

tiva distintamente per le entrate e per le spese. L'ultima colonna indica l'effetto complessivo per anno e per il triennio della manovra sulle entrate e sulle spese (al netto degli interessi).

Le tavole 5 e 6, con riferimento al settore statale, illustrano in dettaglio manovre correttive per gli anni 1997-1999.

Per quanto riguarda in particolare il 1997, la manovra si ripartisce per 11.200 miliardi in aumento delle entrate e per 21.200 miliardi in riduzione delle spese. Nel dibattito in Commissione sono state avanzate da più parti perplessità e interrogativi sulla opportunità di codificare in un rigido rapporto di due a uno la ripartizione della manovra fra tagli di spesa e aumenti di entrate, tenuto conto che le proposte di articolazione della manovra non sono state ancora definite. L'interrogativo riguarda se non sia più congrua una mera indicazione della prevalenza dei tagli di spesa.

Sul versante delle entrate, nel prossimo triennio il Governo intende stabilizzare la pressione tributaria (che altrimenti tenderebbe a ridursi rispetto ai valori raggiunti nell'anno in corso), prevedendo un'incidenza del carico tributario sul PIL pari al 25,97 per cento nel 1997, al 26,05 per cento nel 1997 e nel 1998, e al 25,85 per cento nel 1999.

Si intendono pertanto recuperare 11.200 miliardi, di cui 9.450 relativi a tributi erariali diretti e indiretti. Tali maggiori entrate, che si aggiungono ai 7.700 miliardi conseguenti alla manovra correttiva del giugno 1996 (decreto-legge n. 323/1996) sono diretti innanzitutto a stabilizzare la pressione tributaria sui livelli dell'anno in corso.

L'azione programmatica è finalizzata da un lato al recupero dei fenomeni di elusione e di evasione fiscale, dall'altro alla razionalizzazione della struttura del prelievo, alla semplificazione degli adempimenti a carico del contribuente e al decentramento.

Nel corso delle audizioni preliminari il Governatore della Banca d'Italia ha ancora una volta sottolineato l'ampiezza dell'evasione fiscale. Il recupero di quote di evasione consente di assumere dal lato delle entrate un obiettivo più consistente senza pesare sui contribuenti onesti, di ripartire più equamente il carico fiscale e finanziare l'espansione degli investimenti pubblici.

La qualificazione dell'amministrazione e l'affinamento dei metodi di accertamento, in particolare di quelli basati sugli studi di settore contribuiscono a ridurre l'evasione e ad ottenere una distribuzione più equa del carico tributario.

Il decentramento dei poteri impositivi viene proposto contemporaneamente a quello dei poteri di spesa e delle funzioni di servizio ai cittadini e alle imprese.

Il Governo esplicita la sua politica con la proposta di introduzione di una imposta regionale a larga base imponibile e a bassa aliquota che sostituisce, a parità di gettito, numerosi tributi e i contributi sanitari. La nuova imposta verrà accompagnata da un decentramento alle regioni dell'imposizione diretta sulle famiglie nella forma di una compartecipazione all'IRPEF o di una addizionale. Contestualmente vengono aboliti l'ILOR, l'ICIAP, la tassa di concessione sulle partite IVA ed eventualmente l'imposta sul patrimonio delle imprese realizzandosi così anche una forte semplificazione.

La soppressione dei contributi sanitari consentirebbe di ridurre il costo del lavoro, con ricadute positive sulla riduzione della disoccupazione strutturale.

Il problema della riduzione del carico fiscale e contributivo sul lavoro è un problema non solo italiano ma anche europeo come sottolineato nel memorandum Monti sulla fiscalità. Il punto di partenza del memorandum è la constatazione che tra il 1990 e il 1993 in Europa, il carico fiscale globale che pesa sul lavoro è aumentato del 20 per cento, mentre il carico sugli altri fattori di produzione è diminuito. La causa di questa distorsione risiede nella « concorrenza fiscale » sviluppatasi fra Paesi per attirare capitali ed investimenti e nella contemporanea compensazione delle entrate fiscali mediante la tassazione sempre più pesante sui fattori di produzione poco o nulla mobili.

L'armonizzazione e razionalizzazione della fiscalità alla scala europea e alla scala nazionale rappresenta un importante fattore per correggere l'assurdità di sistemi, che come sottolineato nel rapporto Delors, si accaniscono su beni e valori che si dovrebbero sviluppare al massimo come il lavoro.

