

Per effetto degli andamenti descritti, il debito della Pubblica Amministrazione (definizione UE) riduce la sua incidenza sul prodotto interno lordo: il rapporto passa infatti dal 122,56% del 1997, al 121,11% del 1998, al 119,12% del 1999 e al 116,35% del 2000.

5 L'entità della manovra.

La manovra per il 1998 è rappresentata nei suoi dati generali dalla tavola 5 che ne indica distintamente le entrate e le spese. Una tale disaggregazione non è invece disponibile per il biennio 1999-2000, anni per i quali sono indicati soltanto i valori riferiti ai saldi.

Per quanto riguarda in particolare il 1998, la manovra si ripartisce per 10.000 miliardi in aumento delle entrate tributarie e per 15.000 miliardi in riduzione della spesa corrente. Sul versante delle spese, la manovra si inserisce su una proiezione tendenziale nella quale le spese correnti, al netto degli interessi, crescono nel 1998 del 5,7% rispetto al 1997, risultando superiori al tasso di inflazione programmato. È previsto infatti, in assenza di interventi correttivi, un forte aumento della spesa per prestazioni sociali, in particolare delle pensioni, e dei trasferimenti richiesti per il finanziamento delle aziende di servizio pubblico centrale e periferiche. L'obiettivo del Governo è di ricondurre la spesa corrente entro il 3,7%. Non si intende invece incidere sulla spesa per investimenti, che dovrebbe svilupparsi in linea con le previsioni tendenziali con un tasso di crescita del 14,7% rispetto al 1997.

Per quanto riguarda le entrate, viene innanzitutto precisato che l'evoluzione tendenziale sconta sia l'effetto riduttivo sul gettito derivante dalla contrazione dei proventi per ritenute fiscali sui redditi da capitale, sia il venir meno dei proventi straordinari acquisiti nel 1997 con il contributo per l'Europa (11.500 miliardi).

Nel Documento si sottolinea che le stime relative al 1997 indicano un livello di pressione tributaria pari al 28,5%, con una crescita di 1,5 punti percentuali rispetto al 1996. Il quadro tendenziale per il 1998 evidenzia una flessione di 1,1 punti nella pressione tributaria che, in assenza di interventi, scenderebbe al 27,4%. La riduzione riflette l'effetto sul gettito del calo dei tassi di interesse, la bassa elasticità al PIL del sistema tributario e il venir meno degli effetti transitori di alcune misure adottate negli anni precedenti. Come si è detto viene meno l'effetto del contributo per l'Europa, la cui caratteristica di una tantum è stata più volte sottolineata dal Governo. Nel Documento si ribadisce che tale componente straordinaria non verrà compensata con nuove misure di aumento del gettito.

L'obiettivo programmatico per il 1998 (28% di incidenza sul PIL) prevede quindi una riduzione della pressione fiscale dell'ordine di 0,6 punti rispetto all'anno precedente e interventi correttivi per 0,5 punti percentuali rispetto al tendenziale. Il Documento precisa inoltre che le stime incorporano oltre 2.000 miliardi derivanti dal recupero di evasione in conseguenza dell'attuazione delle deleghe fiscali.

6. Gli indirizzi per gli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria illustra, dopo la manovra di finanza pubblica, gli indirizzi per gli interventi, anche di settore, collegati alla manovra stessa per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi. Il DPEF 1998-2000, come già il precedente Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1997-1999, non contiene, nonostante la previsione normativa, l'elenco dei disegni di legge "collegati" necessari alla manovra di finanza pubblica per il 1998, 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 avranno natura di provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica uno o più disegni di legge che il Governo intende proporre, e che saranno finalizzati "al conseguimento degli obiettivi quantitativi di riduzione dell'indebitamento netto

della Pubblica Amministrazione per il triennio 1998-2000; tali disegni di legge tradurranno in specifiche soluzioni normative, ove necessario anche a carattere di urgenza, gli indirizzi settoriali, sul lato della riduzione delle spese e dell'aumento delle entrate".

Per definizione, dunque, devono intendersi collegati i provvedimenti esplicitamente rivolti a riportare le grandezze della finanza pubblica entro gli obiettivi di riduzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, nonché del disavanzo di competenza, previsti dalla manovra di bilancio per il 1998.

È opportuno suggerire però che tutti gli interventi quantitativi, con effetto dimostrabile nella relazione tecnica per gli anni del triennio 1998-2000, siano concentrati in un unico provvedimento collegato, da esaminarsi entro i tempi della sessione di bilancio. È del pari opportuno che il Governo affidi ad altri disegni di legge aventi natura di collegato, poiché volti a realizzare indirizzi settoriali di intervento pre-

visti nel documento di programmazione, ma da esaminarsi fuori della sessione di bilancio, misure di risanamento strutturale, non esplicitamente considerate nei loro effetti ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, oppure norme finalizzate all'efficienza e razionalizzazione della spesa.

Per quanto riguarda le entrate, al fine del raggiungimento degli obiettivi in precedenza illustrati, il Documento di programmazione economico-finanziaria prevede una manovra correttiva per il 1998 di 10.000 miliardi (0,5 punti percentuali rispetto al tendenziale) nel settore tributario, che mantenga la pressione tributaria al 28% del prodotto interno.

Il Documento prospetta l'adozione di una manovra concernente le imposte indirette, con particolare riferimento all'IVA. Ciò corrisponde all'esigenza, non derogabile, di una armonizzazione del regime vigente in materia nel nostro Paese rispetto alle disposizioni comunitarie, in relazione alla prossima conclusione della cosiddetta "fase transitoria".

Inoltre l'azione programmatica, proseguendo lungo le linee già avviate nel 1997 e in corso di attuazione con l'emanazione dei decreti delegati previsti dalla legge 662/1996, da un lato, è finalizzata al recupero dei fenomeni di elusione e di evasione fiscale, dall'altro, alla razionalizzazione della struttura del prelievo e degli adempimenti a carico del contribuente.

Sul versante della spesa si prevede per il 1998 una riduzione di 15.000 miliardi (pari allo 0,74% del PIL) delle spese correnti al netto degli interessi. Gli interventi dovranno essere diretti a:

a razionalizzare l'intervento pubblico in vari settori. La razionalizzazione sarà consentita dalla riforma del bilancio e dal connesso rafforzamento della managerialità della dirigenza statale, dal decentramento amministrativo e funzionale della spesa, dallo snellimento delle procedure, dalla accentuazione della responsabilizzazione finanziaria degli enti periferici, dalle razionalizzazioni nel settore della scuola, della sanità e delle procedure di acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica

amministrazione. Gli interventi in questi settori dovrebbero comportare risparmi di spesa rispetto al tendenziale per circa 5.000 miliardi;

al riordino dei finanziamenti statali alle aziende di servizio pubblico e della politica tariffaria nei settori dei trasporti e delle poste; riordino delle politiche di sostegno dei prezzi agricoli e revisione delle politiche di finanziamento degli enti esterni al settore statale;

un risparmio generato dall'avanzamento del processo di riforma dello stato sociale, con interventi riguardanti il mercato del lavoro, la sanità, l'assistenza e l'ordinamento pensionistico. La fase di sperimentazione, che precederà in alcuni settori la piena introduzione delle riforme, consentirà di stabilizzare la quota delle prestazioni sociali sul PIL alla media del biennio.

