

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LVII
n. 2/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

(Relatore per la maggioranza: **PASETTO**)

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

PER GLI ANNI 1998-2000

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

presentato alla Presidenza il 31 maggio 1997

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(PRODI)

DAL MINISTRO DEL TESORO

E DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(VISCO)

Trasmessa alla Presidenza il 18 giugno 1997

INDICE

RELAZIONE	Pag.	3
PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI:		
I COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>	»	35
III COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari esteri)</i>	»	36
IV COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Difesa)</i>	»	38
VI COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Finanze)</i>	»	39
VII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Cultura, scienza e istruzione)</i>	»	41
VIII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>	»	43
X COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i>	»	46
XI COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Lavoro pubblico e privato)</i>	»	48
XII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Affari sociali)</i>	»	51
XIII COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Agricoltura)</i>	»	54
XIV COMMISSIONE PERMANENTE <i>(Politiche dell'Unione europea)</i>	»	56
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE POLITICHE REGIONALI	»	57

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'ambito del ciclo annuale di bilancio, la presentazione da parte del Governo e l'esame da parte delle Camere del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) risponde allo scopo fondamentale di inquadrare gli interventi legislativi in materia di bilancio e di finanza pubblica in una più generale decisione politico-programmatica.

Il DPEF presentato al Parlamento per il triennio 1998-2000 assume pertanto grande rilievo per la politica economica del Paese. Nel Documento, che sul piano informativo e dell'analisi si presenta nettamente migliorato rispetto alle passate edizioni, il Governo ha formulato le linee essenziali della propria azione in funzione degli obiettivi immediati della partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea e del risanamento delle pubbliche finanze, al fine di "conseguire una stabile e duratura crescita economica congiunta alla creazione di nuovi posti di lavoro".

I due obiettivi vanno nella stessa direzione e si alimentano vicendevolmente perché andare verso l'Unione economica e monetaria europea vuol dire portare avanti e completare la lunga fase di risanamento delle pubbliche finanze.

Il consenso delle parti sociali - Pubblica amministrazione, imprese e sindacati - è assunto dal Governo come necessario per il successo dell'intero programma delineato e, in particolare, per il contenimento dell'inflazione. Il Governo riconosce esplicitamente che il contenimento dell'inflazione, che ha dato straordinari risultati negli ultimi mesi, deve continuare ad essere una priorità nell'azione di politica economica. Esso rappresenta un essenziale obiettivo di stabilità, consente di procedere

nella riduzione dei tassi di interesse, è il vero fattore che garantisce la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni.

— necessario che tutte le parti sociali, nel rispetto del protocollo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi, conformino i loro comportamenti agli obiettivi di inflazione programmata, al fine di non alimentare aspettative inflazionistiche.

La cultura della stabilità non è frutto di una singola iniziativa di politica economica, bensì di un convergere di comportamenti da parte di istituzioni e di individui verso un comune prospettiva. L'azione di risanamento del bilancio pubblico, avviata dal Parlamento ed esecutivo, la responsabilità dimostrata dalle parti sociali nell'attuazione della politica dei redditi, una politica monetaria che, tenendo sotto controllo l'inflazione, ha accompagnato questi sviluppi, sono i pilastri su cui poggiano la stabilità e la ripresa della crescita.

1. Si tratta di un DPEF impegnativo che si pone all'interno di una nuova fase dell'integrazione europea, nel periodo cruciale delle decisioni relative alla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea. L'UEM è essenziale per la realizzazione del disegno europeo che investe il destino di generazioni, che incide sull'assetto e le prospettive dell'Europa. Essa costituisce un passo necessario anche verso l'Unione politica.

Il Governo intende mantenere fermi sia la propria posizione favorevole a non rinviare l'avvio dell'UEM, sia il suo impegno ad aderirne fin dall'inizio. Questa scelta strategica corrisponde ad un interesse non solo economico. Essere nel gruppo di testa permette di concorrere alla formazione delle nuove istituzioni, operando con gli altri paesi membri nel definire le regole di

funzionamento e assicurando al tempo stesso, nella costruzione europea, quell'equilibrio fra la componente continentale e la componente mediterranea.

Una condizione indispensabile per la partecipazione è il rispetto dei criteri di convergenza dei parametri economico-finanziari fissati nel Trattato di Maastricht.

Negli ultimi anni il Paese ha compiuto, pur tra incertezze e difficoltà, significativi progressi nel superamento di annosi squilibri e ha ottenuto rilevanti risultati nel risanamento della finanza pubblica grazie ad uno sforzo davvero notevole. L'insieme dei provvedimenti relativi all'anno in corso ammonta, secondo le valutazioni del Governo, a circa 90.000 miliardi, includendo anche gli interventi del giugno 1996, con una riduzione dell'incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 3% del prodotto interno, previsto per l'anno in corso, dal 7% del 1995.

Il merito dei provvedimenti adottati consiste nell'avere avviato riforme strutturali ai fini del contenimento della spesa corrente: una profonda ristrutturazione dell'apparato pubblico attraverso misure di decentramento funzionale e snellimento delle procedure amministrative, al fine di migliorare il funzionamento della Pubblica amministrazione; una radicale innovazione nell'impostazione del bilancio dello Stato per renderlo più flessibile e comprensibile e per aumentare la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie; un complesso di nuove misure tributarie adottato per migliorare il rapporto tra sistema fiscale e contribuente, per migliorare la struttura dei prelievi, eliminando le distorsioni esistenti, per rafforzare l'efficacia degli interventi diretti a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, per attuare un decentramento del sistema dei tributi.