Il documento riconosce il ruolo rilevante della fiscalità per un modello di sviluppo sostenibile (fiscalità ambientale) e per la promozione delle piccole e medie imprese e del lavoro.

Il documento evidenzia più in generale l'esigenza di una riforma fiscale che persegua nel contempo equità e sviluppo. Il nuovo sistema dovrebbe essere ispirato all'effettiva progressività del prelievo e volto a garantire uguale trattamento tra soggetti con pari capacità contributiva. Emergono, più specificamente, alcune ipotesi di intervento:

per quanto riguarda l'IRPEF, revisione della struttura dell'imposta, con la riduzione del numero degli scaglioni, l'avvicinamento

delle aliquote (attraverso la riduzione di quelle massime), l'aumento delle detrazioni (in particolare quelle per carichi familiari);

riordino dell'imposizione patrimoniale e della tassazione dei redditi da attività finanziaria;

revisione della tassazione sui consumi, sulla base di due o al massimo tre aliquote IVA, di cui una (o due) ridotta sui beni necessari;

ridisegno dell'imposizione e razionalizzazione del prelievo sulle imprese, attraverso l'abolizione di vari tributi e misure volte a favorire il ricorso al capitale proprio rispetto all'indebitamento;

affinamento dei metodi di accertamento, al fine di combattere l'evasione e di conseguire una distribuzione del carico tributario più uniforme ed equa;

abolizione dei contributi sanitari.

Il documento sottolinea inoltre l'esigenza di un nuovo rapporto tra fisco e contribuente, che accresca la tollerabilità del sistema fiscale attraverso la semplificazione dei tributi e degli adempimenti. Viene in particolare segnalata l'esigenza di:

definire in modo più preciso i diritti e i doveri del contribuente e del fisco;

completare la riforma del contenzioso e regolare l'istituto dell'autotutela;

rilanciare e riqualificare l'attività di accertamento, sostituendo controlli di natura sostanziale a controlli eccessivamente formalistici;

potenziare l'attività di assistenza e informazione rivolta ai contribuenti.

* * *

Sul versante della spesa pubblica il DPEF indica nella loro riduzione l'azione fondamentale per il risanamento finanziario. Il documento prevede il contenimento delle spese correnti al netto degli interessi entro un tasso di crescita dell'1 per cento nel 1997, del 2 per cento nel 1998 e del 2,2 per cento nel 1999. La prevedibile discesa dei tassi di interesse, conseguente all'abbattimento dell'inflazione, e la correlata riduzione delle spese per interessi non hanno rilievo nell'azione di riequilibrio, anche se gli obiettivi programmati di inflazione avrebbero consentito di incorporare da subito le ricadute positive sul costo del debito.

Gli interventi correttivi verranno concentrati sulla spesa corrente primaria, già fortemente compressa nel precedente biennio; è previsto un leggero incremento della spesa in conto capitale. I risparmi verranno perseguiti operando in via prioritaria attraverso interventi di razionalizzazione, di recupero di efficienze, di riduzione dell'area di servizi gratuiti, di revisione delle misure di sostegno ai settori produttivi, di una maggiore responsabilizzazione finanziaria dell'Amministrazione pubblica.

Gli spazi per avere una Pubblica Amministrazione che « lavori meglio e costi meno » sono importanti. Secondo valutazioni accreditate, nel breve medio periodo, potrebbe essere ottenuta una riduzione dei costi diretti dell'ordine di 25 mila mld di lire e dei costi indiretti per circa 8 mila miliardi di lire.

Il documento sottolinea che la ricerca di nuove misure di contenimento è orientata verso i risparmi legati al successo delle azioni di ammodernamento e dell'amministrazione pubblica. D'altra parte sono esaurite le opportunità di interventi correttivi facili. La Corte dei Conti ha sottolineato che « il DPEF contiene peraltro una sorta di clausola di salvaguardia, che è più di una mera ipotesi, secondo la quale ove non apparissero conseguibili i risparmi ipotizzati, dovrebbero essere attivate misure aggiuntive in quei comparti della spesa pubblica che assorbono le quote maggiori della spesa statale ».

LE RIFORME

Alla specificazione delle linee della riforma fiscale, incluso il federalismo fiscale, che il Governo intende perseguire, il Documento accompagna le enunciazioni degli indirizzi di modernizzazione dell'azione amministrativa, di riforma della struttura del Bilancio dello Stato, di trasferimento o delega di poteri e funzioni agli enti territoriali come anticipazione, a Costituzione invariata, della riforma dello Stato in senso federale.

