguentemente anche i fabbisogni stimati per il 1997 e 1998 subivano una rivalutazione di circa 20.000 miliardi).

Per ricondurre verso il sentiero programmato gli aggregati contabili, il Governo ha varato una manovra di correzione con il decreto-legge n. 323 del 1996, che è in corso di conversione presso il Parlamento. Questo provvedimento realizza, nelle stime del Governo, una riduzione del fabbisogno 1996 pari a 16.000 miliardi (che si proietta per circa 17.000-18.000 miliardi negli anni successivi). A questo si aggiunge l'effetto del risparmio sulla spesa per interessi, pari a 1.100 miliardi.

Il nuovo fabbisogno per il 1996 è stato quindi rideterminato in 113.000 miliardi, risultante da un avanzo primario di 82.600 miliardi e una spesa per interessi di 195.600 miliardi.

La tabella riassume i principali passaggi descritti:

Fabbisogno 1995

(- miglioramento; + peggioramento)

(in miliardi di lire)

Obiettivi RPP settembre 1995	109.400
Relazione di cassa aprile 1996	+ 9.600
Nuova stima (giugno 1996)	+ 11.200
Decreto-legge n. 323/96, di cui:	
maggiori entrate	- 5.100
minori spese	11.000
risparmio interessi	- 1.100
TOTALE	113.000

La differenza di quasi 4.000 miliardi rispetto all'obiettivo di fabbisogno stabilito dalla Relazione previsionale e programmatica del settembre dello scorso anno potrà essere ridimensionata da un andamento più favorevole dell'economia e dei tassi di interesse.

2. Tendenze ed obiettivi per il triennio 1997-1999

2.1. Le linee generali della politica economica ed il quadro programmatico.

Nel Documento, il riequilibrio della finanza pubblica è visto come componente necessaria di una politica che individua nella lotta alla disoccupazione il suo obiettivo principale. L'obiettivo di una crescita dell'occupazione sostenibile al di là del breve periodo è perseguito attraverso una «azione di indirizzo dell'economia italiana verso la ripresa della crescita, il conte-

nimento dell'inflazione, l'entrata nell'Unione monetaria europea».

Nell'impostazione del Governo, una crescita sostenuta è possibile se il risanamento della finanza pubblica si fonda sulla riqualificazione e sul contenimento strutturale della dinamica della spesa. Per conseguire questi risultati è necessario abbassare il tasso di inflazione ed accrescere l'avanzo primario, in modo da consentire la riduzione dei tassi di interesse verso i livelli internazionali. In questo contesto la politica dei redditi resta strumento essenziale dell'azione di politica economica.

Il processo delineato renderà progressivamente disponibili maggiori risorse pubbliche per finalità produttive e consentirà una politica monetaria meno restrittiva con effetti positivi sugli investimenti e, in generale, sul finanziamento dell'attività produttiva. Per gli investimenti pubblici, oltre all'introduzione di procedure in grado di assicurare maggiore trasparenza, concorrenza ed efficacia, saranno utilizzate tutte le risorse provenienti dall'Unione europea e da organismi internazionali e mobilitate le risorse delle Regioni e degli enti locali, e si ricorrerà ad un coinvolgimento del settore privato nel finanziamento di opere pubbliche.

Questi andamenti, integrati da una «maggiore flessibilità regolata sul mercato del lavoro», consentiranno una riduzione della disoccupazione, in particolare nel Mezzogiorno. Contributi al processo di crescita verranno anche dalle privatizzazioni, dalla liberalizzazione e regolamentazione dei mercati, dalla modernizzazione della pubblica amministrazione.

In termini di evoluzione del quadro economico, il Governo prevede che il tasso di crescita dell'economia (misurato dalla variazione annua del PIL a prezzi costanti) si attesterà sul livello dell'1,2 per cento nell'anno in corso, con una significativa riduzione rispetto alle attese iniziali (il precedente DPEF prevedeva una crescita pari al 3,0 per cento); nel 1997 si dovrebbe assistere ad una ripresa (2,0 per cento) che si consoliderà nel 1998 e nel 1999 (2,8 per

cento e 2,9 per cento, rispettivamente); l'occupazione crescerebbe dello 0,4 per cento nell'anno in corso e nel 1997, con una accelerazione negli anni successivi (il tasso di disoccupazione scenderebbe gradualmente dall'11,8 per cento atteso per il 1996 al 10,9 per cento del 1999).

L'inflazione farebbe registrare un calo molto rilevante, dal 3,9 per cento previsto per l'anno in corso al 2,5 per cento nel 1997, ed una ulteriore riduzione fino al 2,0 per cento nel 1998 e nel 1999; viene dunque programmata una discesa più rapida rispetto al percorso delineato nel DPEF precedente, che poneva per il 1997 l'obiettivo di una crescita dei prezzi pari al 3,0 per cento. Anche per i tassi di interesse viene prevista una discesa più rapida, rispetto al precedente DPEF (per i tassi sui BOT annuali: 7,7 per cento a fine 1996, contro l'8,5 per cento previsto dal precedente documento).

Gli andamenti delineati hanno natura programmatica, in quanto scontano la messa in atto di adeguate misure di politica di bilancio, la prosecuzione della politica dei redditi (impostata con gli accordi tra le parti sociali del 1993) e l'insieme delle azioni di politica economica e di modernizzazione dell'amministrazione pubblica cui si è fatto cenno.

2.2. Le tendenze della finanza pubblica

Le stime degli andamenti tendenziali di finanza pubblica sono condotte sotto l'ipotesi delle «politiche invariate», ma fanno comunque riferimento all'evoluzione del quadro macroeconomico.

In particolare per quanto attiene ai tassi di interesse si ipotizza (il riferimento è ai BOT a 12 mesi) una discesa dal 7,7 per cento previsto per la fine dell'anno corrente al 7,0 per cento di fine 1997, livello che sarebbe poi mantenuto negli anni successivi; si tratta di una ipotesi programmatica che sconta già la messa in atto degli interventi correttivi necessari per il raggiungimento

degli obiettivi programmati. In conseguenza di queste assunzioni gli andamenti tendenziali di finanza pubblica e quelli programmatici differiscono anzitutto nell'andamento delle entrate e delle spese al netto degli interessi, mentre per la spesa per interessi la differenza è dovuta unicamente all'effetto «meccanico» della riduzione del fabbisogno sullo *stock* di debito, a parità di tassi di interesse.

Le ipotesi adottate nella stima dell'andamento tendenziale (illustrate nel paragrafo 4.4 del DPEF), comportano, tenendo conto degli effetti strutturali della manovra del giugno 1996, una iniziale crescita del fabbisogno complessivo (per il settore statale si va dai 113.000 miliardi dell'anno in corso ai 121.000 miliardi del 1997), quasi completamente riassorbita negli anni successivi (per il fabbisogno 1999 si prevede un livello di 115.800 miliardi). In termini di rapporto al PIL il fabbisogno crescerebbe leggermente (circa un decimo di punto) dal 1996 al 1997, per poi scendere fino al 5,4 per cento nel 1999 (circa 7 decimi di punto in meno rispetto al 1996). Questa tendenziale riduzione (rispetto al PIL) del fabbisogno complessivo si realizza nonostante una diminuzione dell'avanzo primario, ed è dovuta all'ipotizzata flessione dei tassi di interesse che rallenta la dinamica della spesa per interessi rispetto alla dinamica del PIL nominale; in sostanza il rapporto tra spesa per interessi e PIL si riduce (dal 10,5 per cento del 1996 al 9,0 per cento del 1999) per dimensioni sufficienti a controbilanciare la tendenziale riduzione dell'avanzo primario (dal 4,5 per cento del 1996 al 3,6 per cento del 1999).

Il ridimensionamento dell'avanzo primario è spiegato dall'andamento delle entrate (correnti ed in conto capitale, esclusi gli incassi per operazioni finanziarie) la cui incidenza rispetto al PIL scende di 6 decimi di punto

tra il 1996 ed il 1997 (dal 31,5 per cento al 30,9 per cento), con ulteriori leggere riduzioni nei due anni successivi (0,2 punti tra 1997 e 1998, 0,4 tra 1998 e 1999). Nell'intero periodo 1996-1999 la riduzione delle entrate (correnti ed in conto capitale) è pari a 1,2 punti di PIL.

Le spese correnti al netto degli interessi crescono, nei primi due anni, leggermente più del PIL (l'incidenza aumenta di 3 decimi di punto nel biennio), ma nell'ultimo anno si ha un rallentamento che porta l'incidenza rispetto al PIL al di sotto del livello previsto per il 1996 (3 decimi di punto in meno). La spesa in conto capitale si mantiene, in tutto il periodo, sul 2,1 per cento del PIL approssimativamente (nel 1995 è stata pari al 2,0 per cento all'incirca).

Gli andamenti descritti comporterebbero dunque una tendenziale discesa del rapporto tra fabbisogno complessivo e PIL, dopo un leggero aumento nel 1997, ma ad un livello appena sufficiente (date le assunzioni sulla crescita del PIL e le dimensioni già raggiunte dal debito) per la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL. Utilizzando la definizione di debito che include lo *stock* dei crediti di imposta ed altri debiti pregressi (relative a sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica), e tenendo conto dell'effetto delle privatizzazioni, il rapporto debito/PIL crescerebbe leggermente tra il 1996 ed il 1997, per scendere poi negli anni successivi, fino a raggiungere un livello leggermente inferiore rispetto a quello di inizio periodo (122,7 per cento nel 1999, contro il 123,2 per cento previsto per il 1996).

L'evoluzione del quadro tendenziale del settore pubblico, presentata nel DPEF, è simile a quella delineata con riferimento al settore statale, con una

leggera accentuazione della riduzione dell'incidenza sia delle entrate (nel periodo 1996-1999, l'incidenza scende di 1,7 punti percentuali di PIL, contro la riduzione di 1,2 punti percentuali registrata per il settore statale), che delle spese nette degli interessi (0,9 punti di PIL per il settore pubblico, a fronte di 0,2 punti del settore statale).