Per la prima volta inoltre sono state poste in essere politiche di controllo della gestione di cassa e della tesoreria, sperimentando a tal proposito la novità del monitoraggio, nel tentativo di governare la spesa in corso d'anno.

Si è invertita la tendenza circa la crescita del debito pubblico.

La posizione patrimoniale verso l'estero da passiva è tornata in prossimità del pareggio; tende a divenire attiva. L'avanzo primario ha raggiunto il 4,4% del prodotto interno lordo, nei primi mesi del 1997, arrestando l'aumento del peso del debito pubblico sull'economia. I tassi di interesse si sono ridotti. Risultati positivi sono emersi, come si è detto, anche nella evoluzione del tasso di inflazione.

Alla verifica della convergenza, pertanto, l'Italia potrà presentarsi in regola relativamente ai parametri del tasso di inflazione, del tasso di interesse a lungo termine e relativamente all'adesione degli accordi di cambio. Quanto ai disavanzi eccessivi, l'Italia è decisamente lontana dal parametro di riferimento per il rapporto debito/PIL, ma questo parametro conosce una evoluzione positiva, mentre il rapporto ottimale indebitamento netto/PIL verrà conseguito già nel 1997, per posizionarsi sotto il 3% (programmaticamente) nel corso del 1998. Peraltro, per quanto concerne questi ultimi due indicatori, è previsto un metodo di valutazione dinamico, in base al quale è sufficiente che i relativi valori siano diminuiti in modo sostanziale avvicinandosi al valore di riferimento.

Dal confronto tra il Documento presentato quest'anno e quello predisposto dal Governo nel luglio scorso emerge un dato sicuramente positivo per l'Italia, se si considera che nel Documento dell'anno scorso il Governo prevedeva di raggiungere l'obiettivo di contenere il deficit al 3% del PIL non prima del 1998. Questa previsione, in sostanza, escludeva di fatto l'Italia dal novero dei Paesi che avrebbero preso parte fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria. Da questa considerazione nascevano le valutazioni critiche e l'incitamento ad accelerare la convergenza verso i parametri di Maastricht. Tale incitamento, peraltro, incontrava l'avversione di quanti sottolineavano il rischio di accentuazione del ciclo recessivo in conseguenza di una più robusta manovra di contenimento della spesa pubblica. Il Governo a settembre dello scorso anno, modificando gli obiettivi definiti nel Documento di programmazione di luglio, ha anticipato già al 1997 l'obiet-

tivo del raggiungimento del parametro del 3%. Il DPEF presentato oggi all'esame delle Camere si giova certamente di questo ambizioso orizzonte delineato l'anno scorso e ne approfondisce i contenuti.

A fronte degli andamenti tendenziali, il DPEF propone interventi correttivi sufficienti a consolidare e rafforzare i risultati di risanamento della finanza pubblica programmati per il triennio 1998-2000.

Raggiungere il valore del 3% costituisce peraltro solo un primo passo. In base al patto per la stabilità, è considerato opportuno che a medio termine gli Stati cerchino di pervenire a situazioni di bilancio vicine al pareggio o addirittura in attivo. È chiaro che il raggiungimento di situazioni di bilancio sane e sostenibili è ritenuto dal Consiglio europeo una condizione fondamentale per preservare la stabilità, mantenere i tassi di interesse ad un livello basso e promuovere la crescita della produzione e dell'occupazione.

Nella primavera del 1998 avverrà la verifica più importante della vitalità del processo di integrazione economica e monetaria. Il Consiglio europeo deciderà quali Paesi faranno parte del primo gruppo che condividerà, dal primo gennaio 1999, una moneta unica parallelamente alle monete nazionali che scompariranno nel luglio 2002. Il giudizio sull'ammissione alla terza fase dell'UEM avverrà peraltro su una base che considera parametri e tendenze, come espressamente previsto dal Trattato di Maastricht.

I risultati fin qui conseguiti e gli obiettivi proposti dal Documento del Governo consentono al Paese di presentarsi autorevolmente all'appuntamento di decisioni particolarmente delicate per il futuro politico dell'Europa. L'impegno è quello di completare quanto già avviato e di consolidare quanto già conseguito.

Il raggiungimento di tali obiettivi è pertanto affidato ad una manovra che, per il 1998, dovrà ottenere aumenti di entrata per circa 10.000 miliardi e riduzioni di spesa corrente (al netto degli interessi) per circa 15.000 miliardi. Per effetto della manovra, la spesa per interessi diminuirà di circa 1.500 miliardi: conseguentemente la

riduzione complessiva dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione ammonterà a 26.500 miliardi. Assumendo che la manovra 1998 abbia carattere strutturale, tale per cui i suoi effetti si mantengano nel tempo, il nuovo quadro programmatico della Pubblica amministrazione implica:

una lieve riduzione della pressione tributaria rispetto al livello di quello previsto per il 1997 (dal 28,55% al 28%) con il recupero quindi di circa mezzo punto rispetto all'andamento tendenziale, tenuto conto del venir meno del contributo per l'Europa;

una crescita della spesa corrente al netto degli interessi su valori inferiori al tasso di crescita del PIL nominale (3,7%);

uno sviluppo della spesa in conto capitale in linea con le previsioni tendenziali, con una crescita oltre il 14%.