Complessivamente, le risorse ottenute dalla applicazione degli interventi di cui al secondo e terzo punto dovranno contribuire alla riduzione dei flussi della spesa di cassa rispetto agli andamenti tendenziali per un importo pari ai due terzi del complesso degli interventi sulla spesa (10.000 miliardi).

In via strumentale, al raggiungimento degli obiettivi e per il buon esito delle azioni programmatiche descritte, il Documento ritiene essenziali sia il controllo dei flussi di cassa sia la responsabilizzazione degli enti esterni al settore statale.

È previsto infatti:

il riordino degli strumenti di controllo dei flussi di cassa introdotti nel 1997 per rendere più efficiente l'azione di controllo, l'azione di monitoraggio dei flussi di tesoreria e il coinvolgimento più stretto degli enti decentrati nell'azione di risanamento della finanza pubblica;

la definizione di strumenti di concertazione finalizzata a coinvolgere regioni, enti locali ed enti pubblici esterni al settore statale nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000. La politica finanziaria del Governo sarà orientata ad attribuire maggiore autono-

mia finanziaria ed a rimuovere vincoli operativi all'attività degli enti esterni, che saranno compensati dall'assunzione di maggiori responsabilità per il rispetto dei vincoli complessivi di finanza pubblica.

È questo un punto cruciale. Il rischio di una disciplina della gestione di cassa non accompagnata da una parallela efficacia delle regole e dei criteri di formulazione del bilancio di competenza, inducono a ritenere necessaria e urgente una riflessione più approfondita e più accurati accertamenti, allo scopo di correggere tendenze che potrebbero rivelarsi incompatibili con il percorso di risanamento tracciato nel DPEF.

In proposito, ad avviso della Corte dei Conti, è da condividere l'indicazione del DPEF che afferma la necessità di mantenere, anche per il 1998, politiche di controllo della gestione di cassa e della tesoreria. "Un'interruzione dell'azione posta in essere nel 1997 potrebbe condurre al riprodursi dei fenomeni negativi registrati, su questo terreno, nel 1996. La continuazione di queste politiche deve essere accompagnata, tuttavia, da interventi volti a ridimensionare il ruolo eccessivamente ampio della gestione di tesoreria, a vantaggio del bilancio. In questo senso è positiva la scelta del DPEF di un progressivo riassorbimento all'interno della gestione di bilancio delle anticipazioni all'INPS e dei finanziamenti sulla competenza per il servizio sanitario nazionale".

Sul piano istituzionale sarà utile garantire quindi una rapida attuazione delle norme recate dalla legge di riforma del bilancio che prevedono la confrontabilità fra classificazione dei conti di tesoreria e struttura del bilancio. Ancora nella direzione di un ridimensionamento del ruolo della tesoreria dovrà operare una valorizzazione delle responsabilità degli enti esterni al settore statale fondata su una più ampia autonomia finanziaria.

UNA NOTA SU ALCUNE POLITICHE

La politica tariffaria.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1998-

2000, la politica tariffaria viene considerata - insieme alle imposte indirette - come uno dei due elementi che più incidono sull'andamento dei prezzi. Questi fenomeni vanno quindi accuratamente valutati nell'ambito degli obiettivi di politica economica.

In specifico riferimento alla politica tariffaria, il DPEF chiarisce che essa "non può essere strumento di controllo diretto e di repressione dell'inflazione", ma deve piuttosto "essere posta al servizio di obiettivi di efficienza dei servizi e di miglioramento nell'allocazione delle risorse. La politica tariffaria deve essere tale da assicurare che la dinamica complessiva delle tariffe sia coerente con il tasso di inflazione programmato". Notevole è anche l'affermazione del principio per cui l'adeguamento delle tariffe dovrà essere stabilito in relazione ai singoli servizi, evitando una "dinamica uniforme ... che congelerebbe la struttura dei prezzi relativi, impedendo le variazioni richieste da criteri di migliore efficienza allocativa".

Un rilievo particolare, per le connessioni che si riscontrano con la tendenza alla liberalizzazione e alla privatizzazione di alcuni servizi di pubblica utilità (telecomunicazioni, energia), riveste l'impegno ad evitare che i trasferimenti dal bilancio pubblico, che costituiscono la naturale alternativa all'adeguamento delle tariffe, possano dar luogo ad operazioni di politiche "predatorie" di prezzo da parte delle aziende pubbliche rispetto ai servizi esercitati in regime di concorrenza.

Pertanto, viene stabilito che per i servizi non esercitati in monopolio si dovrebbero concedere adeguamenti tariffari unicamente legati al principio del *price cap*, con un recupero di produttività e un miglioramento qualitativo dei servizi resi all'utenza.

Nei processi di liberalizzazione una maggiore garanzia del libero spiegarsi delle leggi di mercato potrebbe ottenersi o con la separazione delle attività svolte in regime di monopolio da quelle svolte in concorrenza (com'è avvenuto per la TELECOM spa e la TIM spa), ovvero con la separazione contabile delle varie attività del-

l'azienda (com'è avvenuto con l'obbligo di separazione contabile imposto all'ENEL spa e alle imprese esercenti il servizio elettrico tra le attività di generazione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica).

Le imposte indirette.

Il Documento prevede che la pressione fiscale registrerà, nel 1998, una contenuta tendenza alla riduzione rispetto all'anno in corso. In assenza di interventi correttivi, si prospetta infatti una flessione del carico fiscale nella misura dell'1,1%. Tale andamento viene attribuito in primo luogo al "venir meno degli effetti transitori di alcune delle misure decise in passato". In proposito, il Documento fa riferimento al prelievo straordinario costituito dal cd. "Contributo per l'Europa", introdotto sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 194-203 della legge collegata alla Finanziaria 1997.

Le imprese di pubblica utilità (Ente poste e Ferrovie dello Stato S.p.A.).

Il Documento di programmazione economica e finanziaria dedica uno specifico paragrafo alle imprese di pubblica utilità, ed in particolare all'Ente poste italiane ed alle Ferrovie dello Stato Spa, rilevando che, in assenza di correttivi, l'evoluzione tendenziale del fabbisogno di finanziamento per il 1998 segnerebbe un aumento di circa il 15% rispetto ai pre-consuntivi 1997.