2.3. Obiettivi e manovra di finanza pubblica

A fronte degli andamenti tendenziali descritti, il DPEF propone interventi correttivi sufficienti a raggiungere entro il 1998 un livello del rapporto fabbisogno/PIL pari al 3 per cento. Il raggiungimento di tale obiettivo (che è correlato ad uno dei parametri che individuano l'assenza di un «disavanzo eccessivo» nell'apposito protocollo allegato al trattato di Maastricht) implica una netta riduzione del rapporto debito/PIL che, tenendo conto dei crediti di imposta, di altri debiti pregressi in materia pensionistica e delle dismissioni (10.000 miliardi per anno) dovrebbe scendere dal 123,2 per cento del 1996 al 114,5 per cento del 1999.

In sostanza si tratta di una conferma degli obiettivi del precedente DPEF. Il documento governativo sottolinea come la scelta di confermare tali obiettivi in presenza di un andamento tendenziale della finanza pubblica peggiore (soprattutto per il netto rallentamento dell'economia) di quello previsto lo scorso anno comporta interventi correttivi di impatto maggiore di quello allora preventivato.

In termini di effetti sul saldo primario gli interventi correttivi necessari ammontano a circa 52.000 miliardi a fine triennio; di tale ammontare una quota pari a 32.400 miliardi dovrà essere realizzata nel 1997.

La manovra per il 1997 dovrà ottenere aumenti di entrata per circa 11.200 miliardi e riduzioni di spesa (netta dagli interessi) per circa 21.200 miliardi. Assumendo che la manovra 1997 abbia carattere strutturale,

sarà necessario un ulteriore intervento di complessivi 22.000 miliardi per il 1998. Per il 1999 non saranno necessari, sempre nell'ipotesi che gli effetti delle manovre abbiano carattere di permanenza, ulteriori interventi di correzione; infatti, la correzione necessaria per il 1999 è inferiore (in termini di effetti sul saldo primario) di circa 2.700 miliardi rispetto a quella relativa al 1998.

Per le entrate, le misure di correzione dovranno mantenere inalterata la pressione fiscale al livello già raggiunto; saranno quindi necessari interventi relativamente limitati dal punto di vista quantitativo, e saranno possibili interventi strutturali di razionalizzazione (struttura del prelievo, procedure, adempimenti a carico del contribuente) e di recupero delle aree di evasione e di elusione.

Per quanto attiene alle uscite il risultato sarà ottenuto mantenendo costante il livello nominale di tutte le spese che non dipendono da obbligazioni giuridicamente già perfezionate. Per le spese in conto capitale sarà possibile una crescita utilizzando forme di «finanziamento sui fondi comunitari o sull'utenza».

Gli interventi sulle spese dovranno tenere conto del fatto che l'azione di risanamento compiuta negli ultimi anni ha ridotto la possibilità di correzioni «facili»; sarà quindi necessario concentrare le attività pubbliche sulle «priorità strategiche», riducendole nei settori nei quali «possono essere sviluppate fonti alternative di offerta efficienti ed efficaci», e potenziandole nelle aree che devono restare nel settore pubblico.

Sul piano quantitativo gli interventi dovranno determinare un miglioramento complessivo dell'avanzo primario del settore statale di 1,78 punti percentuali di PIL nel 1997, 2,79 punti nel 1998, e 2,60 punti nel 1999. Nel primo anno la manovra consiste per poco più di un terzo in aumenti di entrata e per la parte rimanente in riduzioni di spesa; negli anni successivi la quota degli aumenti di entrata si riduce fino a rappresentare poco più di un quarto del totale.

A livello di settore pubblico la manovra ha le medesime dimensioni.

L'aumento dell'avanzo primario avrà, a parità di tassi di interesse (si tenga conto che, come detto in precedenza, la riduzione dei tassi è già scontata negli andamenti tendenziali), un effetto di contenimento della spesa per interessi per oltre 4.000 miliardi nel 1999; ne risulterà, nel complesso, un miglioramento del fabbisogno pari a 2,6 punti percentuali di PIL nel 1999.

La correzione programmata, tenendo conto dell'andamento tendenziale, comporterà una riduzione dell'incidenza del fabbisogno sul PIL dal 6,1 per cento previsto per il corrente anno al 4,5 per cento nel 1997; nel 1998 sarà raggiunto il livello del 3,0 per cento. L'obiettivo raggiunto nel 1998 dovrebbe consolidarsi nel 1999, anno nel quale il fabbisogno dovrebbe scendere al 2,8 per cento del PIL, nonostante la (programmata) lieve attenuazione degli effetti di correzione.

Peraltro l'indicatore da utilizzare per la verifica dell'assenza di un disavanzo eccessivo ai fini dell'Unione economica e monetaria è l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni; i livelli programmati dell'obiettivo nelle varie definizioni sono i seguenti:

Andamenti programmatici

in per cento del PIL	1996	1997	1998	1999
Fabbisogno di cassa del settore statale	6,09	4,52	2,99	2,80
Fabbisogno di cassa del settore pubblico	6,40	4,88	3,04	2,89
Indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni	6,74	5,45	2,82	2,81

Nel 1996 e nel 1997 sono previsti rimborsi in titoli di ammontare rilevante: 12.000 miliardi nel 1996 e 14.100 miliardi nel 1997, per crediti di imposta; 3.135 miliardi nel 1996 e 4.205 miliardi nel 1997, per crediti collegati a sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica. In

conseguenza l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni assume, in tali anni, valori superiori a quelli del fabbisogno. In sostanza, la differenza rispetto al fabbisogno di cassa del settore statale è dovuta al fatto che l'Unione europea, utilizzando l'indicatore dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni come misura del disavanzo, considera, oltre al fabbisogno statale, anche i pagamenti in titoli dovuti per effetto delle sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica, così come stabilito dal Governo precedente, che aggiungendosi alle regolazioni in titoli per rimborsi di crediti d'imposta provocano una concentrazione nel 1996 e nel 1997 di questo tipo di operazioni.

Per il pagamento degli arretrati pensionistici il Governo valuterà se anticiparli, in modo che per il 1997 la differenza tra indebitamento netto e fabbisogno di cassa si riduca notevolmente. In ogni caso, conviene sottolineare che si tratta di un fenomeno non strutturale, bensì di natura transitoria, dovuto essenzialmente a una sorta di spesa *una tantum*.

Il percorso delineato nel DPEF assicura il raggiungimento dell'obiettivo di un fabbisogno (settore statale e settore pubblico) e di un indebitamento netto (pubbliche amministrazioni) non superiore al 3 per cento del PIL nel 1998; tuttavia, il documento governativo chiarisce in più passaggi ed in uno specifico paragrafo che il Governo non «ha rinunciato a presentare l'Italia come candidato all'ingresso nell'Unione monetaria»; la scelta di non accelerare il processo di risanamento rispetto a quanto previsto nel precedente DPEF è determinata dal convincimento che l'andamento del quadro economico non consente, oggi, una accelerazione. Tuttavia «la ferma volontà dell'esecutivo di raggiungere gli obiettivi secondo il calendario previsto dal Consiglio europeo di Madrid» comporta l'impegno di «verificare in autunno, in relazione all'andamen-

to della congiuntura e dei mercati finanziari, la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza».

In ogni caso, il quadro di interventi delineato nel DPEF costituisce «un passo necessario verso il traguardo della partecipazione all'Unione economica e monetaria dal 1/1/1999». Secondo il Governo «l'aggancio all'Europa» è la direttrice fondamentale del documento e consente di porre le basi «prima per il rientro della lira nell'Accordo di cambio europeo; successivamente, per la partecipazione nell'Unione monetaria».

Ricapitolando quanto si è fin qui detto, va comunque ricordato che negli ultimi anni il nostro paese ha realizzato brillanti risultati nel risanamento della finanza pubblica. Avviate le privatizzazioni, il fabbisogno è stato ridotto a 130.000 miliardi (era di 155.000 miliardi nel 1994) e il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno, per la prima volta dopo 25 anni, tende a diminuire.

Per conseguire questo risultato, dal 1990 ad oggi, sono state realizzate ben 12 manovre di risanamento finanziario, al ritmo di 2 all'anno, con interventi per complessivi 426.000 miliardi di lire, l'equivalente di 280 miliardi di dollari. Gli interventi di correzione hanno contribuito a ridurre il rapporto debito/PIL, rispetto all'andamento tendenziale, di circa 24 punti percentuali. La pressione fiscale è stata progressivamente elevata fino a raggiungere un livello solo di poco al di sotto della media europea (46,2 per cento); la spesa pubblica al netto degli interessi è ora sensibilmente inferiore rispetto ai principali *partners* commerciali.

Sin dal 1993, l'Italia è diventato il paese più virtuoso nel risanamento dei conti pubblici. In quell'anno il rapporto debito/PIL del nostro paese è

aumentato in misura inferiore rispetto al resto dell'Europa.

Tra il 1994 e il 1995 il rapporto tra il fabbisogno del Tesoro e il prodotto interno lordo è diminuito dal 9,5 al 7,4 per cento; il debito netto del paese nei confronti dell'estero è sceso in tre anni a 84.000 miliardi, meno del 5 per cento del prodotto; era dell'11 per cento (164.000 miliardi) alla fine del 1992.

Nel 1995, il rapporto tra il debito e prodotto interno in Italia è addirittura diminuito, mentre ha continuato a crescere in quasi tutti i paesi dell'Unione europea. Il disavanzo corrente dell'Italia si è ridotto dell'1,6 per cento; nella media dei paesi dell'Unione europea soltanto dello 0,8 per cento. Il 1995 è stato anche l'anno in cui si è consolidato il percorso di risanamento: l'obiettivo del deficit è stato raggiunto; l'obiettivo di avanzo primario è stato raggiunto e superato per 3.000 miliardi. Nel dicembre scorso l'avanzo primario del settore statale ha toccato la ragguardevole somma di 63.000 miliardi, pari al 3,6 per cento del PIL. Nessuno tra i maggiori *partners* europei può vantare altrettanto: in Germania, l'avanzo primario è soltanto dello 0,3 per cento; mentre Francia e Gran Bretagna hanno disavanzi primari rilevanti. Il 1995, quindi, può essere considerato per il nostro paese come l'anno del passaggio dal circolo «vizioso» a quello «virtuoso».

Gli obiettivi fissati a Maastricht in termini di risanamento della finanza pubblica sono stati perseguiti con costanza, con grandi sacrifici ed un aumento consistente della pressione fiscale. Nonostante i progressi nella correzione del disavanzo pubblico e nel contenimento dell'inflazione, rischiamo di non rispettare le condizioni di adesione previste dal Trattato.