La manovra programmata dal Governo è stata giudicata, nel corso delle audizioni preliminari, ben equilibrata per vari motivi. Innanzitutto perché essa non è basata solo su tagli di spesa e aumenti di entrata, ma anche sulla razionalizzazione degli esborsi. È vero che la piena efficacia della manovra delineata richiederà una forte coerenza nella fase di attuazione delle misure correttive. Determinante appare, in tal senso, la riproposizione dei meccanismi di restrizione dei flussi di cassa introdotti con la manovra per l'anno in corso, che hanno dato luogo a un fabbisogno sorprendentemente basso nei primi mesi di quest'anno. Sarebbe auspicabile anche un maggiore controllo dei comportamenti degli Enti decentrati. 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. Una interruzione dell'azione posta in essere nel 1997 potrebbe condurre al riprodursi dei fenomeni negativi registrati, su questo terreno, nel 1996.

Se le indicazioni contenute in questo Documento troveranno ampia accettazione, si potrà dire che la cultura della stabilità avrà prevalso.

2. L'ulteriore miglioramento dei risultati già conseguiti è condizione necessaria ma non sufficiente del risanamento complessivo: la crescita stabile dell'economia (in un contesto non inflazionistico), la crescita dell'occupazione e la riduzione degli squilibri settoriali sono elementi altrettanto necessari. A ben vedere, crescita dell'occupazione, riduzione degli squilibri e stabilità dei prezzi sono obiettivi irrinunciabili dell'azione di politica economica, non solo perché positivi e desiderabili in sé ma anche perché in mancanza di questi elementi lo stesso processo di risanamento della finanza pubblica perde di credibilità.

In uno scenario macroeconomico internazionale contraddistinto da trend di crescita economica modesti soprattutto in alcune grandi economie europee, si contrappone una espansione sostenuta negli Stati Uniti, in Gran Bretagna ed in alcuni Paesi asiatici.

Secondo le più recenti previsioni del Fondo internazionale monetario, la crescita media annua mondiale dovrebbe essere del 4,4% nel biennio 1997-98 (+4% nel 1996). Nell'insieme dei Paesi industrializzati si prevede che l'espansione si assesti intorno al 2,7% sia nel 1997 che nel 1998: nell'Unione europea dal 2,4% al 2,8% (+1,6% nel 1996). Nella Unione europea, la fase di accentuata debolezza che aveva caratterizzato il 1996 sembra quindi in via di superamento. Nonostante i segnali positivi, tuttavia, la ripresa dell'attività produttiva in Europa appare ancora caratterizzata da un certo grado di fragilità. Inoltre il previsto rafforzamento della crescita in corso d'anno, nell'Europa continentale, dovrebbe produrre un impatto assai limitato sui livelli occupazionali.

Il mercato del lavoro, in particolare, ha riflesso le posizioni cicliche dei vari Paesi, manifestando un consistente alleggerimento della disoccupazione nelle economie anglosassoni ed un appesantimento della situazione della situazione occupazionale negli altri Paesi europei, dove gli effetti del

rallentamento congiunturale si sono sommati a carenze di natura strutturale.

La disoccupazione ha assunto in Europa dimensioni imponenti e strutturali. Essa deriva innanzitutto dalla scissione in atto fra crescita economica e crescita dell'occupazione conseguente all'incremento di produttività indotto dall'innovazione, dalla globalizzazione e dalla conseguente competizione internazionale. Si sono perse occasioni preziose per contrastare questa tendenza in atto e per adeguarsi alla mondializzazione. Peraltro nell'Europa comunitaria sembra avere perso slancio lo stesso Piano Delors, il Piano più concreto e significativo elaborato al livello comunitario in tema di contrasto della disoccupazione.

È necessario che l'Unione europea non affidi la lotta alla disoccupazione solamente alla pur necessaria Unione monetaria, alla unificazione del mercato e alle politiche degli Stati membri. I rimedi possibili sono facilmente individuabili: rendere più flessibile il mercato del lavoro, favorire le nuove tecnologie, migliorare la formazione dei lavoratori per renderli più appetibili alle aziende.

Occorre che l'Unione sviluppi proprie specifiche politiche mediante l'attuazione del Piano Delors e della risoluzione sullo sviluppo economico recentemente varata dal Consiglio europeo di Amsterdam. Il "pilastro economico" sarà così costruito spingendo per la realizzazione delle grandi opere e infrastrutture transeuropee, allargando la missione della Bei (la Banca europea degli investimenti), permettendole di finanziare anche le piccole e medie imprese a tecnologia avanzata, e introducendo tra i suoi settori di intervento l'educazione, la salute e l'ambiente. Occorre altresì che si realizzino gli obiettivi di cooperazione condivisi nell'area Euro-mediterranea, l'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali in funzione della creazione di nuovi posti di lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro.

Accanto agli obiettivi di convergenza monetaria e di stabilità finanziaria sarebbe, dunque, auspicabile indirizzare una maggiore attenzione anche alla necessità di rilanciare la crescita reale delle economie

europee. Se l'impegno dei Governi nel combattere la disoccupazione divenisse altrettanto credibile di quello speso con successo nel caso dell'inflazione, l'economia dell'Unione europea ne trarrebbe certamente beneficio.