In tema di modernizzazione dell'azione amministrativa il DPEF individua alcuni obiettivi per migliorare l'efficienza operativa delle Amministrazioni pubbliche per adeguare l'azione di governo alle esigenze della collettività e finalizzare i servizi amministrativi alla soddisfazione degli interessi e delle esigenze dei cittadini. Per questi obiettivi sono necessari l'avvicinamento tra i centri decisionali ed i destinatari delle decisioni; la responsabilizzazione e la motivazione dei pubblici amministratori; la razionalizzazione delle strutture e dei procedimenti.

Gli obiettivi principali si possono così sintetizzare:

a) la ridefinizione delle funzioni e dei compiti attribuiti alle amministrazioni statali attraverso il trasferimento di funzioni e risorse agli enti locali, esercitabili anche mediante gli strumenti privatistici, e la realizzazione di in meccanismi permanenti e periodici di semplificazione delle procedure amministrative e di potenziamento delle capacità di comunicazione delle Amministrazioni, tra di loro e con i privati, attraverso l'utilizzo di strumenti informatizzati;

b) il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici, anche mediante una ampia delegificazione;

c) l'introduzione di meccanismi che consentano un diverso rapporto tra iniziativa legislativa primaria e norme regolamentari, mediante una semplificazione dei contenuti e del linguaggio dei testi e la redazione di testi unici in alcuni settori prioritari. Particolare attenzione viene posta anche al problema della riduzione del numero dei decreti legge pendenti;

d) la riqualificazione del personale delle amministrazioni mediante un piano straordinario di formazione e di mobilità conseguente al riordino delle amministrazioni;

e) l'incremento di efficienza ed efficacia all'azione amministrativa, mediante la costituzione di servizi di controllo interno coordinati dalla Presidenza del Consiglio e la revisione del sistema dei controlli sull'azione amministrativa.

Il DPEF indica il proposito di sostenere l'evoluzione del sistema amministrativo, con una incisiva riforma del bilancio dello Stato.

Una « rivoluzione » contabile e burocratica, che va di pari passo con le previste innovazioni istituzionali.

L'attuale legge di bilancio, suddivisa in 6.000 capitoli non consente né una lettura chiara, né una verifica puntuale dell'azione amministrativa.

Una sostanziale modifica dello schema di bilancio potrebbe offrire lo strumento per « governare » l'organizzazione burocratica dello Stato, accelerando il processo di riforma dell'amministrazione pubblica. Come sottolineato dalla Corte dei Conti, il legame fra riforma del bilancio e riforma amministrativa è un legame non rinunciabile. Un semplice esercizio di aggregazione contabile della legge di bilancio darebbe solo luogo ad una non giustificata riduzione dell'area delle scelte del Parlamento.

Il sistema proposto dalla Ragioneria Generale dello Stato prevede l'imputazione della spesa a 193 centri di responsabilità che corrispondono ad altrettante partizioni organizzative a livello di direzione generale. Il modello proposto dalla Corte dei Conti prevede invece la riorganizzazione amministrativa al fine di far coincidere ogni capitolo di spesa ad una o più « funzioni-obiettivo ». In entrambi i casi si persegue l'obiettivo di costruire significativi indicatori di risultato.

Per procedere ad un effettivo risanamento, sarà necessario garantire al bilancio pubblico anche la « trasparenza economica »: le decisioni politiche tendono a sedimentare ingenti volumi di stanziamenti non utilizzati ed a privare di significatività la legge di bilancio. Attualmente, il bilancio di previsione (redatto in termini di competenza) segue una logica meramente incrementale, che favorisce un consistente accumulo di residui passivi. Alcune proposte di legge (v. ad esempio la proposta di legge Di Rosa ed altri, nella XII Legislatura) propongono una « correzione automatica », che tenga conto della capacità di spesa delle singole amministrazioni.

Il DPEF propone anche la riforma del sistema di tesoreria, la cui gestione sfugge ad un tempestivo e puntuale controllo del Parlamento e non è oggetto della decisione di bilancio, attraverso l'adozione di una riclassificazione delle poste contabili ed una semplificazione delle procedure che consentano di verificare i risultati delle singole operazioni.