Per far parte del gruppo dei paesi della moneta unica è necessario intensificare gli sforzi, come sottolinea il Fondo monetario internazionale. Nei primi mesi del 1998, come stabilito dal vertice dei ministri economici dell'Unione europea di Valencia, saranno esaminati i requisiti di tutti i paesi partecipanti per stabilire chi è in regola e chi no con i parametri dell'Unione monetaria, quali paesi saranno integrati nell'Unione monetaria e quali esclusi.

Il commissario europeo Monti, pur rilevando che con il DPEF permangono i «fuori linea» per inflazione, tassi di interesse e debito pubblico, che non dovrebbero consentire di raggiungere l'obiettivo di riduzione del deficit al 3 per cento entro il 1997, ha riconosciuto, in occasione dell'audizione parlamentare del 4 luglio scorso, che il DPEF è «una buona base per il risanamento finanziario».

Un'ulteriore conferma che il processo in corso per una accelerata azione di risanamento ha già conseguito positivi e consistenti risultati e che l'azione del Governo, così come delineata dal DPEF, persegue la convergenza verso i parametri stabiliti dal trattato di Maastricht, viene dal recente giudizio espresso da Moody's e più in generale dalla fiducia manifestata dai mercati finanziari. Che quello in corso sia un percorso virtuoso, che già delinea una tendenziale riduzione del differenziale tra i nostri tassi di interesse e quelli tedeschi, è stato accertato con le ultime aste dei titoli del Tesoro, che hanno fatto registrare il dimezzamento di tale differenziale (da un massimo di 650 punti a 288).

Se è pur vero che la verifica dell'esistenza dei requisiti avverrà nel 1998 con riferimento ai valori conseguiti nel 1997, occorre in ogni caso tenere conto del fatto che la data di inizio della terza fase dell'Unione economica

e monetaria è stata confermata dal Consiglio europeo di Madrid al 1° gennaio 1999 e che per quella data, allo stato degli attuali andamenti tendenziali e programmatici, il nostro paese avrà ridotto al 3 per cento il rapporto deficit/PIL.

D'altra parte, sempre allo stato attuale, il nostro paese non è il solo a non rientrare nei parametri indicati a Maastricht, in quanto neppure Germania e Francia sono nelle condizioni richiamate. Peraltro, non è escluso, come lo stesso DPEF ipotizza, che mutando in meglio le condizioni macroeconomiche si possa realizzare una accelerazione dell'avvicinamento all'Unione monetaria europea.

L'ambizioso obiettivo di tenere fermi i riferimenti di convergenza europea presuppone che possa essere coniugato il rigore per il risanamento finanziario con gli obiettivi fondamentali dell'azione del Governo, che sono la crescita economica, e la lotta alla disoccupazione, nel presupposto che ciò avvenga senza che il paese giunga alla Unione europea «senza fiato».

In sostanza, il paese deve perseguire il risanamento della finanza pubblica con la massima rapidità, compatibilmente con l'andamento dell'economia.

Riguardo alle ipotesi di una accelerazione della tendenza a convergere verso un parametro disavanzo/PIL non superiore al 3 per cento già nel 1997, sono condivisibili le considerazioni svolte dal Governatore della Banca d'Italia in occasione dell'audizione parlamentare dello scorso 9 luglio. In quella occasione il dottor Fazio ha affermato con decisione che, per raggiungere quell'obiettivo, occorrerebbe una manovra correttiva pari a circa 3 punti percentuali del PIL (60.000 miliardi circa), invece degli 1,7 punti programmati dal DPEF, manovra che inciderebbe negativamente

sulla crescita dell'economia nel 1997 e nel 1998, rendendo altresì vani gli effetti positivi già realizzati sui mercati con la riduzione dei tassi di interesse.

Il convinto parere della Banca d'Italia è che «sulla base degli elementi attualmente disponibili, appare opportuno procedere alla correzione rispettando le linee e i tempi indicati nel documento».

3. Una politica per l'occupazione, gli investimenti e il Mezzogiorno

Fin dalla premessa che introduce il DPEF, la lotta alla disoccupazione viene indicata come l'obiettivo fondamentale dell'azione del Governo.

Si tratta di un obiettivo che va perseguito con azioni mirate ad affrontare la questione a molteplici livelli con il già sperimentato metodo della concertazione con le parti sociali.

Il DPEF muove da una analisi della disoccupazione, che va considerata un autentico spreco di risorse e non è un fenomeno generalizzato, sul piano territoriale, settoriale e generazionale, ma riguarda in particolare:

- i giovani (30 per cento del totale);
- i disoccupati di lunga durata (60 per cento del totale);
- la grande impresa;
- le aree meridionali.

Sul piano strutturale l'azione del Governo porrà in atto alcuni programmi concreti:

- incentivi alla formazione di piccole unità produttive e sostegno all'imprenditorialità nelle piccole imprese al fine di promuovere l'allargamento della base produttiva;

- una riforma dei servizi all'impiego basata sul decentramento istituzionale e sulla liberalizzazione di tale attività;

- una revisione del regime degli ammor-

tizzatori sociali con l'obiettivo di creare incentivi alla ricerca attiva del lavoro;

- un programma di lavori di utilità collettiva che punti anche allo sviluppo del settore *no-profit*;

- un insieme di misure per promuovere la flessibilità regolata della domanda e dell'offerta di lavoro (nuovo regime del *part-time*, disciplina del lavoro interinale, dell'apprendistato e dei contratti di formazione lavoro);

- un programma per immettere giovani nella pubblica amministrazione con contratti a tempo parziale;

- un programma di formazione professionale iniziale e continua;

- azioni di politica tributaria per ridurre il carico fiscale e contributivo sul costo del lavoro traslando parte degli oneri su una più vasta platea di contribuenti;

- sostegno alla imprenditoria giovanile ed altri interventi di promozione della cultura del lavoro nelle nuove generazioni.

Tutte le misure sopra elencate saranno affiancate da una nuova politica per gli investimenti, volta all'allargamento della base produttiva e all'aumento di competitività, non concentrata sulle sole opere pubbliche.

Fattori macroeconomici (tassi di interesse, stabilità monetaria, eccetera) condizionano le opportunità ad investire e possono contribuire a determinare un clima che incentivi gli imprenditori al rischio e che li sostenga nelle innovazioni tecnologiche.

In questo quadro particolare rilievo assumono:

- le piccole e medie imprese;

- l'uso di strumenti come gli incentivi fiscali;

- l'attivazione dei fondi strutturali e regionali europei;

- il rilancio delle grandi opere infrastrutturali (con una particolare attenzione a quelle, anche private, nei settori dell'energia, del trasporto, delle comunicazioni e trasmissione dati, che necessitano più di poli-

tiche di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati che di risorse pubbliche).

un programma di azione per lo sviluppo delle reti informative mirando a qualificare la domanda pubblica (rete unitaria della pubblica amministrazione) e a promuovere la salvaguardia e lo sviluppo del nostro patrimonio culturale.

Gli squilibri territoriali rappresentano però una grave emergenza che va affrontata con uno sforzo congiunto di molteplici soggetti istituzionali, sociali, economici.

Per questo occorre avviare processi di federalismo fiscale, legislativo ed amministrativo, unitamente ad interventi di superamento degli squilibri economici e finanziari; senza di ciò, secondo il DPEF, non si potrà nè realizzare un effettivo decentramento, nè realizzare una economia nazionale integrata ed equilibrata.

Il problema del Mezzogiorno si propone con tratti di specifica gravità. In soli tre anni, dal 1993 ad oggi, il tasso di disoccupazione è aumentato dal 17,4 per cento al 22 per cento.

La questione fondamentale per il Mezzogiorno è passare da un modello di sviluppo calato dal centro ad uno integrato nel sistema economico nazionale, ma che si basi sulle forze propulsive locali.

La situazione del Mezzogiorno va affrontata con un insieme di azioni dirette a favorire uno sviluppo autonomo degli investimenti e una valorizzazione delle risorse locali.

Il documento programmatico del Governo individua tra gli strumenti e le modalità di intervento da utilizzare a questo fine:

l'uso di meccanismi di agevolazione fiscale per chi crea nuova occupazione;

la sperimentazione di nuove forme di flessibilità nel mercato del lavoro evitando altresì le forme di sussidio alla disoccupazione;

l'incoraggiamento di patti territoriali e di accordi aziendali;

l'intervento virtuoso della pubblica amministrazione che garantisca certezza e

rapidità delle decisioni amministrative e delle agevolazioni finanziarie;

un ruolo specifico del sistema bancario per contenere il costo del denaro;

la costituzione di una Agenzia di promozione degli investimenti ad opera di soggetti privati;

il rafforzamento dell'area dei servizi reali diretti alle imprese;

la promozione di investimenti in infrastrutture che consentano una miglior circolazione di persone, beni ed informazioni;

una politica di salvaguardia ambientale;

la riqualificazione del capitale artistico e culturale;

lo sfruttamento delle risorse turistiche.

In questo quadro assume importanza decisiva la riqualificazione dell'amministrazione pubblica, anche al fine di un pieno utilizzo dei fondi strutturali europei.

L'insieme degli interventi delineati conferma quindi che l'azione del Governo non si articola in due fasi, una del rigore finanziario e l'altra per lo sviluppo, per l'occupazione e per il Mezzogiorno, da avviare successivamente e con cadenza ancora da definire, ma appare del tutto unitaria e contestuale. Va altresì ricordato che gli investimenti pubblici non producono certo in sé sviluppo, ma che non può esservi ripresa e sviluppo dell'economia senza gli investimenti pubblici.

4. Le entrate

Gli elementi caratterizzanti della politica tributaria sono individuati dal DPEF nel mantenimento, nel triennio 1997-1999, della pressione tributaria allo stesso livello dell'anno precedente e nella progettazione ed attuazione di interventi strutturali sul sistema tributario; questi obiettivi non rappresentano fasi diverse nel piano governativo, ma costituiscono «obiettivi e vincoli» contestualmente presenti nel progetto illustrato

nel DPEF; in altre parole, l'attuazione di un necessario processo di riforma sarà vincolata dal mantenimento del gettito e, al tempo stesso, l'emersione e la razionalizzazione del gettito consentiranno di impostare interventi di semplificazione e di alleggerire la pressione fiscale in modo sempre più incisivo.