Per il nostro Paese è da rilevare l'insoddisfacente espansione dell'occupazione discendente dalle ipotesi di crescita del prodotto. Il Documento propone uno scenario di aumento dell'occupazione (in termini di unità di lavoro), a fine 2000, pari a meno di un punto percentuale. Per questo motivo il tema dell'occupazione permea l'intero Documento: le dimensioni del problema e la sua concentrazione territoriale lo rendono questione fondamentale della politica economica del Governo. Se è vero che la questione dello sviluppo, il nodo dell'occupazione e della sua qualità non possono essere affrontati soltanto con politiche macroeconomiche, di bilancio e monetarie, a tal proposito, l'attività del Governo nel corso dell'ultimo anno si è concentrata anche sulla definizione di una strategia comune e articolata, sintetizzata nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996. C'è da dire che superate alcune difficoltà iniziali, l'Accordo è ormai in fase di attuazione. Ma tutto questo non basta; come è stato sottolineato nel Documento, in Italia la concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno suggerisce le priorità, rende obbligate le scelte. Occorre quindi una politica regionale mirata, che valorizzi gli strumenti predisposti dal Governo. Vanno rimosse le cause che frenano gli investimenti pubblici e privati, previste e incentivate forme di flessibilità nell'utilizzo del lavoro e nel salario, anche per far emergere le diffuse attività irregolari; vanno rimosse le inefficienze delle Amministrazioni centrali e locali nella definizione di progetti di infrastrutture e opere pubbliche che finora hanno ostacolato l'utilizzo dei rilevanti fondi e dei finanziamenti disponibili in sede europea. Importanti sono i risultati che si possono ottenere mobilitando effettivamente tutte le risorse comunitarie e nazionali già disponibili e favorendo l'espansione degli investimenti privati. A tal fine è necessario

migliorare sostanzialmente la capacità di realizzazione delle Amministrazioni deputate. La vischiosità delle procedure e la presenza di troppi vincoli normativi hanno rallentato la spesa degli Enti locali. Si può incidere su questi nodi semplificando le procedure, stimolando Regioni e Comuni nell'identificare quelle opere che non possono essere completate o avviate in tempi utili, rafforzando il coordinamento orizzontale in ambito istituzionale e quello verticale tra Governo, Regioni, Enti locali e parti sociali. La strategia proposta richiede un intervento straordinario.

Occorre altresì promuovere un piano addizionale per gli investimenti pubblici che favoriscano i progetti infrastrutturali di grande manutenzione del territorio, selezionati sulla base della funzionalità e della cantierabilità.

Con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e alla scadenza degli sgravi fiscali per le imprese, occorre dare ulteriore vigore ai Patti territoriali e ai contratti d'area. Gli strumenti della programmazione negoziata, e in particolare i Patti territoriali che hanno superato la fase di sperimentazione, hanno dato evidenza (all'interno di modelli concertati di sviluppo) a diverse migliaia di iniziative produttive e a numerosi interventi di infrastrutturazione di modesta taglia ma strettamente funzionali allo sviluppo del territorio. È auspicabile che l'utilizzazione di tutte le risorse disponibili per lo sviluppo locale (locali, nazionali e comunitarie), al di fuori dei grandi progetti di interesse almeno regionale, siano utilizzate per sostenere gli strumenti della programmazione negoziata coerenti con i principi, ormai di cultura europea, del federalismo, della sussidiarietà e dello sviluppo dal basso.

LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

1 L'economia mondiale.

Nel corso del 1996 la crescita economica ha proseguito a ritmo sostenuto negli

Stati Uniti (+2,5%), in Giappone (+3,6%) grazie all'impostazione espansiva della politica di bilancio, e nel Regno Unito (+2,3%), mentre si è registrato un rallentamento in Canada e negli altri Paesi europei con tassi di aumento del prodotto interno lordo (PIL) inferiori all'1,5%.

La dinamica più accentuata dell'economia ha favorito nel primo gruppo di Paesi una riduzione del tasso di disoccupazione, pari al 5,4% negli Stati Uniti e al 7,5% nel Regno Unito. La disoccupazione è invece aumentata di 0,3 punti in Giappone (3,4% delle forze lavoro) e di 0,2 punti in Canada (9,7%). Nei Paesi dell'Europa continentale si è invece registrato un peggioramento dovuto alla caduta dell'occupazione in Germania, e all'incremento delle forze lavoro in Francia e in Italia. In tutti i Paesi del gruppo dei G7 l'inflazione (misurata dall'indice dei prezzi al consumo) è rimasta sotto controllo, riflettendo l'orientamento prudente delle politiche monetarie e l'impronta restrittiva (con l'eccezione del Giappone) delle politiche fiscali, la stabilità dei prezzi internazionali delle materie prime e l'evoluzione favorevole del costo del lavoro.

In tale contesto, si è registrata una ridotta volatilità nei rapporti di cambio tra le valute europee, favorite sia dalla progressiva convergenza dei parametri richiesti dal Trattato di Maastricht che dall'apprezzamento del dollaro conseguente alla buona *performance* dell'economia statunitense unitamente ai buoni risultati raggiunti nella riduzione del disavanzo federale. La stabilità dei mercati finanziari e l'orientamento restrittivo delle politiche fiscali hanno consentito un allentamento delle condizioni di politica monetaria e una riduzione dei tassi di interesse a breve, accompagnata dal calo dei tassi ufficiali.

2 Il processo di convergenza di Maastricht.

Nel corso del 1996 è proseguito il processo di convergenza verso il rispetto dei criteri fissati dal Trattato di Maastricht: buoni risultati sono stati raggiunti da tutti gli Stati membri in termini di controllo

dell'inflazione, di riduzione dei tassi di interesse e di stabilità dei tassi di cambio. Anche sul fronte della finanza pubblica, sono stati compiuti importanti passi avanti nel contenimento dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e la riduzione del peso del debito rispetto al prodotto interno lordo.

Nel 1996 si è registrata una riduzione dell'inflazione, passata nella media europea dal 2,9% nel 1995 al 2,4% (indici armonizzati dei prezzi al consumo). Un'ulteriore flessione al 2,3% è prevista per il 1997 e al 2,2% per il 1998: in questo biennio tutti i Paesi, ad eccezione della Grecia, dovrebbero presentare secondo le previsioni ufficiali dei rispettivi Governi dei valori inferiori al parametro di riferimento. Per l'Italia si prevede una riduzione dal 4% nel 1996 al 2,5% per il corrente anno e all'1,8% per il 1998.