Il Documento rileva che "l'entità dei trasferimenti della finanza pubblica a queste imprese non è coerente con la qualità del servizio reso e con l'efficienza del sistema e incide fortemente sulla competitività della nostra economia, costituendo un elemento di grave divergenza dalla media dei paesi dell'Unione europea". Il Governo ritiene pertanto necessario un processo di riordino delle imprese volto a riportare nella media europea il loro livello di dipendenza dalla finanza pubblica ed i livelli di efficienza e di economicità del servizio reso. A tal fine, per le Ferrovie dello Stato è stata predisposta una diret-

tiva del Presidente del Consiglio che stabilisce le linee guida per il risanamento dell'azienda, mentre un analogo strumento di indirizzo - che dovrà ispirarsi a criteri di riduzione dei trasferimenti, efficienza ed economicità del servizio, con il prioritario obiettivo di ampliare le quote di mercato nel servizio dei recapiti e la gamma dei servizi offerti - è previsto per l'Ente poste.

In particolare per le Ferrovie dello Stato, il risanamento economico-finanziario dell'Azienda, e le modalità per la sua attuazione, dovranno essere perseguiti mediante la predisposizione di un piano d'impresa quadriennale. Tale piano, in corso di elaborazione, dovrà portare l'azienda a risultati convergenti con gli standard europei in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività e costi unitari di produzione. Dovrà altresì prevedere una razionalizzazione dei futuri investimenti e specificare criteri, obiettivi e tappe per lo sviluppo del trasporto viaggiatori e merci. Le attività non strategiche rispetto al core business del trasporto viaggiatori e merci dovranno invece essere dismesse.

La politica agroalimentare.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, al punto II-2.8, delinea gli indirizzi e gli obiettivi che il Governo intende perseguire in materia di politica agroalimentare nel triennio 1998-2000, indicando le linee principali che saranno seguite per il loro raggiungimento.

Il Documento riconosce innanzitutto un ruolo importante del settore primario nell'ambito dell'economia nazionale e, in particolare, del comparto agroalimentare, che ha fatto registrare risultati produttivi apprezzabili a fronte peraltro di fenomeni non irrilevanti di abbandono del settore dell'agricoltura da parte delle relative forze lavorative. La politica di settore è perciò incentrata sulla valorizzazione degli interventi produttivi che possano, da un lato, ottimizzare le risorse complessivamente disponibili in campo agroalimentare e, dall'altro, arginare efficacemente gli effetti negativi derivanti dalla globalizzazione dei mercati. Su tale ultimo aspetto potrà for-

temente incidere anche lo sviluppo delle politiche di ricerca e di produzione biotecnologiche, avviate da molti paesi, anche dell'Unione Europea, nel campo dell'agricoltura e dell'alimentazione.

L'obiettivo di incrementare le potenzialità di ricchezza di tale settore dell'economia trova fondamento, secondo quanto indicato dal Documento di programmazione, in una rinnovata vitalità produttiva nella quale è riposta la prospettiva di una riduzione del deficit della relativa bilancia commerciale.

La politica sociale della casa.

Tra gli interventi settoriali indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000, uno particolarmente rilevante riguarda la politica della casa a fronte del quale si afferma l'esigenza di adottare provvedimenti in grado di risolvere sia i problemi relativi all'attuale situazione del mercato delle locazioni, sia quelli degli interventi da attuare per l'edilizia residenziale pubblica.

Per quanto attiene alle locazioni, il Documento sottolinea l'importanza di soddisfare le necessità di quelle persone che non dispongono di abitazione propria.

In particolare sono state individuate due categorie di cittadini:

coloro che, pur avendo titolo, non possono usufruire di alloggi pubblici per carenza degli stessi;

coloro che debbono rivolgersi al mercato privato non avendo i requisiti per poter accedere al patrimonio immobiliare pubblico.

Nel primo caso si ritiene necessario adottare misure agevolative di carattere fiscale o a carattere compensativo, mentre nel secondo caso la politica da attuare è quella volta a favorire il ribasso dei prezzi delle locazioni mediante l'aumento dell'offerta.

IL MERCATO DEL LAVORO

Il problema dello sviluppo degli investimenti e della ripresa economica è uno

tra gli argomenti più rilevanti nel Documento di programmazione all'esame, in quanto legato alla necessità di migliorare il tasso di sviluppo della nostra economia al fine di consentire il riassorbimento degli attuali livelli di disoccupazione, che in alcune aree del Paese rappresentano una realtà particolarmente drammatica. Nel quadro di scarsità di risorse delineato nel Documento, gli interventi a favore dell'occupazione e delle aree depresse vengono individuati, infatti come priorità della politica del Governo.

Nell'analisi fatta dal DPEF, il mercato del lavoro italiano resta caratterizzato dai suoi tradizionali difetti: l'alto tasso di disoccupazione, specialmente tra i giovani e tra le donne; il dualismo tra un mercato eccessivamente regolamentato e uno sommerso, e quello territoriale tra il Nord e il Sud del Paese; la scarsa mobilità del lavoro e l'ancora insufficiente modernizzazione del pubblico impiego. Il superamento di queste caratteristiche strutturali potrà avvenire solo tramite riforme coordinate e convergenti nei campi di intervento che erano già stati individuati dal precedente DPEF, e che sono essenzialmente quelli della formazione delle risorse umane, della flessibilizzazione dell'offerta di lavoro e della transizione dal vecchio "collocamento" al nuovo sistema dei servizi all'impiego. I due DPEF si pongono, quindi, in una linea di sostanziale continuità, che ha visto nascere l'Accordo per il lavoro sottoscritto dal Governo e dalle parti sociali il 24 settembre 1996, a cui si fa esplicito riferimento e di cui si sottolinea il fatto di aver realizzato così quella valorizzazione del metodo della concertazione che era stata indicata come obiettivo primario nel DPEF dell'anno scorso. Dall'insieme di queste indicazioni emerge il quadro di una riorganizzazione complessiva del mercato del lavoro che il Governo si impegna ad attuare tramite la produzione normativa primaria e secondaria (riorganizzata, in prospettiva, in un testo unico), integrandola nel generale processo di decentramento istituzionale innescato dalla L. 15 marzo 1997, n. 59.

Formazione.