Il DPEF indica, per il settore statale, l'obiettivo programmatico relativo alle entrate finali in 620.000 miliardi circa per il 1997, in 650.000 circa per il 1998, in 673.000 circa per il 1999, mantenendo una incidenza delle entrate sul PIL corrispondente al 32 per cento circa. L'intervento necessario per realizzare il mantenimento della pressione tributaria è di limitata ampiezza, con correzioni pari a 11.200 miliardi nel 1997 (aggiuntivi rispetto agli effetti, sul 1997, della manovra correttiva per il 1996, attualmente all'esame del Parlamento), 14.750 miliardi nel 1998, 13.450 miliardi nel 1999 (corrispondenti a mezzo punto di PIL nel 1997, 0,72 per cento e 0,63 per cento del PIL nel 1998 e 1999 rispettivamente). Le cifre descritte evidenziano come l'adozione di misure permanenti per il 1997 pari a 11.200 miliardi consenta di attuare un intervento correttivo per gli anni successivi di limitata entità.

Per quanto riguarda il settore pubblico, l'obiettivo viene fissato in 959.000 miliardi circa per il 1997, 1.000.000 e 1.035.000 miliardi circa per il 1998 e 1999, al fine di garantire una pressione fiscale pari al 49 per cento circa per il 1997 e 1998 e un calo al 48,3 per cento per il 1999.

La parte più rilevante e più impegnativa del progetto governativo riguarda, quindi, la predisposizione e l'attuazione delle riforme.

In una ottica pluriennale, obiettivi fondamentali e linee guida alla base del processo di riforma illustrato nel DPEF sono l'equità e lo sviluppo. Per quanto riguarda l'equità, le linee guida sono da individuare nella razionalizzazione e semplificazione del sistema, nella lotta all'evasione, nella revisione della progressività; il DPEF, di conseguenza, sottolinea la necessità di individuare

percorsi di razionalizzazione e di lotta all'evasione, correggendo quegli aspetti che consentono di sottrarre imponibili e riducendo le aliquote man mano che emergono le aree recuperate all'imposizione; la progressività deve essere riferita all'intero sistema, per cui essenziale risulta impostare un processo di semplificazione della struttura dell'imposta sul reddito (accorpendo gli scaglioni), il riordino della imposizione patrimoniale e della tassazione dei redditi da attività finanziarie, in una ottica di neutralità allocativa a livello comunitario, la riforma dell'IVA, accorpendo le aliquote vigenti in due o tre livelli, secondo le indicazioni comunitarie.

Per quanto riguarda lo sviluppo, la riforma della tassazione delle imprese deve mirare a realizzare una maggiore neutralità dell'imposizione rispetto alle scelte di finanziamento, al fine di favorire il ricorso al capitale proprio rispetto all'indebitamento e di correggere, così, l'attuale situazione che induce alla sottocapitalizzazione delle imprese. Il DPEF propone una impostazione che ricalchi la linea della *dual income tax*, ove coesistono due aliquote, una ridotta, pari a quelle vigenti per le imposte sul reddito da capitale, da applicare al rendimento figurativo del capitale proprio, e una ordinaria per i profitti eccedenti il rendimento ordinario. Essenziale sembra, comunque, la predisposizione di strumenti incentivanti per investimenti e occupazione.

Importante, infine, risulta l'impegno ad una politica fiscale ambientale con la predisposizione di interventi che, modificando i prezzi relativi dell'uso dell'ambiente (tramite le imposte ambientali), tendano ad avvicinare il costo sopportato dall'operatore inquinante al costo che la collettività subisce dal processo di inquinamento.

In una ottica di più breve periodo, la manovra per il 1997 sarà ispirata da tre direttici fondamentali:

il *decentramento fiscale*, soprattutto in una ottica di un potenziamento

del ruolo degli enti substatuali. Il DPEF impegna il governo alla presentazione di un progetto ampio per potenziare l'autonomia finanziaria: la razionalizzazione e la semplificazione del sistema di prelievo avverrà, secondo il DPEF, attraverso la definizione di una imposta regionale a larga base imponibile e a bassa aliquota, che sostituirà a parità di gettito contributi sanitari e tributi vari (ILOR, ICIAP, tassa sulla concessione sulla partita IVA, eventualmente anche l'imposta sul patrimonio delle imprese). L'introduzione dell'imposta dovrebbe comportare, secondo il DPEF, il manifestarsi di effetti positivi sull'occupazione (a causa della riduzione del costo del lavoro), sulla crescita, sul livello dei prezzi e dei tassi di interesse. Altri interventi dovranno essere programmati per attuare un decentramento alle Regioni dell'imposizione diretta sulle famiglie, nella forma di compartecipazione al gettito dell'IRPEF (riserva di aliquota o addizionale), accompagnata da una ampia autonomia regolamentare nella determinazione di una serie di tributi o nella trasformazione degli stessi in tariffe;

un nuovo rapporto con il contribuente, che deve essere reimpostato lungo linee di trasparenza e civiltà, per aumentare la tollerabilità del sistema. Primo obiettivo è la semplificazione e la riduzione dei margini di conflittualità e di incertezza, attraverso il completamento della riforma del contenzioso e dell'istituto dell'autotutela. L'attività di accertamento deve essere riqualificata, eliminando i criteri eccessivamente formalistici e incentivando i controlli sostanziali di buona qualità (cioè, capaci di superare il contenzioso), in ambito contraddittorio. Impegno prioritario per l'Amministrazione finanziaria sarà quello di fornire assistenza e informazione ai contribuenti;

la revisione dell'assetto e del funzionamento dell'Amministrazione fi-

nanziaria, al fine di perseguire efficienza e funzionalità; punti essenziali sono da un lato la riforma delle procedure degli uffici, dall'altro la definizione di percorsi di programmazione, pianificazione e controllo degli obiettivi di accertamento, anche attraverso l'individuazione di responsabilità di funzione.

5. Principali azioni di politica economica e di bilancio

Modernizzazione dell'azione amministrativa, riforma del bilancio dello Stato, federalismo

Il Governo si propone di chiedere al Parlamento deleghe in materia di attribuzione di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali, di riforma delle amministrazioni pubbliche e della struttura del bilancio dello Stato, nonché di semplificazione amministrativa. Si intende in sostanza attribuire, per delega o per trasferimento, alle Regioni ed al sistema di autonomie locali tutte le funzioni amministrative che non restino nella competenza esclusiva dello Stato e non riguardino compiti di regolazione generale.

Attraverso la riforma della struttura del bilancio dello Stato ci si propone di rendere possibile la costruzione di modelli di controllo dei risultati, costi e rendimenti, che parta, in via preliminare, dalla individuazione di centri di responsabilità amministrativa. Operando la ripartizione delle risorse in base a funzioni e programmi sarebbe valorizzata la significatività delle scelte del Parlamento sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa, e sarebbe inoltre attivabile un sistema di programmazione, gestione e controllo dei costi basato sui fondi affidati ai dirigenti. Diventerebbe quindi più semplice individuare inefficienze nella spesa sulla base di una attenta ricognizione delle duplicazioni, degli sprechi e delle esigenze effettive.

Riduzione dell'inflazione

Per raggiungere il tasso di inflazione programmato (pari al 2,5 per cento per il 1997 ed al 2 per cento per ciascuno degli anni 1998 e 1999), si intende, nell'ambito della logica di una politica dei redditi che coinvolga tutte le parti sociali:

effettuare un'analisi degli aumenti delle tariffe pubbliche già disposti a suo tempo e successivamente sospesi, per renderli, nei limiti del possibile, operativi, utilizzando come parametro di riferimento un indice ottenuto sottraendo dall'inflazione programmata l'aumento della produttività che si prevede di trasferire sulle tariffe;

rendere più incisivo il monitoraggio dei prezzi da parte dell'Osservatorio istituito presso il Ministero dell'industria;

intraprendere una serie di azioni volte a rendere più efficiente il sistema distributivo, per ridurre le componenti diseconomiche che frenano lo sviluppo ed incidono in modo strutturale sull'inflazione.

Politiche settoriali

Altri comparti interessati sono i lavori pubblici, la solidarietà sociale, la pubblica istruzione e università, la sanità, la difesa, gli esteri, l'agricoltura.

Lavori pubblici

Il Ministero dei lavori pubblici avvierà, a breve e medio termine, una serie di iniziative che, nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di salvaguardia ambientale e di standard di sicurezza (nonchè delle compatibilità generali del bilancio dello Stato), attivi un flusso di investimenti in opere infrastrutturali; così facendo si contribuirà anche a dare una risposta al grave problema occupazionale presente nel Paese, ed in particolare nelle regioni meridionali.

Solidarietà sociale

Le politiche di sostegno a favore dei nuclei familiari e delle fasce sociali deboli o a rischio saranno attuate, nelle intenzioni del Governo, attraverso un uso più efficiente delle risorse esistenti, e quindi «reperendo negli stanziamenti di bilancio le risorse aggiuntive per le politiche sociali». Alle misure contenute nella legge n. 85 del 1995 e nella legge finanziaria per il 1996 dovrebbero aggiungersi interventi volti a tutelare le esigenze dei nuclei familiari che non percepiscono reddito e delle famiglie dei lavoratori autonomi, senza tralasciare iniziative atte a promuovere l'armonizzazione tra vita lavorativa e familiare, quali i congedi parentali e familiari e l'incentivazione del lavoro *part-time*.

Pubblica istruzione e università

Per quanto riguarda le spese legate all'istruzione viene ribadito l'impegno ad attuare gli interventi di razionalizzazione della rete scolastica previsti dall'articolo 1, comma 19, del provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica per il 1996; verranno inoltre adottate misure volte al contenimento del *turn-over* e delle supplenze. I risparmi così ottenuti potranno essere destinati ad interventi migliorativi, nel quadro del potenziamento delle autonomie territoriali.

Con riferimento alle Università, ne verrà completata l'autonomia, con il fine di responsabilizzare maggiormente i centri di spesa ai risultati. Nell'ambito dell'autonomia della ricerca verranno introdotti meccanismi che possano favorire forme di partecipazione ai programmi da parte dei privati, anche sotto il profilo finanziario.