Tra i fattori che in particolare hanno contribuito al contenimento dei prezzi nel periodo più recente vi è la più elevata credibilità ed efficacia della politica monetaria, orientata alla stabilità dei prezzi e accompagnata da una politica di bilancio restrittiva e da una moderazione salariale. Importante è stato anche il contesto economico più generale, caratterizzato dalla più elevata concorrenza in molti mercati di beni e servizi - favorita a sua volta dal processo di completamento del mercato unico - e dal persistere di una crescita economica su livelli estremamente contenuti e comunque inferiori alle capacità produttive.

L'andamento controllato dei prezzi ha favorito a sua volta la stabilità dei mercati valutari. In questo contesto di stabilità, il 25 novembre 1996 la lira è tornata ad aderire agli accordi di cambio soddisfacendo così uno dei requisiti per la partecipazione all'Unione Monetaria. La nuova parità è di 1.906,5 lire per ECU (990 lire per marco e 295,2 lire per franco francese). Da allora la lira è oscillata all'interno della banda più ristretta del 2,5% intorno alla nuova parità.

Per quanto concerne i tassi di interesse, tra il 1995 e il 1996 la situazione di convergenza riguardo a questo parametro

è migliorata: in un contesto caratterizzato dalla discesa dei tassi a lungo termine in tutti i Paesi europei, è diminuita la dispersione intorno al valore di riferimento.

Alla discesa dei tassi hanno contribuito il declino dell'inflazione (e delle aspettative inflazionistiche) e i progressi realizzati nel risanamento della finanza pubblica: ciò ha consentito un dosaggio più equilibrato tra politica monetaria e di bilancio e ha favorito la riduzione del premio per il rischio Paese. La riduzione dei tassi, a sua volta, ha contribuito ad alleggerire la spesa per interessi contribuendo per questo lato alla riduzione dei disavanzi di bilancio.

Dopo la ripresa dell'economia tra il 1994 e l'inizio del 1995, gli sforzi di risanamento dei bilanci pubblici sono continuati in un contesto caratterizzato da una pausa della crescita economica. Ciononostante quasi tutti gli Stati membri hanno ridotto ulteriormente il proprio disavanzo pubblico nel 1996.

Per quanto riguarda il 1997, a seguito delle misure di contenimento adottate dai Governi, sono attesi ulteriori miglioramenti rispetto all'anno precedente: secondo gli obiettivi nazionali, tutti i Paesi ad eccezione della Grecia (per il 1997 è previsto un rapporto indebitamento/PIL del 4,2%, che scende al 3,4% nel 1998) dovrebbero essere in linea con il valore del 3% per il rapporto deficit/PIL.

Come si registra dalla tavola 1, nonostante i risultati ottenuti in termini di riduzione dei disavanzi di bilancio, solo in pochi casi questo è stato sufficiente ad invertire stabilmente la tendenza all'aumento del rapporto debito/PIL.

In Italia dal 1994 si registra una inversione del rapporto, che passa dal 125,1% del 1994 al 124,4% nel 1995 e al 123,8% nel 1996. Ulteriori progressi sono attesi nel successivo biennio, con un valore del 122,6% nel 1997 e del 121,1% nel 1998.

Tavola 1

UNIONE EUROPEA: INDICATORI DI CONVERGENZA PER IL 1996, 1997 E 1998

	Inflazione (*)			Indebitamento netto P.A. in % del PIL (**)			Debito della P.A. in % del PIL (**)			Tassi d'interesse a lungo termine (***)	
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997
A	1,8	1,9	1,6	3,9	3,0	2,9	70	68	67	6,3	5,7
B	1,8	1,9	2,0	3,4	2,9	2,3	130	127	125,2	6,5	5,8
DK	1,9	2,3	2,3	1,6	0,2	0,4	70,2	67,7	65,4	7,2	7,4
D	1,2	1,8	1,9	3,8	2,9	2,5	60,7	61,5	61,5	6,2	5,7
E	3,6	2,4	2,3	4,4	3,0	2,5	69,6	68,2	67,7	8,7	6,8
F	2,1	1,5	1,8	4,1	3,0	2,8	56,2	58	59	6,3	5,6
FIN	1,5	1,0	1,8	2,6	1,9	0,3	58,8	59,4	57,9	7,1	6,0
GR	7,9	6,1	5,0	7,4	4,2	2,4	111,8	107,2	104,6	14,8	-
IRL	1,6	2,2	2,1	0,9	1,5	1,5	72,8	69	67	7,3	6,5
I	4,0	2,5	1,8	6,7	3,0	2,8	123,8	122,6	121,1	9,4	7,3
L	1,2	2,1	2,1	-1,8	-1,1	-1,6	6,4	6,8	6,9	6,3	-
NL	1,5	2,7	2,0	2,4	2,3	1,7	78,5	73,8	71,9	6,2	5,5
P	2,9	2,5	2,3	4,1	2,9	2,5	65,6	64	62,5	8,6	6,7
S	0,8	1,4	1,5	3,6	2,1	0	77,7	77,1	73,9	8,0	6,8
UK	2,4	2,2	2,0	4,4	2,6	1,5	54,5	55,2	54,5	7,9	7,4
Media UE 15	2,4	2,3	2,2	3,4	2,3	1,6	73,8	72,4	71,1	7,8	6,3
Conv. UEM	2,6	2,8	3,1	3,0	3,0	3,0	60	60	60	8,8	8,0

(*) Per il 1996, indici armonizzati dei prezzi al consumo EUROSTAT; per Irlanda e Regno Unito indici dei prezzi al consumo. Per il 1997 e 1998 indici dei prezzi al consumo-IPC, **obiettivi nazionali**; per Germania, Grecia e Lussemburgo, previsioni della Commissione UE.