Nel campo della formazione professionale iniziale e continua, si conferma la centralità strategica per lo sviluppo e per l'occupazione che deve assumere, e si ribadisce la necessità che essa si coniughi alla riforma del sistema scolastico al fine di realizzare l'auspicata integrazione tra mondo della scuola e mondo del lavoro. Inoltre, la formazione professionale deve assolvere al triplice compito di favorire il primo inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, tramite percorsi formativi post-obbligo (su cui ha posto l'accento l'accordo del settembre 1996) e i contratti a formazione mista; di garantire la riqualificazione e l'aggiornamento dei lavoratori occupati, prevenendo la disoccupazione; di facilitare il reinserimento in nuovi settori dei lavoratori espulsi dal processo produttivo.

Flessibilità.

L'altro strumento privilegiato per la rivitalizzazione del mercato del lavoro è quello della flessibilizzazione dell'offerta di lavoro. L'obiettivo è di agevolare l'incontro tra questa offerta e la domanda proveniente dalle imprese, facendo leva su istituti quali il lavoro interinale e la rimodulazione dell'orario di lavoro che nella nostra disciplina non sono previsti o non sono sufficientemente favoriti. L'eccesso di "garantismo" che regola l'impiego delle risorse umane ha finito da una parte per contrarre la domanda di lavoro da parte delle imprese, e dall'altra (specularmente) per accrescere la quota di lavoro sommerso, accentuando il già atipico divario tra mercato del lavoro "regolare" e mercato del lavoro "irregolare". Il nuovo indirizzo si propone quindi di ridurre tale divario legalizzando ed esplicitando i nuovi istituti del mercato del lavoro, in modo da ampliare la domanda di lavoro, regolarizzare il sommerso (soprattutto con l'istituto del lavoro interinale) e recuperare una quota di gettito contributivo e fiscale evaso.

Servizi all'impiego e lavori socialmente utili.

Il terzo punto individuato è quello della riforma del collocamento, tramite l'istitu-

zione di nuovo sistema di servizi all'impiego. L'intento del Governo è duplice: da un lato si vuole accentuare il decentramento funzionale di tali servizi rendendoli più adeguati alle esigenze locali, e dall'altro si vuole porre fine al monopolio pubblico del collocamento, promuovendo l'offerta di servizi diversificati (informazione, orientamento, avviamento al lavoro e promozione dell'occupazione ecc.), in luogo dell'attività meramente certificatoria e burocratica attualmente svolta dagli uffici di collocamento stesso. L'obiettivo complessivamente perseguito è quello di passare da una politica di sostegno passivo della disoccupazione, attuata attraverso gli ammortizzatori sociali, ad una politica attiva di sostegno all'occupazione.

In tale direzione si muove anche la progettata riforma della materia dei lavori socialmente utili che dovrà favorire un'evoluzione di questi strumenti verso iniziative capaci di autosostenersi.

Ambiente, cultura e occupazione.

La lotta contro la disoccupazione, portata avanti con gli strumenti finora descritti, mirati specificamente sul mercato del lavoro, dovrà trovare comunque, come si accennava in apertura, il proprio puntello fondamentale nel rilancio dello sviluppo. Sotto questo aspetto risulta di particolare importanza, oltre alla già avviata accelerazione della esecuzione delle infrastrutture, la piena valorizzazione delle risorse produttive connesse alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

Questi settori sono ricchi di potenzialità produttive ed occupazionali che devono ancora essere adeguatamente sfruttate, in relazione alla valorizzazione, al risanamento, alla manutenzione e al controllo delle immense risorse ambientali e culturali del nostro Paese, anche attraverso lo stimolo che il perseguimento di questi interessi può fornire agli investimenti nelle nuove tecnologie, e, più in generale, la modernizzazione dei modelli di sviluppo su basi ecocompatibili in armonia con gli indirizzi emersi a livello comunitario.

LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO E DELLE AREE DEPRESSE

Rispetto allo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse, il Documento di programmazione economico-finanziaria riafferma innanzi tutto l'assoluta centralità degli interventi a favore delle aree depresse nell'ambito della politica economica. Dopo aver evidenziato "i bassi livelli di attività economica nel Mezzogiorno e nelle Isole, anche se in alcune aree i tassi di crescita dell'attività economica sono uguali o superiori a quelli del Centro-Nord", il Documento afferma che sebbene in presenza di notevoli risorse finanziarie, sia nazionali che comunitarie, gli strumenti e le azioni di politica economica sinora adottati non risultano sufficienti a favorire la crescita economica di tali aree. Conseguentemente il Documento indica il ricorso a nuovi strumenti giuridici di intervento e la necessità di utilizzare al meglio le risorse comunitarie, affinché l'unificazione monetaria europea coincida con una reale integrazione economica del paese.

In particolare sono indicati, quali strumenti per lo sviluppo del Mezzogiorno: la liberalizzazione del mercato del lavoro ed il superamento del principio di uniformità nei salari minimi contrattuali, al fine di ridurre il costo del lavoro e di attrarre nuove imprese; la continuità dell'intervento ordinario nelle aree depresse e l'ulteriore sviluppo degli strumenti relativi alla politica delle infrastrutture e degli incentivi, anche attraverso i nuovi istituti della programmazione negoziata (patti territoriali e contratti di area).

Gli svantaggi competitivi di alcune aree del Mezzogiorno possono essere ridotti inoltre per mezzo di strumenti e interventi controllati direttamente dallo Stato, in particolare nei settori della formazione e della tutela giuridica dei rapporti d'impresa.

Infine, uno sforzo significativo dovrà essere profuso per la soluzione dell'annoso problema del limitato utilizzo delle risorse comunitarie, dovuto principalmente alla scarsa efficienza nella progettazione degli interventi. A tale scopo il Governo darà

attuazione alla prevista riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali comunitari e allo stesso tempo promuoverà la costituzione di nuclei tecnici capaci di assistere i soggetti nella programmazione, nella formazione di piani di finanziamento, nella gestione e nella rendicontazione degli interventi. L'obiettivo prefissato è quello di arrivare a fine 1997 al 38% di pagamenti complessivi (contro il 23,5% di fine 1996), in coerenza con il programma di utilizzare entro il 31 dicembre 2001 l'intero ammontare delle risorse assegnate dall'Unione europea per il periodo 1994-1999.

LA POLITICA INDUSTRIALE NEI CONFRONTI DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

Il DPEF 1998-2000 affronta il tema della costruzione di una nuova politica industriale per le piccole e medie imprese ispirandosi all'obiettivo di creare un sistema in grado di garantire la competitività e l'internazionalizzazione delle imprese stesse.

Secondo quanto previsto nel Documento, il Governo intende:

confermare, secondo quanto previsto nel Documento, provvedimenti di grande rilevanza e di automatica applicazione, quali la legge n. 1329/65 (legge Sabatini) e la legge n. 488/92;

riordinare gli enti di promozione industriale;

sostenere i processi di internazionalizzazione delle imprese dando attuazione alla riforma dell'ICE e ridefinendo il ruolo di enti di assicurazione (SACE) e di finanziamento (Mediocredito Centrale) per l'export.