Nell'ipotesi di un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo in materia di bilancio, sarà necessario compensare la riduzione delle competenze del Parlamento con un aumento della trasparenza del bilancio e delle possibilità di controllo. Una trasparenza oggi assente: tipico il caso del

bilancio di cassa, che dovrebbe essere redatto sulla base di esigenze « oggettive » (che tengano conto delle potenzialità di spesa dell'amministrazione) ma che risulta, di fatto, inattendibile. Le somme iscritte come autorizzazioni di incasso e soprattutto di pagamento hanno, in genere, in grado di arbitrarietà.

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e la riforma della contabilità pubblica sono inseriti in un più ampio contesto di riforme volto a garantire nell'immediato un ampio decentramento. Il Governo intende presentare un apposito disegno di legge di delega esteso all'insieme degli obiettivi che il DPEF identifica nell'area delle riforme: il trasferimento di competenze alle regioni e agli enti locali, e la riorganizzazione delle amministrazioni centrali.

Per il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali il Governo indica due criteri generali. In primo luogo, l'individuazione delle funzioni amministrative da attribuire o delegare alle regioni sarà fatta definendo le materie e le funzioni che dovranno essere conservate allo Stato. In secondo luogo, o il trasferimento sarà accompagnata anche da una delega a « provvedere ad una nuova, amplissima ridefinizione della distribuzione delle funzioni tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali ».

Per l'attribuzione delle funzioni ai diversi livelli (Regioni, province, comuni, o altri enti locali) il DPEF indica quattro criteri generali che si combinano e integrano:

sussidiarietà, per il quale le funzioni saranno attribuite all'ente più vicino alla comunità cui quelle funzioni sono dirette;

responsabilità, per il quale le funzioni saranno attribuite in modo tale che sia chiaramente individuato e visibile l'ente, o il soggetto responsabile;

omogeneità, per il quale ad un medesimo ente o soggetto saranno attribuite funzioni tra loro omogenee, così da evitare attribuzioni di funzioni incompatibili e dispersione tra più enti o più livelli;

unicità del soggetto destinatario, per il quale una stessa funzione non sarà frammentata né per i poteri di esercizio né per le responsabilità che implica.

Il DPEF indica quattro ulteriori linee di azione intese ad aumentare l'autonomia e la funzionalità delle regioni e degli enti locali:

- a) la riduzione dei controlli di legittimità su regioni ed enti locali;
- b) l'istituzione di un albo regionale dei segretari comunali e provinciali;
- c) una maggiore autonomia statutaria e regolamentare degli enti territoriali;
- d) la semplificazione delle procedure di controllo e concertazione, potenziando, in particolare, l'istituto della conferenza dei servizi.

UNA NOTA SU ALCUNE POLITICHE

Il Documento illustra ampiamente gli indirizzi delle principali politiche territoriali e settoriali.

Per esigenze di sintesi, si farà riferimento esclusivamente ad alcune di queste politiche.

1. Mezzogiorno, investimenti, occupazione.

La politica meridionalistica viene riproposta in un quadro che intende coniugare « sussidiarietà, responsabilità, coordinamento e solidarietà ».

Basare la politica meridionalistica sui principi dell'autogoverno responsabile e della sussidiarietà è non solo necessario, ma è anche in sintonia con gli orientamenti più avanzati espressi dalla nuova leva di amministratori emersa nel Mezzogiorno.

Una nuova politica per il Mezzogiorno trova dunque alimento nel decentramento dei poteri e delle responsabilità di decisione sulle entrate e sulle spese sostenute da idonei meccanismi di solidarietà e in prospettiva, nell'attuazione del federalismo solidale. Centrale è la lotta verso la criminalità organizzata la cui estirpazione è una condizione per la crescita civile ed economica.

La strategia di interventi nel Mezzogiorno deve essere basata oltre che sulle azioni di sostegno dell'occupazione e di espansione della base produttiva, sul potenziamento di servizi pubblici fondamentali, scuola giustizia, sicurezza, trasporti.

La politica per il Mezzogiorno deve fare i conti con il crescente divario fra il Nord e il Sud del Paese.

Questo significa innanzitutto mobilitare effettivamente le risorse comunitarie e nazionali già disponibili.

I fondi assegnati dal Quadro comunitario di sostegno 1994/99 risultano impegnati per il 17 per cento e i pagamenti sono in misura del 7 per cento. È noto che gli investimenti attivabili con le risorse comunitarie, il cofinanziamento nazionale e l'intervento privato ammontano a circa centomila miliardi di lire, tenuto conto del completamento del QCS 1988/93.