(**) Per il 1996, Commissione UE. Per il 1997 e 1998, **obiettivi nazionali**; per Grecia e Lussemburgo (debito 1998), previsioni della Commissione UE.

(***) Per il 1996, IME, dati nazionali armonizzati. Per il 1997 i dati della Commissione UE si riferiscono al I trimestre.

Fonte: DPEF 1998-2000.

3 L'economia italiana: i risultati del 1996 e le previsioni per il 1997.

Nel 1996 il tasso di crescita del PIL ha segnato un rallentamento rispetto all'anno precedente (+0,7% rispetto al +2,9% del 1995) a causa essenzialmente della decelerazione degli investimenti in macchinari (+1,3%) e della politica di smaltimento delle scorte industriali in presenza di una domanda finale ancora debole. Il clima di incertezza, il modesto aumento del reddito disponibile e l'elevata disoccupazione hanno contenuto la crescita dei consumi privati (+0,7%).

Il mercato del lavoro resta caratterizzato da un'elevata disoccupazione e da forti disparità territoriali: rispetto ad un tasso di disoccupazione nazionale del 12,1%, si raggiunge il 21,7% nel Mezzogiorno a fronte del 7,7% del Centro-Nord.

Il DPEF si sofferma quindi sugli aspetti distributivi del reddito, sottolineando come per la prima volta dal 1991 i redditi da lavoro dipendente abbiano recuperato una parte del potere di acquisto perduto, registrando una crescita (in termini nominali) superiore di 1,5 punti percentuali dei prezzi al consumo. È invece diminuito il peso sul reddito disponibile dei redditi da capitale, a causa essenzialmente della caduta dei rendimenti dei titoli del debito pubblico che costituiscono la forma di detenzione principale della ricchezza delle famiglie italiane: il tasso sui BOT è infatti diminuito di 2,4 punti percentuali nel corso del 1996 rispetto a un calo dell'inflazione di 1,5 punti.

Nel 1996 è proseguita la discesa dell'inflazione: nell'indice dei prezzi al consumo ha raggiunto in media annua il 3,9% (4% per l'indice armonizzato dei prezzi al consumo utilizzato in sede EUROSTAT per i confronti tra i Paesi dell'Unione Europea). La favorevole evoluzione dei prezzi è coerente con il costante miglioramento dei conti con l'estero, l'andamento moderato del costo del lavoro, un attento mix delle politiche fiscali e monetaria. Il documento prevede che la discesa dell'inflazione continui nell'anno in corso e nel triennio di riferimento: è infatti previsto un valore-obiettivo di 1,8% nel 1998 e di 1,5% nel

1999 e nel 2000. Un ruolo disinflazionistico è stato svolto nel 1996 dalla politica tariffaria: il complesso delle tariffe pubbliche e dei prezzi controllati è aumentato infatti solo dell'1,5% nell'anno.

Nel Documento si sottolinea inoltre come il processo in atto verso la stabilità dei prezzi abbia carattere strutturale. Tenuto conto, infatti, che il processo di disinflazione non ha determinato una compressione dei margini di profitto e al contempo si è verificata una variazione significativa dei prezzi relativi, sintomo di un'accresciuta competitività del sistema, si può ritenere che nel 1996 non si è accumulato un potenziale inflazionistico tale da avere ripercussioni negative negli anni successivi ai primi accenni della ripresa.

L'insieme dei fattori finora descritti ha influenzato positivamente anche la dinamica dei tassi di interesse, favorendo la loro riduzione sia nel comparto a lungo termine che in quello a breve. Rispetto al rendimento di inizio anno i BOT sono diminuiti di quasi 3 punti percentuali. In particolare, i BOT a tre mesi sono passati dal 9,80% di gennaio al 6,95% di dicembre. Per i buoni del tesoro poliennali-BTP a 3 anni, il rendimento di gennaio pari al 10% è sceso a dicembre fino al 6,31%. Per i BTP a 10 anni la riduzione dei rendimenti nell'anno è stata di 3,35 punti percentuali, passando dal 10,66% al 7,31%. Infine i CCT sono passati dal 10,88% di inizio anno al 7,07% di dicembre.

Parallelamente è diminuito il differenziale dei tassi a lungo termine rispetto ai titoli tedeschi dai 4 punti percentuali del marzo 1996 a meno di 2 punti a fine anno, evidenziando la fiducia che i mercati di capitali ripongono nel processo di stabilizzazione in atto in Italia e nella tenuta della nostra valuta.

Per quanto riguarda il 1997, si prevede una lieve ripresa con una crescita del PIL dell'1,2%, inferiore quindi a quella attesa per l'insieme dei Paesi industrializzati (2,5%) e per quelli facenti parte dell'Unione Europea (2,4%).

I consumi privati crescono ad un tasso appena più elevato (+0,8%) rispetto al 1996, mentre una dinamica più accentuata

è attesa per gli investimenti fissi lordi (+2,6%), soprattutto nel comparto delle costruzioni (+3,2%). Anche le esportazioni dovrebbero crescere significativamente (+4,3%) dopo la stasi dell'anno precedente e ad un tasso più rapido delle importazioni (+3,9%), favorendo un ulteriore miglioramento del saldo merci della bilancia dei pagamenti, che già nello scorso anno ha raggiunto i 93.503 miliardi, e del saldo corrente, che in base alle attuali previsioni dovrebbe passare dal 3,5% del PIL al 3,8%.