L'intento è di favorire l'internazionalizzazione del nostro sistema produttivo, piuttosto che continuare nel sostegno alle esportazioni. Per raggiungere tale risultato il Governo si propone di aggiornare le leggi in materia di commercio estero e, soprattutto, di sottoporre ad una revisione le modalità di assegnazione delle risorse di-

sponibili passando da un sistema di assegnazione a pioggia ad uno che tenga conto non solo della qualità dei progetti ma anche dei risultati economici conseguiti.

LE RIFORME STRUTTURALI

La riforma del bilancio dello Stato.

Tra le riforme strutturali che nel lungo periodo permetteranno di avviare una profonda riorganizzazione dell'apparato pubblico vi è la riforma del bilancio dello Stato.

Il disegno di legge preannunciato dal precedente Documento di programmazione per il triennio 1997-1999 è stato infatti presentato alle Camere nel maggio dello scorso anno e, a conclusione dell'iter parlamentare, è divenuto legge 3 aprile 1997, n. 94.

Prendendo lo spunto da alcune delle proposte emerse in occasione delle indagini conoscitive svolte dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato nella XII legislatura e più in generale dall'ampio dibattito in corso su tali tematiche, la legge n. 94/1997 dispone una radicale innovazione nell'impostazione del bilancio dello Stato.

Ferma restando l'attuale ripartizione del bilancio per stati di previsione dell'entrata e della spesa (corrispondenti, questi ultimi, ai vari Ministeri), l'aspetto più innovativo è da individuarsi nell'articolazione del bilancio in "unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione", con la conseguenza di assegnare le risorse attribuite a ciascun Ministero ai livelli responsabili della gestione.

La ripartizione in unità previsionali, oggetto dell'approvazione parlamentare, avviene sulla base di "aree omogenee" relative a funzioni, servizi, programmi e progetti, mentre l'ulteriore suddivisione per capitoli, che costituiscono le unità elementari di bilancio ai fini della gestione, controllo e rendicontazione, ha per il Parla-

mento rilevanza esclusivamente conoscitiva.

Secondo il Governo, la riduzione degli attuali 5.000 capitoli a circa 500 unità previsionali di base e, al contempo, i maggiori elementi conoscitivi disponibili dovrebbero rendere più comprensibile il bilancio e consentire un processo di decisione parlamentare più snello. La decisione della spesa in funzione degli obiettivi e l'assegnazione di *budget* di spesa ai dirigenti responsabili consentirà a sua volta un controllo parlamentare e amministrativo efficace, rendendo evidenti i costi effettivi dei singoli servizi.

La possibilità di spostare risorse da un capitolo all'altro (all'interno di ciascuna unità previsionale), previa comunicazione al Ministro del tesoro e senza passaggio amministrativo, mentre valorizza il ruolo dei dirigenti statali che hanno la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie loro attribuite, rende più flessibile il bilancio.

L'insieme di questi elementi dovrebbe consentire nei prossimi anni di ottenere rilevanti risparmi di spesa e, al tempo stesso, una più efficace allocazione delle risorse unitamente alla possibilità di spostare le stesse là dove le esigenze di spesa si dimostrino prioritarie.

La riforma fiscale.

Il Documento ricostruisce, sia pure sinteticamente, il contenuto delle misure di riforma del sistema tributario introdotte con la legge n. 662/96. In termini generali, si afferma che gli obiettivi prioritari del complesso degli interventi di riforma per i quali si è fatto ricorso allo strumento della delega legislativa "consistono nel miglioramento del rapporto tra sistema fiscale e contribuente, nel miglioramento della struttura dei prelievi, eliminando le distorsioni esistenti, nel rafforzamento dell'efficacia degli interventi diretti a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, e nel decentramento del sistema dei tributi".

In effetti, nell'ambito degli interventi di carattere tributario adottati con la manovra di bilancio per il 1997, particolare

rilievo assumono le 12 deleghe conferite al Governo che riguardano:

l'armonizzazione degli adempimenti fiscali e previdenziali in materia di lavoro dipendente;

la revisione del regime dell'IVA;

il regime dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale;

la riforma del sistema sanzionatorio tributario non penale;

la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti;

la soppressione dei servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari;

la riforma dei tributi locali e regionali e la revisione dell'IRPEF;

il riordino del trattamento tributario dei redditi di capitale;

la revisione del regime tributario dei processi di riorganizzazione delle attività produttive;

il riordino delle imposte personali sul reddito per le imprese;

la revisione della disciplina tributaria delle ONLUS.

Più in generale, dal contenuto del documento risulta che dal complesso delle misure di riforma tributaria che saranno adottate in attuazione delle deleghe, il Governo si attende, oltre che effetti positivi sulle entrate, risultati utili ad una più efficace lotta all'evasione fiscale, nonché "effetti espansivi sull'economia derivanti da un minore impatto distorsivo dell'imposizione fiscale sull'allocazione delle risorse". In tal senso, si evidenzia soprattutto il peso eccessivo dell'onere gravante sui contributi sociali che "scoraggia le attività ad elevata intensità di lavoro", così come l'alto livello dell'imposizione sugli utili "che induce le società alla sottocapitalizzazione e all'eccessivo indebitamento". Infine, si stabilisce l'obiettivo di aumentare la funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione finanziaria procedendo ad una rial-

locazione delle risorse umane e strumentali allo scopo di privilegiare le attività di controllo sostanziale, piuttosto che meramente formale, prevedendo che tale obiettivo sarà perseguito, oltre che in sede di esercizio delle deleghe conferite in base alla legge n. 662/96, anche mediante provvedimenti di carattere amministrativo.

La riforma dello Stato sociale.

Il DPEF afferma che la riforma dello stato sociale è imposta da tre ordini di considerazioni:

la complementarietà tra modello economico e modello sociale, in ragione della quale, ad esempio, l'innovazione tecnologica impone sia la trasformazione della organizzazione produttiva, sia un mutamento profondo della formazione professionale;

l'esigenza di aprire il sistema della cittadinanza sociale, per ragioni di equità, ai soggetti oggi esclusi ed ai cambiamenti nella domanda conseguenti alle trasformazioni economiche, demografiche e sociali;

la necessità di rispettare, anche nel lungo periodo, gli equilibri finanziari, esigenza particolarmente pressante nelle società caratterizzate, come quella italiana, da un rapido processo di invecchiamento della popolazione.