Numerosi interventi sono stati adottati lo scorso anno per mettere a regime il passaggio dall'intervento straordinario all'intervento ordinario e per migliorare sostanzialmente la capacità di utilizzo dei fondi comunitari.

Tale azione ha conosciuto parziali successi. Il bilancio non è però soddisfacente, poiché permangono gravi carenze sotto il profilo del coordinamento centrale, della capacità di realizzazione delle amministrazioni regionali, della bancabilità dei progetti. Su questo punto deve innanzitutto concentrarsi l'attenzione del Governo al fine di produrre risultati concreti e rilevanti nel breve periodo.

Non solo per il Mezzogiorno, ma più in generale per l'intero Paese, è necessario rilanciare gli investimenti.

Il volume degli investimenti è condizionato da ragioni macroeconomiche quali i tassi di interesse, la stabilità monetaria, lo sviluppo dei mercati. A queste ragioni si è aggiunta una politica di bilancio che ha fortemente compresso le percentuali della ricchezza nazionale destinata ad investimenti della pubblica amministrazione: era il 3,2 per cento del PIL nel 1985; nel 1996 solo il 2,25 per cento. Gli investimenti pesano di meno anche sul totale della spesa pubblica che è qualitativamente peggiorata.

Il declino degli investimenti pubblici in Italia, come è stato riconosciuto dalla Presidenza del Consiglio nel « libro bianco », ha prodotto effetti marcati tanto sotto l'aspetto strutturale, accrescendo il ritardo nella dotazione infrastrutturale rispetto agli standard europei, quanto sotto quello ciclico, accentuando i problemi occupazionali.

Circa un anno fa il Governo pro tempore ha presentato il Libro Bianco per accelerare la ripresa degli investimenti. Il Libro ha censito circa 230 progetti per oltre 60.000 miliardi di investimenti con una potenzialità di occupazione diretta di circa 100.000 unità annue per quattro anni e indiretti di circa 60.000 unità annue per lo stesso periodo. Il 43 per cento dell'occupazione risulta localizzata nel Mezzogiorno.

È stata effettuata una puntuale rassegna dei motivi del declino della spesa per investimenti pubblici: dalle carenze finanziarie, programmatiche e di progettazione, agli ostacoli procedurali. Poichè il Governo propone il rilancio della logica del Libro Bianco, occorre fare i conti con il fatto che la più larga parte degli ostacoli ivi indicati non è stata rimossa. Modifiche procedurali, in particolare sull'efficacia della Conferenza di Servizi, sono state introdotte con la legge collegata alla finanziaria dello scorso anno; è stato costituito un gruppo per il monitoraggio dell'avanzamento di singoli progetti.

La gran parte delle indicazioni operative attende attivazione. Questo deve essere fatto insieme con una riconsiderazione delle opere infrastrutturali comprese, perchè vengano realizzate quelle effettivamente necessarie.

L'apporto di capitali privati deve essere stimolato anche per la realizzazione e la gestione remunerata a tariffe delle infrastrutture.

Il Documento peraltro propone una politica per gli investimenti non concentrata su settori particolari ma rivolta ad una vasta gamma di attività industriali e terziarie, pubbliche e private, in capitale fisso e in altre forme di capitali umano e naturale. Al fine di generare nuova occupazione il Governo intende favorire gli investimenti destinati alla creazione di nuove imprese e al consolidamento di quelle esistenti. Nel Documento si sottolinea il rilievo che le piccole e medie imprese rivestono nell'ambito del rinnovamento imprenditoriale, in quanto flessibilità e agilità produttiva costituiscono strumenti essenziali per adattare le caratteristiche della produzione ai progressi tecnologici e al cambiamento di gusti dei consumatori. Per tale motivo il Governo ritiene essenziale incentivare gli imprenditori al rischio, sostenendo gli sforzi di innovazione tecnologica ed organizzativa ed intervenendo con misure fiscali. Si intende inoltre promuovere ed incentivare, nelle nuove generazioni, la cultura del lavoro autonomo e della creazione di impresa, attraverso interventi normativi specifici: il riferimento è al ruolo della Società per l'imprenditoria giovanile. Rispetto agli interventi già attuati e da potenziare, il Governo intende peraltro aggiungere una nuova linea di finanziamento, che preveda l'erogazione di prestiti d'onore ai giovani, che potrebbero svolgere un ruolo importante, sia di sostegno che di responsabilizzazione.