In questo scenario l'occupazione cresce appena dello 0,2% e il tasso di disoccupazione permane sui livelli elevati dell'anno precedente (12,1% delle forze lavoro).

Nei primi mesi dell'anno in corso è continuato il processo di riduzione dell'inflazione con una dinamica molto contenuta dei prezzi al consumo che hanno portato il tasso tendenziale ad un valore storicamente molto basso (+1,7%). Tenuto conto che per effetto di confronti statistici si attende un rialzo a partire dai mesi estivi, nella media annua si dovrebbe arrivare al 2,5%.

Il clima di fiducia dei mercati finanziari dovrebbe consentire una ulteriore flessione dei tassi di interesse: si ipotizza infatti che il tasso sui BOT a 12 mesi debba scendere dall'attuale livello del 6,7% al 6%, al 5,7 e al 5,5 alla fine rispettivamente del 1998, del 1999 e del 2000; in un contesto di risanamento strutturale della finanza pubblica, la discesa dei tassi d'interesse potrebbe risultare anche maggiore. Il previsto ulteriore miglioramento del saldo delle partite correnti dovrebbe portare all'azzeramento della posizione debitoria netta sull'estero, con conseguente beneficio in termini del servizio del debito.

4 Lo scenario macroeconomico per il triennio 1998-2000.

Le stime delle principali grandezze macroeconomiche relative al triennio 1998-2000, unitamente alle stime riferite al 1996 e al 1997 in precedenza illustrate, sono riportate nella seguente Tavola 2:

Tavola 2

Principali variabili macroeconomiche
(Variazioni percentuali)

	1996	1997	1998	1999	2000
Variazione PIL in termini reali	0,7	1,2	2	2,5	2,7
Tasso di inflazione *	3,9	2,5	1,8	1,5	1,5
Crescita dell'occupazione **	0,2	0,2	0,5	0,7	0,9
Tasso di disoccupazione	12,1	12,1	11,7	11,1	10,4
Tasso sui BOT a 12 mesi ***	6,6	6,5	6	5,7	5,5

* Indice dei prezzi al consumo

** In termini di unità di lavoro

***Fine anno

Questo scenario programmatico costituisce il contesto in cui si pone, interagendo, la manovra di finanza pubblica e più in generale la linea di politica economica che il Governo intende perseguire nel prossimo triennio. Le previsioni del DPEF evidenziano per il 1998 un consolidamento della crescita del PIL reale che passa dall'1,2% nel 1997 al 2% nel 1998, per poi aumentare al 2,5% nel 1999 e al 2,7% nel 2000.

La ripresa è legata alla crescita delle esportazioni e degli investimenti fissi lordi, sia in macchinari che in costruzioni, che dovrebbero crescere a un tasso medio annuo del 5,4% nel triennio. Questa previsione sconta un'accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture, dopo la stasi degli ultimi anni. Grazie all'azione di risanamento dei conti pubblici, infatti, sarà possibile destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi in conto capitale. Anche i consumi delle famiglie dovrebbero mostrare una dinamica più sostenuta fino a raggiungere nel 2000 un tasso di incremento annuo superiore al 2%. Questa evoluzione si accompagnerebbe a una graduale ripresa del reddito disponibile in termini reali, pur in presenza di un quadro di moderazione salariale. Si prevede infatti nel triennio una crescita media annua delle retribuzioni lorde pro-capite del 1,9% (1,6% le retribuzioni pubbliche, 2,1% quelle private).

Il tasso di disoccupazione, pari all'11,7% nel 1998, diminuisce lievemente nel triennio di riferimento passando dall'11,1% del 1999 e al 10,4% nel 2000. Questa lenta evoluzione è ascrivibile ad un'aumento delle forze lavoro solo in parte compensato dalla crescita dell'occupazione; su quest'ultima dovrebbero influire positivamente le iniziative prese dal Governo sul part-time e lavoro interinale.

Il valore-obiettivo per l'inflazione è fissato all'1,8% per il 1998, e all'1,5% nel 1999 e nel 2000.

Secondo quanto si afferma nel Documento, "nonostante questo sia un obiettivo possibile, andranno tuttavia ritenute presenti alcune condizioni che potrebbero essere di ostacolo al raggiungimento del va-

lore programmatico e che dovranno essere attentamente seguite per poter far fronte a eventuali scostamenti:

il cambio si è stabilizzato. Non si manifesteranno, quindi tra il 1997 e il 1998, gli effetti favorevoli provocati l'anno precedente dalla rivalutazione del cambio effettivo della lira: la crescita dei prezzi esteri, sia delle materie prime che dei beni fini, potrebbe essere di conseguenza maggiore nel 1998 di quella verificatasi nel 1997;

recuperi dei margini aziendali o aumenti del costo del lavoro derivanti dalla contrattazione nazionale o aziendale non coerenti con la politica dei redditi potrebbero mettere a rischio l'obiettivo programmatico."

In tale contesto dovrebbe proseguire la tendenza al ribasso dei tassi di interesse e alla riduzione del differenziale con i tassi tedeschi. In particolare, è previsto un tasso sui BOT a 12 mesi del 6% a fine 1998, che scende al 5,7% nel 1999 e al 5,5% nel 2000.

Secondo quanto è emerso nel corso delle audizioni svolte congiuntamente dalla V Commissione della Camera e dalla 5a Commissione Senato, lo scenario macroeconomico prospettato dal Governo è ritenuto in larga misura realistico e coincidente con quello degli Istituti di ricerca e dell'Istat. Pur tuttavia l'aumento dell'occupazione è ritenuto ottimistico secondo le stime della Banca d'Italia.