La riforma dello stato sociale dovrà pertanto:

ampliare l'area di applicazione dei diritti di cittadinanza, molti dei quali sono oggi limitati ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato;

rispondere alla domanda di assistenza degli anziani non autosufficienti ed includere nel sistema della protezione sociale le giovani generazioni, rimaste escluse negli ultimi decenni;

promuovere una maggiore mobilità sociale, con specifica attenzione alle donne.

Il disegno di riforma dello stato sociale poggia d'altra parte su "assi strategici" che dovranno allargare le opportunità concrete dei cittadini, per quanto riguarda in particolare il lavoro, l'istruzione e la formazione; in questo senso le considerazioni espresse in questa sezione del DPEF vanno integrate con le altre già espresse a proposito della formazione, della ricerca e del mercato del lavoro.

Lo sbilanciamento della spesa sociale italiana a favore del sistema pensionistico rende d'altra parte il nostro paese, afferma ancora il Documento, particolarmente fragile in termini finanziari a causa del progressivo invecchiamento della popolazione; ciò impone pertanto una ristrutturazione della spesa sociale, oggetto di dibattito nell'imminente trattativa da avviare con le parti sociali.

Il sistema sanitario.

Per il settore della sanità il Documento di programmazione propone per gli anni 1998-2000 interventi orientati alla razionalizzazione, riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario nazionale, al fine di completare il processo di riforma iniziato nel 1992 (con il decreto legislativo n. 502) e di dare inoltre completa attuazione ai disposti della legge collegata alla manovra di finanza pubblica.

Gli interventi proposti dal DPEF riguarderanno sia la domanda che l'offerta sanitaria e incideranno anche sul sistema di finanziamento del Sistema sanitario nazionale che è previsto costante in termini reali.

Per quanto riguarda gli interventi dal lato della domanda il DPEF ritiene improrogabile l'esigenza di rendere effettivamente uniformi le prestazioni su tutto il territorio nazionale e a tal fine propone una verifica dei livelli di assistenza.

È sottolineata inoltre l'esigenza di promuovere il connubio tra interventi sanitari e sociali ma contestualmente di tenere distinte responsabilità e fonti di finanziamento, al fine di non gravare sul Fondo sanitario nazionale. Il principio della separazione viene poi ripreso anche nel pa-

ragrafo dedicato all'assistenza sociale, in cui viene proposta la definizione di un nuovo assetto degli istituti dell'assistenza, delle loro modalità organizzative e dei canali di finanziamento. A tal fine si prevede l'istituzione di un Fondo sociale nazionale in capo al quale far gravare gli oneri degli interventi innovativi di collaborazione con gli enti decentrati, per fornire supporto e incentivi ai progetti sociali in sede europea e per l'assegnazione di risorse alle regioni.

Per quanto riguarda gli interventi sul lato dell'offerta il DPEF propone di intervenire sulla spesa ospedaliera, e sulla spesa farmaceutica. Riguardo al primo profilo si propone di perfezionare il sistema di tariffazione, introdotto dal decreto legislativo n. 502/92, il quale dispone che le prestazioni di assistenza specialistica erogate in forma diretta ed indiretta, comprese quelle riabilitative, di diagnostica strumentale e di laboratorio siano assicurate dalle USL.

La proposta è quella di accompagnare il sistema a tariffe con l'introduzione di un vincolo di bilancio per i presidi ospedalieri, ai quali va contestualmente riconosciuta una maggiore autonomia economico-finanziaria.

Anche il sistema delle esenzioni dalla partecipazione del cittadino alla spesa per prestazioni deve essere rivisitato, con l'obiettivo di stabilire criteri che attuino una maggiore equità distributiva. Il criterio dell'età deve essere considerato di minor rilievo rispetto a quello della capacità reddituale dei nuclei familiari di appartenenza dell'assistito, per attivare un maggiore sostegno alle fasce più deboli.

Per quanto riguarda il finanziamento del Servizio sanitario nazionale il DPEF ritiene necessario proseguire nel processo di autofinanziamento delle regioni, introdotto dall'articolo 13 del decreto legislativo n. 502/92, tramite una maggiore partecipazione alla spesa da parte dell'assistito. Ai sensi dell'articolo 13 sopracitato le regioni e le province autonome devono far fronte con risorse proprie ad effetti finanziari conseguenti all'erogazione di livelli di assistenza sanitaria superiori a quelli uniformi; per provvedere ai maggiori oneri

possono quindi agire sulla partecipazione alla spesa degli assistiti.

Il DPEF prevede infine la possibilità di far ricorso, d'intesa con le regioni, a deleghe legislative e alla delegificazione per modificare la legislazione vigente in materia sanitaria, al fine di dare maggiore responsabilità, efficacia ed efficienza al Servizio sanitario nazionale. A tal proposito è auspicabile rivedere il funzionamento dei D.R.G. (Raggruppamenti omogenei di diagnosi) al fine di ridurre gli effetti moltiplicativi di spesa.

Il sistema assistenziale e previdenziale.

Per quanto riguarda il settore dell'assistenza sociale, il DPEF assume come obiettivo fondamentale quello della separazione tra previdenza e assistenza, soprattutto in relazione al versante del finanziamento: tramite imposizione fiscale per quanto riguarda la previdenza e attraverso forme contributive per l'assistenza. Nell'ambito della separazione particolare attenzione dovrà essere dedicata:

alla definizione della natura delle integrazioni al minimo, soprattutto con riferimento ai rapporti finanziari tra lo Stato e l'INPS;

al mantenimento del principio di mutualità in ambito previdenziale;

all'individuazione di un corretto trattamento contabile delle risorse di natura assistenziale gestite dall'INPS, anche al fine di impedire che si confonda il saldo complessivo dell'INPS con la tendenza della spesa pensionistica.

Nell'ambito della riforma assistenziale, il Documento sottolinea la necessità di accertare i reali mezzi economici di ciascun individuo attraverso strumenti che superino il sistema della dichiarazione dei redditi e si fondino su nuove modalità che tengano conto delle sue condizioni familiari, con particolare attenzione al numero dei componenti il nucleo familiare e all'eventuale presenza di minori, anziani o inabili.

L'assistenza inoltre dovrà farsi carico dei lavoratori che non abbiano ancora trovato un'occupazione, trascorso il periodo del trattamento di disoccupazione, e che versino in condizioni economiche precarie dal punto di vista del reddito familiare. Si tratta quindi di prevedere una forma di sostegno ai cittadini poveri che potrà essere realizzato attraverso forme di "minimo vitale", finalizzate al reinserimento del cittadino nel circuito lavorativo e condizionate alla partecipazione a programmi formativi e a progetti di lavori socialmente utili. È da suggerire una distinzione, nella definizione del nuovo assetto del sistema assistenziale, tra le misure di sostegno al reddito a chi è privo di forme di sostentamento e gli strumenti di integrazione salariale o di sostegno destinati all'inserimento nel mercato del lavoro.