Una ulteriore linea da sviluppare riguarda la reindustrializzazione e l'adeguamento degli strumenti pubblici istituiti per conseguire questa finalità.

Il metodo indicato dal DPEF per affrontare il problema occupazionale è quello della concertazione, del confronto con le parti sociali, avviato nell'ambito della sessione della politica dei redditi di giugno, individuando come primo obiettivo quello di giungere rapidamente alla definizione di un'Alleanza per il lavoro, da cui far scaturire iniziative legislative, azioni amministrative ed accordi sindacali. Funzionale alla realizzazione dell'Alleanza è l'organizzazione preliminare di una Conferenza nazionale per l'occupazione. In tema di riforma del mercato del lavoro, di formazione professionale di sostegno alla nuova imprenditorialità e all'occupazione nelle piccole imprese; incentivazione del lavoro autonomo, in particolare dell'imprenditoria giovanile, o sviluppo del settore *non-profit*.

Come già detto nella prima parte della relazione, affinché la lotta alla disoccupazione abbia risultati rilevanti, è necessario creare non solo le condizioni per una ripresa degli investimenti attraverso la discesa dei tassi, ma anche mobilitare le risorse disponibili e varare un piano aggiuntivo finanziato con un volume di risorse significative pari ad almeno un punto percentuale del PIL, diretto in modo particolare verso i settori ad alta intensità di lavoro.

LA PUBBLICA ISTRUZIONE, L'UNIVERSITÀ E LA RICERCA

Per i settori della formazione, istruzione e ricerca il documento di programmazione ribadisce gli obiettivi di rinnovamento del sistema formativo nazionale nel quale dovrebbero integrarsi organicamente « le rispettive azioni della scuola pubblica, sia statale che non statale, dell'università e dell'articolato sistema della formazione professionale »; il sistema formativo, così inteso, dovrebbe quindi assicurare gli interventi necessari sia per i giovani in formazione iniziale, sia per gli adulti in formazione ricorrente e permanente, garantendo l'elevato livello di investimenti sulle risorse umane e professionali reso necessario dalla progressiva integrazione delle economie su scala mondiale e dalla crescita della disoccupazione.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche è il principale strumento che potrà consentire di organizzare l'offerta formativa (alla cui programmazione saranno chiamate a concorrere gli enti locali) secondo modalità sistematiche e coerenti con il contesto territoriale.

Per quanto riguarda invece le risorse finanziarie destinate al sistema formativo, il DPEF ne prevede l'integrazione mediante « un più ampio ricorso ai fondi strutturali europei destinati allo scopo e con forme di razionalizzazione della spesa », con ciò sembrando escludere ogni incremento della spesa statale per il comparto, a differenza di quanto prospettato più avanti per la ricerca scientifica.

Sul versante delle riduzioni di spesa il DPEF prevede la realizzazione delle economie discendenti dalle misure adottate con l'articolo 1, commi 19 e seguenti, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, collegata alla manovra di finanza pubblica per il 1996 (prosecuzione degli interventi di razionalizzazione della rete scolastica e di rideterminazione del rapporto classi alunni già avviate negli anni precedenti), nonché l'adozione di ulteriori misure per ottenere il contenimento del turn-over e delle supplenze (obiettivi anche questi già perseguiti con

le ultime manovre finanziarie); ulteriori risparmi dovranno poi essere ottenuti, prosegue il documento, «attraverso riforme strutturali ed economie di scala inerenti ai profili gestionali».

Il DPEF prevede altresì il reimpiego dei risparmi così ottenuti nell'ambito del sistema formativo, in particolare per interventi di:

formazione ed aggiornamento del personale;

valorizzazione della cultura giovanile;

miglioramento delle metodologie e delle tecnologie.

Per quanto riguarda la ricerca scientifica il DPEF pone l'accento sulle esigenze di coordinamento: ci si propone infatti la messa a punto di una politica globale della ricerca che, «coniugando la razionalizzazione con il pieno impiego delle risorse, costituisca finalmente un punto di riferimento reale, dove si accordino ricerca universitaria, formazione complessiva integrata ed investimenti delle piccole e medie imprese».

In questo settore, oltre al migliore utilizzo delle risorse già stanziato, è prevista anche la destinazione di risorse aggiuntive, nella direzione di un tendenziale allineamento agli investimenti dei paesi più avanzati; ciò potrà comportare anche la partecipazione finanziaria dei privati ai programmi di ricerca, con idonei meccanismi di incentivazione.