Sanità

Nella salvaguardia degli scopi di fondo del Servizio sanitario nazionale si punta a rendere effettivo e consolidare il modello aziendalistico introdotto dalla riforma.

I provvedimenti essenziali saranno volti in particolare:

ad accentuare il processo di regionalizzazione;

ad attuare i criteri di misurazione della qualità necessaria per l'accreditamento di operatori e strutture, al fine di concretizzare il diritto di scelta degli assistiti;

a regolamentare l'attività libero-professionale degli operatori sanitari all'interno delle strutture pubbliche con l'unicità del rapporto di lavoro.

Ci si propone di progettare il servizio (sulla base di una analisi dei bisogni e di una precisa scala di priorità) in modo da ottenere il massimo dell'efficienza ed il massimo della qualità possibile, anche attraverso l'integrazione delle risorse pubbliche con quelle private e quelle derivanti dal sociale *no-profit*.

Difesa

Ci si prefigge di realizzare:

una maggiore efficienza nella gestione delle spese di funzionamento, attraverso la razionalizzazione delle strutture operative e logistiche e dei comandi operativi e territoriali;

la riorganizzazione ed alienazione del patrimonio immobiliare;

la riduzione del personale di leva, nonché il progressivo riproporzionamento della componente organica del personale militare e civile.

Esteri

In considerazione del ruolo di crescente rilevanza che l'Italia è chiamata a svolgere nell'ambito della Comunità internazionale, si ritiene indispensabile mettere in atto un tempestivo ed organico adeguamento complessivo degli strumenti della politica estera, modernizzando in primo luogo, dal punto di vista organizzativo-funzionale, la struttura centrale del Ministero degli affari

esteri e la sua rete diplomatica e consolare.

Agricoltura

Viene prospettata la necessità di una nuova legge pluriennale per interventi programmati in agricoltura, tale da riuscire ad integrare il mondo agricolo con la politica economica nazionale. Nell'immediato si adotteranno provvedimenti intesi a:

dare piena attuazione alla legge n. 491 del 1993 per rendere più effettiva la partecipazione del Ministero alla elaborazione delle politiche comunitarie;

adottare un piano per la zootecnia;

rinegoziare le «quote latte» e riformare l'AIMA;

promuovere l'ingresso dei giovani in agricoltura.

Dismissioni patrimoniali

L'attività di cessione delle partecipazioni controllate dallo Stato, direttamente e indirettamente, ha sinora determinato introiti per complessivi 36.224 miliardi di lire dei quali 15.224 imputabili a privatizzazioni gestite direttamente dal Tesoro (IMI, INA, ENI) e 21.000 a quelle effettuate dal gruppo IRI (settori alimentare, creditizio, siderurgico).

Al fine di ridurre l'indebitamento dell'IRI, secondo l'accordo con la Commissione europea del 1993, oltre ai risultati delle cessioni già effettuate, contribuiranno le alienazioni di altre partecipazioni, la maggiore delle quali sarà quella della STET.

Gli incassi delle privatizzazioni gestite direttamente dal Tesoro non sono utilizzati per finanziare il fabbisogno finanziario dello Stato, ma vengono accantonati nel Fondo di ammortamento del debito pubblico per poi venire utilizzati per l'acquisto di titoli di Stato in circolazione (in particolare quelli con i tassi di interesse più alti).

Il principale effetto di queste operazioni sta nella riduzione dell'ammontare del debito, ma a questo si aggiungono il rafforzamento della credibilità del Governo e la riduzione dei tassi di interesse corrisposti per i titoli di Stato.

L'importo complessivo dei riacquisti di titoli del debito condotti dal Tesoro nel 1995, con l'utilizzo del Fondo, ammonta a 5.500 miliardi; nel 1996 sono previste ulteriori operazioni per altri 15.000 miliardi, equivalenti allo 0,8 per cento del PIL.

Per l'anno in corso è prevista la cessione di ulteriori quote azionarie dell'IMI, dell'INA e dell'ENI.

Inoltre, grazie alla istituzione delle Autorità di regolazione e controllo dei servizi di pubblica utilità a seguito dell'emanazione della legge n. 481 del 1995, si potrà dar corso alla vendita di azioni STET ed ENEL.

Grande importanza va attribuita alla predisposizione di un quadro normativo e regolativo certo per tutte le attività che si possono ricomprendere nella categoria dei servizi di pubblica utilità, sia a livello nazionale che locale.

A questa esigenza rispondono sia l'attivazione della Autorità per l'energia e il gas (realizzata da pochi giorni) e di quella per le telecomunicazioni, sia l'applicazione di criteri omogenei per il calcolo delle tariffe e la qualità dei servizi nei settori non coinvolti dalla legge n. 481 del 1995, prevista dalla deliberazione del CIPE del 24 aprile 1996.

I processi di dismissione in corso richiederanno un grande impegno al mercato finanziario italiano nel quale si può prevedere avranno un ruolo importante sia i fondi pensione, sia le fondazioni bancarie.

Per queste ultime, la dismissione delle partecipazioni bancarie detenute, libererà risorse che potranno essere impiegate nell'acquisto di partecipazioni non di controllo nelle società privatizzate.

Resta inoltre ancora da avviare la dismissione del patrimonio immobiliare dello Sta-

to, la cui utilizzazione attualmente risulta spesso limitata.

Il profilo temporale del risanamento - Conclusioni

Come già detto il calendario dell'ultima fase di completamento dell'Unione economica e monetaria è stato definito già alla fine dello scorso anno al Consiglio europeo di Madrid. Il Governo, nel predisporre il documento di programmazione economico-finanziaria, ha giustamente ribadito la scelta di mantenere pienamente l'Italia all'interno di questo processo, pur tenendo responsabilmente conto dell'andamento dell'economia reale e dei mercati finanziari in Italia ed in Europa. La strategia di risanamento della finanza pubblica prevede quindi che, date le attese che al momento possono essere formulate sulla crescita del PIL e sul livello dei tassi di interesse, l'obiettivo di un disavanzo non superiore al 3 per cento del PIL possa essere programmato per il 1998.

Il nostro paese ha compiuto, negli ultimi anni, uno sforzo di risanamento di dimensioni eccezionali, come è dimostrato dalla riduzione del disavanzo sia in valore assoluto che in rapporto al PIL. Il risultato assume maggiore rilievo se si considera che esso è stato conseguito in presenza di un andamento non favorevole dei tassi di interesse, ed è stato quindi dovuto ad un avanzo primario di dimensioni che non hanno riscontro negli altri maggiori paesi europei.

Peraltro, difficoltà non marginali sono stati incontrate da tutti i maggiori paesi nel campo della finanza pubblica, soprattutto in relazione all'andamento dell'economia, al punto che, tra i paesi dell'Unione, solo la Danimarca, l'Irlanda ed il Lussemburgo rispettano attualmente il criterio di un disavanzo inferiore al 3 per cento del PIL. Vero è che quasi tutti i *partners* europei (ed in particolare i principali) annunciano obiettivi di finanza pubblica che consentono di riportare il disavanzo a livelli non superiori al 3 per cento entro

il 1997, e che questo risultato è reso meno difficile dalle dimensioni più limitate del debito e quindi della spesa per interessi (rispetto al nostro paese); peraltro le politiche di risanamento pongono comunque problemi difficili, suscitando un confronto anche aspro tra le parti sociali di quei paesi.

In questo senso va sottolineato che l'evoluzione della finanza pubblica italiana mostra, soprattutto se si guarda agli andamenti di fondo, una nettissima tendenza alla convergenza verso una situazione di finanza pubblica più equilibrata, anche se non priva di problemi, simile a quella dei principali paesi europei; naturalmente la tendenza si svolge partendo da livelli del debito nettamente superiori, ma, in termini di disavanzo, ha già conseguito risultati di dimensioni assai rilevanti.

Il Governo ha scelto di proporre per il 1997 una manovra di correzione che in termini di effetti sul saldo primario si aggira sui 50.000 miliardi (di cui 17-18 mila per il decreto Prodi più 32-33 mila per la manovra) se si tiene conto del provvedimento di giugno e delle misure da assumere entro la fine dell'anno. Date le attese sull'andamento dell'economia, interventi ancora più rilevanti non sarebbero realistici e rischierebbero di rendere non credibile la politica governativa. Da condividere è anche l'intenzione, chiaramente annunciata nel documento governativo, di riconsiderare gli obiettivi 1997 se l'andamento dell'economia e dei mercati finanziari si dimostrassero più favorevoli di quelli che al momento possono essere previsti. D'altra parte è ovvio che una situazione migliore dell'economia europea dovrà comportare una accelerazione del processo di risanamento, in modo da garantire che la programmata riduzione del divario rispetto agli altri principali paesi dell'Unione si realizzi effettivamente.

In ogni caso, la politica di risanamento deve fondarsi sull'acquisizione di un consenso convinto delle parti sociali. Certo, occorre mantenere la necessaria distinzione dei ruoli, e il consenso va riferito alle linee strategiche della politica governativa piuttosto che alle specifiche misure di intervento, ma questa è comunque una scelta di fondo che non deve essere messa in discussione. Sarebbe non corretto interpretare meccanicamente questa linea come un vincolo alla azione del Governo, senza vederne un'altra e più importante dimensione, legata alla credibilità della politica governativa. Questo aspetto è evidente in relazione alla accelerazione del contenimento dell'inflazione, che il Governo ha opportunamente assunto come obiettivo per il prossimo anno e che può essere ottenuta solo proseguendo in quella direzione di concertazione con le parti sociali che ha consentito già risultati assai importanti.

Più in generale, un processo di riforma che intende razionalizzare lo Stato sociale, senza indebolire, ma anzi rafforzando, le politiche che garantiscono gli elementi di coesione indispensabili in una società pienamente democratica, non può fare a meno della ricerca del consenso delle parti sociali.

Queste considerazioni portano a ritenere opportuno che il dibattito in Parlamento, e la stesse risoluzioni che lo concluderanno, sottolineino la priorità che il Governo assegna alla questione dell'occupazione, da affrontare all'interno del processo di risanamento. In questa direzione sarebbe utile, raccogliendo alcune indicazioni del documento governativo, acquisire risorse aggiuntive da utilizzare per il finanziamento di investimenti produttivi.