La sezione del DPEF dedicata al sistema previdenziale si apre con la citazione di recenti studi sui prevedibili effetti delle tendenze demografiche in ordine agli equilibri finanziari dei sistemi di protezione ed assicurazione sociale.

In particolare, i risultati di uno studio della Banca Mondiale (1995) sull'andamento demografico dei paesi del G-7 evidenziano come in tutti i paesi considerati sia destinato a crescere progressivamente il "rapporto di dipendenza della popolazione anziana", definito come il rapporto tra la popolazione oltre i 65 anni e la popolazione attiva. Per l'Italia questo indicatore appare particolarmente critico: esso dovrebbe assumere infatti già nel 2000 il valore più elevato (26,5), ed il divario con gli altri paesi appare destinato a crescere ulteriormente.

Queste proiezioni evidenziano d'altra parte, secondo il Documento, una allarmante situazione di instabilità intrinseca del sistema pensionistico, incompatibile con i vincoli macroeconomici. A questo proposito viene citata la recente analisi della Ragioneria generale dello Stato, secondo la quale il rapporto tra spesa pensionistica e PIL (pari nel 1995 al 13,7%) crescerebbe, in mancanza di interventi correttivi, al 15,7% nel 2034, per ridiscendere poi al 14% nel 2045.

Si ricorda che questi risultati discendono dall'adozione dello scenario demografico cd. "centrale" (ritenuto il più attendibile tra quelli adottati dall'ISTAT nelle sue elaborazioni), il quale si basa su ipotesi di lieve crescita della fecondità, ulteriore diminuzione della mortalità e sostanziale stabilità dei flussi migratori.

Altri elementi critici (desunti stavolta da una indagine del Fondo monetario internazionale) sono poi individuati nel basso rapporto (1,3) tra il numero dei lavoratori che contribuiscono al sistema previdenziale e numero dei pensionati, nonché dalla divergenza tra il tasso di contribuzione effettiva e quello necessario per l'equilibrio del sistema.

Su questi dati si innestano le considerazioni proprie del documento di programmazione: in sintesi, la recente riforma previdenziale operata con la legge n. 335 del 1995 è valutata "sostanzialmente valida nel lungo periodo ma insoddisfacente, sul piano equitativo e finanziario, fino al pieno ingresso a regime del metodo contributivo"; essa pertanto non richiederebbe radicali modifiche, ma piuttosto "aggiustamenti per garantirne l'equità, la sostenibilità finanziaria e la coerenza con altri fondamentali istituti".

IL DPEF rinvia quindi l'individuazione degli interventi strutturali necessari per riequilibrare la spesa pensionistica al confronto con le parti sociali, nel più ampio contesto della riforma dello stato sociale, anticipando comunque alcune indicazioni generali:

le misure da introdurre dovranno tenere presente, quale riferimento primario, gli effetti sulla occupazione;

tali misure non dovranno pertanto determinare ulteriori appesantimenti della imposizione contributiva (già pervenuta al livello più elevato tra i paesi del G-7 e della intera Europa, con la sola eccezione del Portogallo), in quanto ciò produrrebbe effetti avversi sulla occupazione e sulla offerta di lavoro;

occorrerà inoltre tenere presente considerazioni di equità intergenerazionale e

di efficienza, in particolare attuando politiche economiche e contributive che possano ridurre la disoccupazione giovanile e recuperare segmenti di popolazione attiva, innescando un circolo virtuoso tra ripresa dell'occupazione e consolidamento del sistema pensionistico.

PRIVATIZZAZIONI E GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

Le privatizzazioni e la concorrenza nei mercati.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 dedica un intero capitolo alle privatizzazioni e alla concorrenza. Per quanto riguarda la concorrenza, già nell'enunciazione degli obiettivi programmatici il DPEF sottolinea che "la creazione di un'area monetaria unica in Europa darà un forte impulso alla concorrenza" e di conseguenza "la velocità del processo di innovazione tecnologica tenderà ad aumentare", dal momento che le imprese dovranno "misurarsi sempre più in termini di efficienza dei processi produttivi e di qualità dei prodotti". Un elemento fondamentale, nel quadro del processo di apertura alla concorrenza, è rappresentato dalle privatizzazioni. Allo Stato "spetta non più, come in passato, un ruolo di gestione dell'attività di impresa, bensì il compito di indirizzo e di controllo del rispetto delle regole di mercato soprattutto nei settori strategici anche per evitare, tramite le autorità di regolamentazione di settore e lo strumento della concessione, l'insorgere di situazioni di monopolio".

Viene così ribadita la tendenza alla trasformazione dello "Stato-imprenditore" in "Stato-regolatore", in una cornice che vede il Ministero dell'industria come principale protagonista della politica industriale del Paese e il Parlamento come naturale soggetto preposto al controllo delle operazioni di dismissione.

Il DPEF sottolinea, inoltre, che i proventi delle privatizzazioni "concorrendo alla riduzione del rapporto del debito rispetto al PIL, agevolano la convergenza dei

parametri di finanza pubblica verso i criteri del Trattato di Maastricht”.

A tal proposito, il Governatore della Banca d'Italia, a conclusione del suo intervento presso le Commissioni riunite (V Camera e 5^a Senato), ha dichiarato di concordare circa l'opportunità di destinare una quota delle risorse derivanti dalle dimissioni al finanziamento di nuovi investimenti, precisando che ciò deve avvenire nel contesto del percorso virtuoso di risanamento della finanza pubblica e di sviluppo per l'economia.

Gestione del debito pubblico.

Riguardo alla gestione del debito pubblico, l'obiettivo prioritario che il DPEF 1998-2000 intende porsi è quello di diminuire il costo dell'indebitamento, stabilizzare i flussi di spesa per interessi, e favorire, al tempo stesso, l'allungamento della vita media del debito, aumentando progressivamente il peso delle emissioni dei titoli a tasso fisso. La politica di emissione dei titoli di Stato che verrà perseguita nel triennio 1998-2000 tenderà, dunque, verso una progressiva riduzione della quota dei titoli a breve e a tasso variabile sul totale della consistenza del debito, in considerazione delle esigenze di maggiore stabilità, anche in vista della partecipazione dell'Italia all'Unione Economica e Monetaria. L'Italia, infatti, presenta una durata finanziaria del proprio debito inferiore a quella degli altri paesi, e quindi una maggiore sensibilità alle variazioni dei tassi di interesse, con ripercussioni negative sul servizio del debito e sul disavanzo.

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 gli sforzi compiuti. Del pari ha chie-

sto che il Governo profonda un grande impegno nella lotta alla disoccupazione e che, a tal fine, vengano esercitate tutte le azioni possibili. La ripresa dell'occupazione non può prescindere dall'andamento della finanza pubblica. Anche per questo fine è indispensabile proseguire sulla strada del risanamento.