Le dismissioni patrimoniali

Il Documento di programmazione economico-finanziaria dedica notevole attenzione al profilo delle dismissioni patrimoniali sottolineando che la privatizzazione delle imprese pubbliche, la liberalizzazione e la regolamentazione dei mercati, l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, la modernizzazione della pubblica amministrazione contribuiscono, insieme con il riequilibrio dei conti pubblici, a porre le basi per una nuova fase di crescita. In linea con questa impostazione risulta evidente l'impegno di ridurre l'area dell'intervento pubblico «ai settori ove non possono essere sviluppate fonti alternative di offerte efficienti ed efficaci», potenziando contemporaneamente «l'offerta e l'efficienza delle aree che rimangono nell'interesse del settore pubblico».

Il programma di privatizzazione, rappresenta un elemento importante della politica finanziaria del Governo, sia perché opera a riduzione dello stock di debito, sia perché le privatizzazioni potranno avere importanti effetti indiretti in termini di maggiore credibilità dell'azione del Governo e quindi di riduzione dei tassi di interesse e del costo del finanziamento del debito pubblico. Tale programma deve essere attuato mantenendo ben fermo l'obiettivo dell'argomento della platea degli imprenditori e dell'espansione produttiva. In casi di assoluto rilievo con, come per talune aziende ENI, la privatizzazione è accompagnata dal drastico ridimensionamento dell'attività.

I DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI

È da notare infine che il DPEF 1996-1998, come già il precedente Documento per il triennio 1996-1998, non contiene, nonostante la previsione dell'articolo 3, comma 4 della legge n. 468/1978, l'elenco dei disegni di legge « collegati » necessari alla manovra di finanza pubblica per il 1996, per i quali avrebbe dovuto altresì illustrare come essi si rapportino alle regole di variazione e, quantitativamente, agli indirizzi settoriali.

Nel Documento si dichiara tuttavia che il raggiungimento degli obiettivi di fabbisogno per il 1996 presuppone l'approvazione della manovra di correzione varata con il decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, recante « Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica » (A.S. 757), e del decreto-legge 29 giugno 1996, n. 342, recante « Misure per il completamento della manovra di finanza pubblica » (A.S. 832), che devono dunque considerarsi provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica.

Il Governo chiede che abbiano natura di provvedimenti collegati alla manovra uno o più disegni di legge che il Governo intende proporre recanti delega per la riforma della struttura del bilancio, per la riforma delle amministrazioni pubbliche, per la semplificazione amministrativa, per l'attribuzione di compiti, uffici e risorse alle Regioni e alle autonomie locali. Contemporaneamente il Governo proporrà alcune misure immediate di snellimento dell'attività amministrativa, di semplificazione dei procedimenti di decisione e di controllo, di ampliamento dell'autonomia degli enti territoriali.

In proposito occorre chiarire che hanno sicuramente il carattere di provvedimenti collegati quelli che sono esplicitamente rivolti a riportare le grandezze della finanza pubblica entro gli obiettivi di riduzione del fabbisogno e del disavanzo di competenza previsti dalla manovra di bilancio per il 1997.

È del pari opportuno che vengano dichiarati come provvedimenti collegati, i disegni di legge di riforma finalizzati ad obiettivi di risanamento strutturale e che come tali determinano effetti finanziari concorrenti agli obiettivi proposti dal DPEF. Questi provvedimenti dovrebbero essere presentati e discussi antecedentemente alla sessione di bilancio ai fini dell'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari e del più celere dispiegarsi delle riforme deliberate.

CONCLUSIONI

La politica economica e finanziaria enunciata dal documento propone obiettivi di grande significato, corrispondenti agli interessi generali del Paese. Le strategie sono coerenti con gli obiettivi e la Commissione, apprezzando i contenuti del documento, ha manifestato grande sensibilità verso l'equità distributiva. Del pari ha chiesto che il Governo profonda il più grande impegno nella lotta alla disoccupazione e che, a tal fine, vengano mobilitate tutte le risorse disponibili e ne vengano assegnate di nuove.

La ripresa dell'occupazione non può prescindere dall'andamento della finanza pubblica. Anche per questo fine è quindi indispensabile una azione giusta e rigorosa.