Si tratta in sostanza di un ruolo di stimolo e di coordinamento che lo

Stato dovrà esercitare, mobilitando le risorse disponibili (dell'intero settore pubblico, sia interne che europee, ed anche private) per il rilancio di un processo di crescita equilibrata, anche attraverso un potenziamento della funzione delle autonomie locali.

Più in generale, va sottolineato che la strategia di contenimento della spesa pubblica basata sulla razionalizzazione e concentrazione delle funzioni che devono restare pubbliche, individuata nel Documento di programmazione economico-finanziaria, richiede l'adesione convinta non solo dell'amministrazione statale, ma anche di tutti i livelli di governo, e delle parti sociali. È necessaria una piena consapevolezza del fatto che un ritardo in questa difficile strategia di riforma rischierebbe di impedire un riequilibrio ottenuto senza mettere in discussione il livello di protezione sociale ed aprirebbe problemi di difficilissima soluzione.

Per questo va apprezzato l'impegno del Governo ad apprestare in tempi rapidi gli strumenti legislativi necessari all'opera di riforma e va accolta la richiesta di un rapido esame da parte del Parlamento degli annunciati disegni di legge di riforma (in materia di bilancio, di amministrazioni pubbliche, di semplificazione amministrativa, di attribuzione di compiti, uffici e risorse alle Regioni ed alle autonomie locali).

* * *

In conclusione, è utile ricordare che dal dibattito svolto in Commissione è risultato confermato l'impegno per il risanamento della finanza pubblica e la lotta all'inflazione.

È emersa peraltro con evidenza la necessità di attivare tutte le risorse pubbliche e

comunitarie disponibili (quantificabili in almeno un punto di PIL) per promuovere l'attuazione di investimenti pubblici che contribuiscano allo sviluppo e alla crescita dell'occupazione. A tal fine occorre inoltre favorire l'espansione degli investimenti privati e promuovere un piano addizionale di investimenti nei settori ad alta intensità di lavoro e che coniugano l'occupazione con lo sviluppo compatibile e la qualità culturale ed ambientale, con sollecite misure da varare in vista della conferenza di settembre sul lavoro, insieme a misure fiscali volte a favorire la nascita di nuove imprese e lo sviluppo del settore *no-profit*.

Per quanto attiene in particolare al Mezzogiorno, è necessario definire una strategia di interventi basata, oltre che sulle azioni di sostegno dell'occupazione e di espansione della base produttiva, sul potenziamento dei servizi pubblici fondamentali, la scuola, la giustizia, l'ordine pubblico e i trasporti.

Sempre dal dibattito è emersa la necessità di ribadire l'impegno a rinnovare i contratti di lavoro in scadenza in termini non sperequati, sotto il profilo dell'adeguamento all'inflazione, rispetto a quelli recentemente sottoscritti, individuando forme di recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni ove il tasso di inflazione effettivamente registrato risulti maggiore rispetto a quello programmato.

Per quanto attiene alle entrate, è necessario adottare un'azione incisiva e coordinata per la lotta all'evasione ed all'elusione fiscale, tale da determinarne un significativo aumento, senza alcun incremento delle aliquote. Saranno così acquisite risorse aggiuntive da destinare anche al finanziamento di iniziative per lo sviluppo e l'occupazione.

FERRANTE, *relatore*

PARERE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(Estensore: FASSONE)

3 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento, per quanto di propria competenza, esprime, a maggioranza, parere favorevole.

PARERE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE
(DIFESA)

(Estensore: SEMENZATO)

9 luglio 1996

La Commissione esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni e raccomandazioni:

è importante che il quadro generale di spesa sia definito in un quadro di certezza normativa e contabile, poichè gran parte della razionalizzazione delle spese deriva da future leggi sul modello di difesa e sulla leva; a tale riguardo raccomanda pertanto che si presentino al più presto i relativi disegni di legge;

nel quadro delle dismissioni deve essere garantita la salvaguardia del patrimonio storico e ambientale che i beni da dismettere possono rappresentare.

PARERE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: CADDEO)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento esprime, a maggioranza e per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni.

1) Sul lato delle entrate, pur apprezzando l'ipotesi di invarianza della pressione fiscale, si auspica un'azione volta a riequilibrare il prelievo tra i percettori dei vari tipi di reddito, alleviando quelli (per esempio da lavoro dipendente) che tutte le statistiche tributarie sembrano indicare come i più colpiti. Contemporaneamente, appare necessario accentuare ancora di più la lotta all'evasione fiscale in modo che, aumentando la base imponibile, si pongano contemporaneamente le condizioni per una riduzione generalizzata delle aliquote.

2) Si auspica, inoltre, nell'ottica dell'armonizzazione, nell'ambito dell'Unione europea, in tale settore, un maggior ricorso alle cosiddette «ecotasse», anche al fine di promuovere uno «sviluppo sostenibile», non quindi in contraddizione con le esigenze di tutela dell'ambiente.

3) Si suggerisce poi al Governo di valutare l'opportunità di una modifica della legge che prevede la devoluzione totale dei proventi delle privatizzazioni all'ammortamento del debito pubblico, destinando una quota di tali proventi ad un apposito fondo per il sostegno dell'occupazione.

4) Si invita, infine, il Governo stesso a procedere con più decisione nella politica di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico e, alternativamente, in quella di una più efficace gestione produttiva dei beni immobili non destinati alla dismissione.

PARERE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

(Estensore: BISCARDI)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

Merita in primo luogo una valutazione positiva l'impegno, contenuto nel Documento, a realizzare quanto indicato nel Protocollo di intesa sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993; tale Protocollo, nel sottolineare la centralità della formazione, dell'istruzione e della ricerca, indicava espressamente gli obiettivi dell'elevamento dell'obbligo, della riforma della scuola secondaria superiore, della valorizzazione dell'autonomia scolastica e universitaria, dell'attivazione di un piano di riqualificazione e aggiornamento del personale e della formazione continua.

Il Documento in esame contiene peraltro talune ambiguità sulle quali occorre chiamare il Governo a fare chiarezza. In primo luogo, il riferimento alle economie derivanti dagli interventi di razionalizzazione di cui alla legge n. 549 del 1995 non può essere inteso come una rimessa in discussione della volontà, già chiaramente espressa dal Parlamento, di porre il termine temporale del 1998 all'attuazione dei predetti interventi di razionalizzazione. Inoltre va chiarito il richiamo ad ulteriori risparmi da ottenere attraverso «riforme strutturali ed economie di scala inerenti ai profili gestionali», riforme delle quali non c'è menzione nel programma di Governo.

Più in generale, non sembra possibile chiamare il mondo della scuola ad ulteriori sacrifici, in nome del risanamento della finanza pubblica, oltre a quelli - ingenti - già compiuti negli ultimi anni, che contraddirebbero l'asserita centralità della scuola, dell'università e della ricerca scientifica per lo sviluppo del Paese anche in una fase che vede la necessità di incisivi interventi di contenimento della spesa pubblica. Al contrario, la

Commissione afferma la necessità che alla scuola, all'università e alla ricerca siano comunque assicurate risorse aggiuntive, per promuovere lo sviluppo di un settore strategico per il Paese e per dare, attuazione alle riforme indicate nel programma di Governo.

PARERE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: PETRUCCIOLI)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento per le parti di propria competenza, esprime parere favorevole osservando che:

la modesta crescita dei consumi privati che risulta con chiarezza dal Documento riguarda in particolare la domanda interna e concerne anche gli investimenti nel settore nelle costruzioni. Poichè il Paese si trova di fronte, anche per ragioni di tipo congiunturale, ad una situazione di crescita molto lenta – ed è prevedibile, vista la ripresa della lira, un decremento della domanda estera – si dovrà affrontare il problema di un incisivo sostegno alla domanda interna per la ripresa di questo settore;

all'aumento complessivo della produttività, indicato tra gli obiettivi della manovra, potrebbe contribuire un deciso sostegno agli investimenti nelle grandi opere pubbliche, con ciò realizzandosi ad un tempo il rilancio del settore e una qualche diminuzione della disoccupazione. Poichè la tendenza alla ripresa di questo settore deve essere incrementata si potrebbe ipotizzare una reimmissione nella manovra finanziaria per il triennio 1997-1999 dei fondi speciali del Ministero dei lavori pubblici attualmente considerati economie di bilancio dal comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge n. 323 del 1996. Infine, i limiti obiettivi delle risorse destinate a questo settore rendono particolarmente importanti e fortemente auspicabili innovazioni procedurali che possano mobilitare risorse private; su di esse, pur previste nel Documento, la Commissione pone l'accento;

le nuove opere infrastrutturali da avviare dovranno essere preventivamente verificate anche sulla base di possibili scenari alternativi;

per quanto riguarda l'annunciata regionalizzazione di una parte della rete ferroviaria (anche al fine del raggiungimento di un sistema integrato del trasporto locale), pur condividendo pienamente l'intento di fondo, è tuttavia necessario porre grande attenzione a non trasferire alle Regioni rami ferroviari in situazioni di perdita finanziaria per evitare il trasferimento di oneri dal centro alla periferia; occorre altresì sottolineare la necessità di privilegiare il trasporto ferroviario rispetto a quello su gomma;

in tema di mobilità, si deve purtroppo rilevare che nel Documento in esame, come in quelli degli anni precedenti, continua ad essere assente una concezione globale del sistema dei trasporti, mentre più volte questa Commissione ha ravvisato l'esigenza di guardare al settore con una visione finalmente integrata, anche dal punto di vista normativo. In assenza di ciò, non sarà neppure possibile indicare, alle società in via di privatizzazione, gli indirizzi strategici che servono all'ottimizzazione dei servizi e delle risorse.