A conclusione di questa sintesi mi sembra utile esporre alcune considerazioni. C'è nel testo un buon dosaggio di rigore e sviluppo e una strategia di manovra complessiva capace di farci partecipare, da subito, all'Unione economica e monetaria europea. Quello che invece dovrà essere chiarito dal dibattito parlamentare è soprattutto se questo dosaggio sia sufficiente o meno a riqualificare la spesa verso investimenti e occupazione, problema su cui traspare qualche dubbio alla luce delle recenti analisi del Governatore della Banca d'Italia.

Io penso che si possa e si debba fare di più per imprimere maggiore vigore alla crescita, determinando così migliori condizioni per un aumento dell'occupazione soprattutto in quelle aree dove è maggiore il tasso di disoccupazione.

Giova quindi discutere subito le scelte strategiche del Documento, la congruità degli obiettivi e delle azioni conseguenti finalizzate al raggiungimento degli stessi.

I tagli di spesa sono realizzati attraverso tre linee di intervento, cioè la razionalizzazione nell'uso delle risorse per l'intervento pubblico, la riorganizzazione dello Stato sociale e il riordino dei finanziamenti delle aziende di servizio pubblico e della determinazione delle relative tariffe. Dal confronto in Commissione è emersa la necessità di contenere maggiormente la crescita delle spese correnti e di ricondurre queste in linea con il tasso di inflazione programmato. È quindi da condividere la scelta di attuare tagli alla spesa corrente, non intaccando quella tendenziale in conto capitale che, nei prossimi anni, è prevista in netto aumento. Pur tuttavia è da chiarire se questo aumento sia sufficiente a garantire un miglioramento sul versante dell'occupazione.

La dimensione della manovra sulle entrate viene impostata sulla base dell'obiettivo esplicito di mantenere stabile la pressione tributaria nel 1998 allo stesso livello del 1997 depurato dall'effetto derivante da alcune imposte tributarie, tra cui il contributo straordinario per l'Europa. Il Documento precisa di voler intervenire sull'imposizione indiretta, sia modificando la misura delle accise sia, eventualmente, perseguendo il completamento dell'armonizzazione delle aliquote dell'IVA. Una parte consistente della manovra deriverà dall'emersione della base imponibile, grazie all'entrata in vigore degli studi di settore, all'avvio del processo di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti e il potenziamento e la migliore utilizzazione delle risorse destinate ai controlli. Qualche preoccupazione presenta la possibilità di incrementare l'imposizione indiretta a causa dei pericolosi risvolti sull'inflazione che tali politiche potrebbero comportare. È da valutare positivamente, invece, l'impegno a contrastare e combattere l'ampiezza dell'evasione e dell'elusione. Sembra di capire infatti che le maggiori entrate siano attese anche dalla maggiore disponibilità e dal migliore utilizzo delle risorse necessarie per effettuare gli accertamenti. Sulla base di tali considerazioni, comunque, il quadro degli interventi sulle entrate richiederebbe di essere maggiormente precisato, soprattutto ai fini della affidabilità delle previsioni sulla manovra correttiva per il 1998. In conclusione è indispensabile ottenere rilevanti risultati dal contenimento della spesa corrente e dalla razionalizzazione di tutte le spese, e ottenere risultati più significativi sul lato delle entrate a parità di aliquote legali di prelievo.

Arricchiremo inoltre i temi del DPEF, attraverso il dibattito e la risoluzione parlamentare, anche per interventi di natura fiscale, sul versante della politica per la famiglia e del ruolo che la donna vi esercita come madre, accanto a quello proprio di lavoratrice. Una particolare attenzione dovremo dedicarla al problema della riforma dello Stato sociale, sia per correggere le tendenze espansive della spesa, che rischiano di inficiarne la tenuta, sia per

spostare quote di risorse a favore dei settori non protetti, giovani in particolare. Tenendo presente che è in atto un confronto tra Governo e parti sociali per discutere concretamente le varie proposte, quello che è auspicabile è l'operare di una revisione della dinamica della spesa sociale, considerando prioritario l'obiettivo di realizzare una maggiore trasparenza nella composizione della spesa stessa. Occorre quindi distinguere gli istituti che gravano impropriamente sulla spesa previdenziale e iscriverli nel capitolo dell'assistenza, il cui finanziamento deve derivare dalla fiscalità generale.

Per quanto riguarda la revisione del sistema assistenziale, ci si dovrebbe basare su criteri certi di individuazione delle condizioni reali di disagio. Per il sistema sanitario, invece, l'auspicio è quello di proseguire nei processi di razionalizzazione, riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario nazionale, per completare il progetto di riforma e ad applicare le misure previste dalla legge collegata alla Finanziaria 1997. In particolare è necessario rivedere il funzionamento dei D.R.G. (raggruppamenti omogenei di diagnosi) al fine di ridurre gli effetti moltiplicativi di spesa.

La riforma dello Stato sociale e la partecipazione dell'Italia, sin dalla prima fase, all'Unione economica e monetaria costituiscono gli elementi fondamentali per creare le condizioni per tutelare le fasce più deboli della popolazione. In conclusione, ritengo che all'attuale relativa tranquillità sui mercati finanziari potrebbe seguire, in autunno, una fase di turbolenza, in conseguenza dell'approssimarsi della verifica sulla effettiva partecipazione degli Stati membri all'avvio dell'Unione economica e monetaria. Si sollecita pertanto il Governo a cogliere questa occasione per realizzare in tempi brevi gli auspicati interventi strutturali.

La strategia proposta richiede l'introduzione di radicali innovazioni; 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 a riferire positivamente all'Assemblea per chiedere alla stessa Assemblea di condividere gli obiettivi strategici del Documento e di dare al Governo il necessario sostegno per attuare la sua politica economica e finanziaria.

Se da una parte non nascondo le difficoltà che sono comunque davanti a noi, dall'altra auspico un miglioramento del clima tra maggioranza e opposizione. Il punto di distinzione tra noi non credo sia l'ingresso o meno in Europa. La questione aperta semmai è come arrivarci, cioè con un Paese che riprenda con vigore il proprio

sviluppo e che sappia ampliare la propria base occupazionale.

Gli sforzi compiuti hanno riguardato il Paese nel suo insieme e ognuno di noi è chiamato a svolgere la propria parte.

Se gli obiettivi sono comuni, il confronto non può che essere costruttivo.

Quello che mi auguro è che questo confronto di oggi arricchisca la nostra proposta e individui possibili e coerenti punti di convergenza.

GIORGIO PASETTO, *Relatore*.