Gli obiettivi di riaggiustamento dei conti pubblici devono dunque essere conseguiti. Dato questo vincolo la maggiore crescita della spesa proposta per occupazione e investimenti dovrà essere finanziata o con maggiori risparmi di spesa corrente o con una maggiore crescita delle entrate. Su questo punto bisogna essere chiari: l'incremento delle entrate rispetto a quanto previsto dal DPEF non deve derivare dall'aumento delle aliquote ma dal recupero delle aree di evasione ed elusione. Non è possibile nell'immediato ridurre la pressione fiscale sui contribuenti che già adempiono ai loro obblighi verso la collettività: i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi e le imprese in regola con il fisco che sono sottoposti ad una concorrenza « sleale » da parte di chi evade o elude il fisco.

Occorre sottolineare una volta di più che il mantenimento di una situazione inefficiente e non equa sul lato delle entrate provocherà, dato il vincolo sui saldi, una crescente incapacità di assicurare sostegno allo sviluppo che è certo affidato innanzitutto all'iniziativa degli imprenditori privati sul mercato, ma del quale lo Stato e gli operatori pubblici devono assicurare le condizioni di base sia in termini di « regole » sia in termini di servizi e di infrastrutture efficienti.

È rilevante a questo riguardo proseguire con il processo delle privatizzazioni delle partecipazioni pubbliche, intese come strumento utile non per meri, ancorché importanti, obiettivi finanziari, ma per promuovere la modernizzazione del sistema produttivo e del mercato.

A tal fine è necessario completare il quadro di regole e di soggetti regolatori, in assenza di quali non è possibile avviare concretamente i più importanti programmi indicati nel documento. Occorre altresì che questi programmi perseguano effettivamente l'obiettivo di allargare la base produttiva, un obiettivo che è invece apertamente contraddetto da comportamenti di aziende a controllo azionario dello Stato, che puntano alla sola massimizzazione del profitto ai fini della collocazione sul mercato, sulla base di programmi che sottraggono risorse agli investimenti produttivi e alla innovazione.

L'azione di razionalizzazione della spesa corrente deve essere indirizzata alla eliminazione degli sprechi e delle inefficienze; d'altra parte il contenimento della spesa corrente deve tenere conto del fatto che non sarebbe accettabile la rinuncia agli obiettivi prioritari di politica sociale nè lo scadimento della qualità dei servizi pubblici che sarebbe difficilmente tollerato da cittadini che sopportano una elevata pressione fiscale.

In conclusione è indispensabile ottenere rilevanti risultati nel contenimento della spesa corrente e di razionalizzazione di tutte le spese, ma ottenere maggiori risultati sul lato delle entrate a parità di aliquote legali di prelievo.

I maggiori risultati raggiunti devono essere utilizzati per rafforzare la politica degli investimenti, garantendo comunque il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento dei saldi indicati nel documento. La politica degli investimenti può essere sostenuta anche dedicandovi una parte delle cessioni patrimoniali dello Stato.

Appare infatti coerente cedere quella parte del patrimonio che per molte ragioni non è più utile rimanga nella proprietà dello Stato, per finanziare la dotazione in capitale fisso e altre forme di capitale umano e naturale.

La strategia proposta richiede l'introduzione di innovazioni. In questo senso le proposte di modernizzazione dell'amministrazione e della riforma della struttura del bilancio sono apprezzabili, come quelle che vanno nella direzione del « federalismo », che nella forma compiuta, sarà possibile solo dopo riforme costituzionali. E però possibile compiere oggi una prima innovazione istituzionale puntando ad una effettiva autonomia decisionale delle regioni e degli enti locali su due lati del vincolo del bilancio; solo una effettiva e rilevante possibilità di scegliere sul prelievo e sulla spesa, attribuita ai livelli decentrati di governo, può porre le basi di quel rinnovamento del rapporto tra cittadini e istituzioni democratiche che è una delle condizioni per il successo della complessa strategia di risanamento della finanza pubblica e della economia delineata nel documento.

È una strategia certamente complessa e difficile, ma possibile. Per attuarla il Governo ha chiesto il sostegno del Parlamento. La Commissione Bilancio, avendo ampiamente discusso il Documento mi ha conferito il mandato di riferire positivamente all'Assemblea per chiedere alla stessa Assemblea di condividere gli obiettivi strategici del Documento e di dare al Governo il sostegno necessario per attuare la politica economica e finanziaria posta alla base del programma che ha ottenuto la fiducia del Parlamento.