PARERE DELLA 9^a COMMISSIONE PERMANENTE
(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)

(Estensore: MARINI)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

condivide le linee generali di politica economica indicate nel Documento quali la ripresa della crescita, il contenimento dell'inflazione, lo sviluppo del PIL, la prospettiva di entrare nell'Unione monetaria europea, la lotta alla disoccupazione, l'estrema attenzione verso la piccola e media impresa, l'allargamento della base imponibile, una politica di ammortizzatori sociali; in particolare rileva favorevolmente che nel Documento, unitamente alla ripresa dell'attività economica, si indica un forte impegno coordinato sul terreno delle politiche per l'occupazione e per il Mezzogiorno (ammodernamento del mercato del lavoro, semplificazione delle normative, sostegno dell'imprenditorialità, promozione della ricerca e della formazione, realizzazione di un piano di infrastrutturazione e di costruzione di opere pubbliche);

con riferimento alle questioni più strettamente attinenti il settore agricolo, la Commissione sottolinea l'esigenza di procedere in tempi brevi ad una riduzione dell'IVA zootecnica (nella convinzione che si possa contestualmente determinare un incremento di gettito); condivide altresì l'opportunità indicata nel DPEF di rafforzare, dal punto di vista organizzativo, la sicurezza degli alimenti e la tutela del consumatore attraverso adeguati strumenti di intervento; sottolinea altresì l'esigenza di procedere ad un rilancio della piccola proprietà contadina e delle politiche a favore del settore della pesca;

la Commissione conviene infine sull'opportunità di definire un quadro normativo pluriennale di programmazione per l'agricoltura, di dare piena attuazione alla legge n. 491 del 1993, come pure sull'obiettivo, altresì indicato nel Documento, di incentivare l'ingresso dei giovani nel settore, di promuovere la riforma degli Istituti di ricerca e di sperimentazione agraria, nonchè di procedere alla riforma dell'AIMA; sottolinea, infine, la necessità di tutelare i prodotti mediterranei (su cui gravano maggiori costi, anche di trasporto), richiamando anche le Regioni a svolgere una azione di informazione, anche all'estero, sulle caratteristiche di qualità dei prodotti italiani; infine sottolinea l'esigenza di procedere ad una revisione dell'attuale disciplina degli oneri previdenziali in agricoltura, sotto il profilo sia di una regolarizzazione delle situazioni

debitorie pregresse, sia di una riduzione dell'incidenza degli stessi oneri sociali sui costi di produzione.

PARERE DELLA 10^a COMMISSIONE PERMANENTE
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: MICELE)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento, esprime un parere favorevole manifestando un particolare apprezzamento per gli obiettivi di politica economica che il Governo si propone per il triennio 1997-1999: la lotta alla disoccupazione, la riduzione del tasso di inflazione, il risanamento della finanza pubblica, un rinnovato impegno a favore delle aree depresse e del Mezzogiorno e la piena partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea. In questo contesto assume particolare rilevanza l'obiettivo di abbassare il tasso di inflazione, nella consapevolezza che solo così potrà essere garantito il potere di acquisto dei lavoratori e dei pensionati; a tal fine deve essere proseguita l'azione di politica dei redditi, che va intesa come politica di tutti i redditi, con particolare attenzione all'andamento delle tariffe e dei prezzi. In proposito l'Osservatorio per i prezzi istituito presso il Ministero dell'industria dovrà aumentare, come segnalato nel Documento in esame, la propria capacità di intervento e dovrà, per quanto possibile, essere dotato di strumenti più incisivi.

Quanto al tasso di inflazione programmato, fissato dal Documento in esame al 2,5 per cento in media l'anno, la Commissione segnala l'opportunità di chiarire che si tratta di un livello non precettivo per i contratti collettivi che devono essere conclusi. È del tutto evidente che le categorie di lavoratori che non hanno ancora rinnovato i loro contratti non possono essere penalizzate rispetto alle altre che hanno concluso le loro trattative sulla base di un diverso e maggiore obiettivo (il 3 per cento), parte integrante di un più complessivo accordo tra le parti sociali, con la garanzia del Governo, nella quale i sindacati dei lavoratori hanno accettato una temporanea riduzione del potere di acquisto dei salari in cambio di una rigorosa politica dei redditi e di un recupero successivo del salario reale.

Rispetto alle previsioni formulate nel Documento in esame, la Commissione segnala, inoltre, l'opportunità di puntare nell'arco del triennio, ad un riequilibrio del rapporto tra contenimento delle spese e incremento delle entrate, tenendo conto da un lato della difficoltà di comprimere ulteriormente la spesa sociale e dall'altro della necessità di una efficace lotta all'evasione fiscale e di una profonda revisione della

legislazione e della struttura dell'amministrazione finanziaria. Più in generale, è sempre più urgente e necessaria una completa riforma della pubblica amministrazione e, per i profili di competenza della Commissione industria, un riordino dell'apparato ministeriale nei settori delle attività produttive e del commercio con l'estero, nonché un accurato riesame degli strumenti di incentivazione al sistema produttivo, ivi compreso il settore del turismo, con particolare riguardo alla salvaguardia e alla valorizzazione dell'ambiente.

PARERE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: BATTAFARANO)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

il processo di risanamento economico deve necessariamente prevedere misure di contenimento dell'inflazione che si combinino con la tutela del valore delle retribuzioni ed il contenimento dei prezzi e delle tariffe, senza deprimere il livello dei consumi;

le misure di flessibilità di intervento sul mercato del lavoro, negoziate tra le parti sociali, devono fornire un'occasione di allargamento del mercato e di emersione del lavoro illegale, evitando il prodursi di un'ulteriore disarticolazione degli interventi e precarizzazione del lavoro;

la riforma degli ammortizzatori sociali e gli interventi per la ricollocazione del personale delle aziende in crisi e per favorire l'incremento occupazionale debbono richiamarsi ad una strategia complessiva che punti sul reimpiego e sull'allargamento delle opportunità, anche attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati in iniziative di pubblica utilità e di riqualificazione professionale, nel perseguimento dell'obiettivo dellaumento del livello della popolazione attiva;

la necessità di addivenire ad una rapida predisposizione dei decreti legislativi di delega definiti dalla riforma del sistema previdenziale, il cui ritardo impedisce il completamento dell'intervento di riordino dello Stato sociale e la combinazione con le nuove misure di sostegno al reddito;

è da prevedere la destinazione di risorse maggiori per l'espansione del tessuto produttivo e per la creazione di nuove opportunità di impiego, con particolare riferimento alle aree depresse, valorizzando vocazioni e potenzialità delle diverse aree del Paese, attraverso l'utilizzo altresì di risorse finanziarie aggiuntive da prelevare da parte dei proventi delle privatizzazioni e delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico;

occorre dare un forte impulso alla imprenditoria diffusa, specie giovanile e femminile, rafforzando gli strumenti della sua promozione;

la definizione degli interventi di politica del lavoro deve prevedere il preventivo e pieno coinvolgimento del Parlamento operando inol-

tre in forte discontinuità rispetto alle misure attualmente in vigore, prevedendo interventi fortemente decentrati ed in grado di coinvolgere e stimolare i diversi mercati locali del lavoro, garantendo inoltre che le misure per l'agevolazione alle imprese valutino in primo luogo la ricaduta occupazionale;

la riforma del collocamento e dei servizi per l'impiego deve puntare alla semplificazione degli strumenti per l'accesso al lavoro, alla riforma ed al decentramento delle strutture del Ministero del lavoro, nonché al potenziamento dei servizi per favorire l'incrocio tra domanda ed offerta anche mediante un ammodernamento del servizio pubblico e un progressivo superamento del monopolio dello stesso;

il modello dei patti territoriali per la promozione delle politiche per il lavoro non riesce ad assumere la necessaria efficacia sia per l'esiguità delle risorse che per l'incompletezza del sistema legislativo e funzionale adottato: è opportuno pertanto prevedere un più efficace raccordo tra i soggetti preposti (CNEL, Ministero del tesoro e del bilancio, enti locali, forze sociali ed economiche, strutture per la promozione dell'impiego);

il ricorso al lavoro interinale deve avvenire in riferimento ai contenuti dell'accordo del luglio 1993;

la riforma dei contratti di formazione lavoro deve assicurare l'effettivo svolgimento delle attività formative ed un adeguato controllo;

è necessario intervenire per il superamento del modello centralistico delle strutture per la promozione dell'impiego, favorendo un maggiore decentramento funzionale, amministrativo e gestionale, confermando le indicazioni del Documento attraverso la creazione di vere e proprie *holding* regionali per la gestione delle risorse e la programmazione degli interventi occupazionali;

le indicazioni di intervento contenute nel Documento richiedono l'adeguamento delle risorse a disposizione per la creazione di opportunità, sia per quanto riguarda gli interventi per le politiche del lavoro che le misure destinate alla promozione di occupazione;

il ruolo attribuito dal Documento al processo di ammodernamento della pubblica amministrazione si deve accompagnare alla crescita di opportunità derivanti dalla esternalizzazione dei servizi pubblici e dalla diffusione di iniziative di impresa nel settore socio-assistenziale, nonché nella valorizzazione del territorio e nella gestione delle risorse;

la revisione del sistema formativo deve prevedere il coinvolgimento delle forze sociali ed economiche ed il pieno rispetto delle indicazioni operative contenute nell'accordo del luglio 1993, con particolare riferimento alla funzione degli enti bilaterali e della formazione permanente, favorendo con nuove misure la formazione in azienda;

è opportuno, nell'ambito degli interventi di politica attiva del lavoro, prevedere misure più incisive per favorire la modulazione dei regimi di orario e la progressiva riduzione degli orari di lavoro;

il tema della riduzione di costo del lavoro si deve affiancare alle iniziative attinenti la modifica strutturale del processo di formazione dei salari, riducendo il ricorso alla decontribuzione e favorendo la progressiva revisione degli oneri sanitari;

è opportuno altresì attivare un ciclo virtuoso che colleghi l'impostazione della manovra economica, le iniziative per l'occupazione all'attività del Parlamento e al ruolo propositivo delle organizzazioni sociali ed economiche;

è infine necessario prevedere un maggiore coordinamento delle politiche per la creazione di opportunità di impiego attraverso un'azione congiunta che coinvolga i diversi Ministeri interessati e la costituzione di una struttura di coordinamento per le politiche per la promozione di impiego e per lo sviluppo posta presso la Presidenza del Consiglio;

tutte le iniziative, legislative ed amministrative, devono essere permeate dalla necessità di valorizzare realmente le pari opportunità non solo nell'accesso al lavoro, ma nelle condizioni di lavoro, nello sviluppo delle professionalità, anche per ottenere il pieno utilizzo della risorsa donna.

PARERE DELLA 12^a COMMISSIONE PERMANENTE
(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: DI ORIO)

9 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999;

preso atto che il rapporto tra la spesa sanitaria e il prodotto interno lordo (PIL), attestatosi al 5,45 per cento nel 1996, è largamente al di sotto della media europea;

considerato che fondamento della manovra è il soddisfacimento dei basilari diritti della cittadinanza alla salute e alla sicurezza sociale tendendo, nel contempo, a sviluppare l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni sanitarie e sociali;

esprime parere favorevole a condizione che:

1) la razionalizzazione delle spese sanitarie sia fondata su una effettiva aziendalizzazione nell'accezione di un processo che tenda a legare livelli delle prestazioni, bisogni dei cittadini, lotta agli sprechi;

2) non si incida sui livelli di assistenza;

3) non si limitino le conquiste riconducibili ad una moderna concezione del *Welfare State*, facendosi carico dei bisogni emergenti delle famiglie a basso reddito e di quelle colpite da disagio sanitario e sociale;

4) si proceda ad un effettivo processo di regionalizzazione della sanità, superando l'attuale gestione accentratrice e responsabilizzando le regioni nell'assunzione delle decisioni di politica sanitaria che ritengono adeguate al proprio territorio.

PARERE DELLA 13^a COMMISSIONE PERMANENTE
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: **POLIDORO**)

4 luglio 1996

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

Un riguardo specifico va assegnato alle iniziative assunte dalla Commissione europea in ordine all'attivazione delle procedure per assicurare i contributi finanziari destinati ai progetti di interesse comune nel settore dello sviluppo urbano, attraverso gli strumenti del cofinanziamento e dei fondi strutturali e di coesione. Nell'ambito delle politiche urbane tendenti a dare risposta al fabbisogno abitativo, va incentivato l'intervento finalizzato alla rifunzionalizzazione ed alla riqualificazione, anche ambientale delle aree urbane colpite da fenomeni di dismissione o da particolare degrado del patrimonio edilizio. Per affrontare tali problematiche, legate alla riqualificazione urbana ed ai processi di integrazione delle nuove povertà sociali, che richiedono elevatissimi investimenti pubblici e privati, viene ritenuto indispensabile, alla luce dei principi di sussidiarietà e partenariato, favorire una forte azione di coordinamento e di integrazione con le iniziative comunitarie in materia.

Più in generale, nel disegno complessivo della riattivazione degli investimenti nelle opere pubbliche e nelle reti infrastrutturali, deve essere rimarcato l'interesse a perseguire un maggior rigore nel rispetto delle normative europee e nazionali in materia di salvaguardia ambientale; a privilegiare gli investimenti riguardanti l'approvvigionamento idrico oltre che i trasporti su rotaia rispetto a quelli su gomma e a concentrare gli interventi sulla rete viaria e autostradale, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria piuttosto che sui nuovi tracciati, sempre in coerenza con interventi a impatto ambientale sostenibile.

Va rafforzato anche, in termini ancor più impegnativi e concreti del passato, l'intento di utilizzare lo strumento fiscale allo scopo di intensificare le politiche di tutela ambientale, in linea con le direttive emanate in questi anni dall'Unione europea: si propone perciò di introdurre il principio «chi inquina paga» a tutti i livelli della legislazione, determinando su questa base le tariffe sulle risorse naturali e sui rifiuti. Si propone altresì di rideterminare e redistribuire – a parità di gettito complessivo – secondo criteri di qualità ambientale, l'imposizione fiscale sul consumo di energia, per usi industriali e civili dei carburanti per autotra-

zione e riscaldamento; si propone inoltre di introdurre misure fiscali volte a contenere e qualificare l'uso del territorio e del patrimonio immobiliare pubblico e privato.

È necessario introdurre nel nostro Paese una contabilità delle risorse naturali, su base pluriennale, da accompagnare al documento di programmazione economico-finanziaria. Particolare risalto deve essere assegnato alle difficoltà ormai strutturali sottese al dato occupazionale nel Mezzogiorno che evocano sostanzialmente un problema di sviluppo che deve trovare necessariamente sbocco in una prospettiva di complementarietà con le pur ineludibili politiche di risanamento. La relazione tra una politica di tutela dell'ambiente e le occasioni di espansione del lavoro può esprimersi soprattutto nel trasferire - a carico del consumo di risorse naturali, delle produzioni e dei consumi meno sostenibili - una quota significativa della pressione fiscale e tributaria che grava sul costo del lavoro; può esprimersi altresì nel sostegno alla promozione di nuova imprenditorialità nei settori di sviluppo compatibile, nelle aree protette e nelle zone più deboli ed arretrate del Paese, con riferimento ad attività di manutenzione, recupero e valorizzazione del patrimonio artistico e monumentale, oltre che naturalistico. Non secondario è l'argomento riguardante la razionalizzazione delle diverse competenze, nelle materie di pertinenza della Commissione, afferenti a più Ministeri, che deve trovare una soluzione coordinata ed efficace. Più in generale una calibrata politica di previsione e prevenzione deve essere messa immediatamente in agenda, potenziando e riformulando gli strumenti legislativi esistenti quali la legge n. 183 del 1989 e la legge n. 36 del 1994.

PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(Estensore: TAPPARO)

4 luglio 1996

Il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999 propone quale fondamentale obiettivo quello della piena partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea secondo le forme ed i tempi previsti nel Trattato di Maastricht, la cui revisione è attualmente portata avanti dalla Conferenza intergovernativa avviatasi alla fine del marzo scorso.

Stock del debito pubblico e fabbisogno, nel loro rapporto con il PIL, costituiscono i principali indicatori di convergenza per valutare il grado di coerenza con gli obiettivi posti dal Trattato di Maastricht per la partecipazione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria prevista per il 1° gennaio 1999.

Dal DPEF, sottoposto al parere della Giunta per gli affari delle Comunità europee, emerge che le scelte economiche del Governo intendono prioritariamente far rientrare la nostra moneta nell'Accordo di cambio europeo, così da permettere, in una seconda fase, la partecipazione all'Unione monetaria.

Gli obiettivi ufficiali del Governo, enunciati nel Documento all'esame, sono, in particolare per quanto riguarda il rapporto deficit/PIL, diversi dagli indicatori di convergenza previsti nel Trattato sull'Unione europea (deficit/PIL 4,4 per cento per il 1997 rispetto alla previsione del 3 per cento). Tuttavia il Governo esplicita in modo impegnativo la possibilità di accelerare i tempi per raggiungere gli indicatori di convergenza previsti con una verifica che il Governo stesso farà in autunno tenendo conto dell'andamento della congiuntura economica e dei mercati finanziari.

Va tenuto conto che una eventuale accelerazione nel processo di rientro del nostro debito pubblico trova una oggettiva difficoltà (e lo stesso problema lo stanno vivendo altri Paesi dell'Unione europea) nella rapida riduzione della crescita dell'economia dell'Europa, tale forse da configurare primi elementi di recessione. Questi elementi potrebbero influire sui tempi previsti per l'avvio della terza fase dell'Unione monetaria, atteso che la decisione sui Paesi che ne faranno parte do-

vrà compiersi nel 1998 sulla base dei dati economici di fine 1997.

Occorre inoltre notare che la velocità di recupero degli squilibri di bilancio dell'Italia appare comunque notevole come si desume dall'andamento del rapporto fra debito pubblico e PIL, rapporto che pur essendo ancora molto elevato, è comunque decrescente e quindi rispetta sotto questo profilo lo spirito del Trattato di Maastricht, e il riconoscimento viene dalla finanza internazionale, oltre che dal recupero del valore di cambio della lira. Un più accentuato apprezzamento della nostra moneta e l'ulteriore calo dell'inflazione, derivanti dall'attuazione delle politiche espresse nel DPEF (politica dei redditi, accrescimento dell'avanzo primario, aggiustamento fiscale, contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica) potrà rendere fattibile ed adeguato nel tempo il recupero dello scostamento del rapporto deficit/PIL dal 4,4 per cento al 3 per cento nel 1997. Con i dati attuali potrebbe rivelarsi eccessiva una accelerazione per conseguire l'obiettivo del 3 per cento nel 1997, rischiosa per la nostra crescita economica e dell'occupazione con possibili ripercussioni negative sull'avanzo primario, e socialmente impraticabile per mantenere un sufficiente grado di coesione della comunità nazionale.

Dunque viene espresso un giudizio positivo sull'itinerario che il Governo intende seguire per entrare sin dal primo momento nell'Unione monetaria europea, nella salvaguardia della competitività della nostra economia e dell'equità sociale.

Anche nelle politiche settoriali appare positivo il rapporto tra scelte dell'Esecutivo e coerenza con gli obiettivi di maggiore integrazione europea. Ciò deve rappresentare la premessa per la costruzione di un quadro di riferimento che finalizzi le scelte economiche alla valorizzazione delle politiche sociali.

In particolare, significativi appaiono gli aspetti relativi alle politiche per gli investimenti e dei lavori pubblici, rispetto alle quali occorre proseguire sulla strada del rilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione secondo le indicazioni già contenute nel Libro bianco di Delors.

Appare pienamente condivisibile l'accentuazione che in tema di politica territoriale viene data al principio del partenariato con l'Unione europea, con particolare riguardo alle procedure per i contributi finanziari sui progetti di interesse comune nel settore dello sviluppo urbano e dell'accessibilità alle reti.

Naturalmente sempre maggiore deve essere l'impegno del Governo a garantire la piena utilizzazione delle risorse comunitarie sanando le note situazioni di inadempienza amministrativa.

Quanto poi alle privatizzazioni si condivide l'impegno del Governo a che l'IRI riduca entro tempi brevi il proprio indebitamento, secondo quanto previsto dall'accordo con la

Commissione europea del 1993, procedendo nell'opera di dismissione delle proprie partecipazioni.

Il ruolo di crescente rilevanza e responsabilità che l'Italia è chiamata a svolgere nella Comunità internazionale e l'interesse fondamentale che essa deve tutelare e promuovere nell'ambito dell'Unione europea, debbono essere perseguiti non solo mediante la predisposizione dei mezzi di lavoro necessari al Ministero degli esteri a svolgere adeguatamente le proprie competenze, ma anche consentendo ai Ministeri di settore di svolgere nel modo migliore l'attività che loro compete anche nel versante comunitario delle politiche di settore.