I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA E LE PREVISIONI FUTURE

1. Il consuntivo 1996.

I risultati di finanza pubblica per il 1996 hanno risentito oltre che della limitata crescita dell'economia anche del ritardato o ridotto effetto di talune misure di contenimento adottate con le manovre correttive e del venir meno degli effetti positivi derivanti da eventi straordinari verificatisi nell'anno precedente.

Con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, che costituiscono l'aggregato rilevante nei confronti internazionali, l'indebitamento netto è passato da 123.263 miliardi nel 1995 a 126.325 miliardi nel 1996, riducendo il suo peso sul PIL dal 6,96% al 6,74%.

L'avanzo primario si è ridotto nei due anni, passando da 77.868 miliardi (4,4% del PIL) a 75.388 miliardi (4,02%).

La spesa per interessi è cresciuta lievemente in valore assoluto passando da 201.131 miliardi a 201.713 miliardi, riducendo peraltro il suo peso rispetto al PIL dall'11,36% al 10,77%. È comunque proseguita la riduzione del rapporto debito/PIL, passato dal 124,4% nel 1995 al 123,8% nel 1996. Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni effettuate, è risultato di 128.852 miliardi, pari al 6,9% del PIL in riduzione rispetto al 7,2% del 1995.

2 Le previsioni 1997.

Di fronte alla non desiderata evoluzione tendenziale delle grandezze di finanza pubblica ed in particolare allo scostamento dello 0,8 % del PIL previsto per l'indebitamento netto delle P.A., il Governo riteneva opportuno adottare tempestivamente delle misure correttive atte a recuperare integralmente l'obiettivo del rapporto del 3% del PIL, richiesto dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria.

È stato pertanto emanato il decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, recante "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica" convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, che esercita effetti di contenimento sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto della P.A.

pari a 15.500 miliardi per il 1997, con ulteriori effetti per gli anni futuri. In termini di saldo netto da finanziare, riferito in termini di competenza al bilancio dello Stato, gli effetti attesi sono di 9.772 miliardi per il 1997, 8.371 miliardi per il 1998 e 2.545 miliardi per il 1999. Questi interventi si aggiungono a quelli già adottati dal Governo per l'azione di risanamento della finanza pubblica con la legge finanziaria per il 1997 (legge n. 663/1996) e con i due provvedimenti collegati legge n. 662/1996 e decreto-legge n. 669/1996 convertito con modificazioni nella legge n. 30/1997, il cui effetto stimato è di 66.300 miliardi per il 1997.

3 Gli andamenti tendenziali nel triennio 1998-2000.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, così come richiesto dall'articolo 3, comma 2, lettera a) della legge n. 468/1978, indica i parametri essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico a politiche invariate. La stessa norma specifica che per politiche invariate deve intendersi l'invarianza della legislazione relativa ai diritti dei beneficiari ed al livello delle prestazioni da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti amministrativi.

Le stime dei flussi di entrata e di spesa del Settore Statale, determinante analiticamente con i criteri sopra descritti, sono riportate sul conto della Pubblica amministrazione attraverso una procedura che utilizza un modello articolato contabile.

Sulla base delle ipotesi descritte, lo scenario tendenziale della P.A. relativo al prossimo triennio presenta la seguente evoluzione:

Tavola 3**ANDAMENTO TENDENZIALE - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE***(valori in miliardi di lire e in % del PIL)*

	1996	1997	1998	1999	2000
Interessi	201.713	189.535	175.519	179.991	177.277
% sul PIL	(10,77)	(9,68)	(8,63)	(8,51)	(8,04)
Avanzo Primario	75.388	130.877	92.129	87.203	87.778
% sul PIL	(4,02)	(6,69)	(4,53)	(4,12)	(3,98)
Indebitamento netto	126.325	58.658	83.390	92.788	89.499
% sul PIL	(6,74)	(3,00)	(4,10)	(4,38)	(4,06)

In particolare l'indebitamento netto, in assenza di manovre correttive, passa dai 58.658 miliardi nel 1997, pari al 3% del PIL, a 83.390 miliardi nel 1998 (4,1%), a 92.788 nel 1999, (4,4%), per stabilizzarsi a 89.499 miliardi nel 2000 (4,1%).

I valori differenziali (avanzo primario e indebitamento netto) evidenziati nella precedente Tavola 3, sono il risultato dello sviluppo tendenziale delle principali poste di entrata e di spesa della Pubblica amministrazione. In assenza di ulteriori manovre, si prevede infatti che:

le uscite complessive al netto degli interessi aumentano da 811.922 miliardi nel 1997 a 864.249 miliardi nel 1998, a 893.310 nel 1999, a 923.319 miliardi nel 2000, con tassi di crescita monetari, nei tre anni dal 1998 al 2000 rispettivamente pari al 6,44 per cento, 3,36 per cento e 3,36 per cento;

le spese per prestazioni sociali aumentano dai 360.823 miliardi nel 1996 ai 436.443 miliardi nel 2000, con una crescita della quota rispetto al PIL dal 19,3 per cento al 19,8 per cento;

le entrate complessive aumentano da 942.799 miliardi nel 1997 a 1.011.097 miliardi nel 2000, con una previsione di aumento dell'1,44 per cento nel 1998, del 2,52 per cento nel 1999 e del 3,12 per cento nel 2000. Ciò è la conseguenza anche di un andamento della pressione tributaria che passa dal 27,1 per cento nel 1996 al 28,6 per cento nel 1997, per scendere al 27,5

per cento nel 1998, al 26,9 per cento nel 1999 e al 26,7 per cento nel 2000;

Per effetto degli andamenti descritti e anche in assenza di ulteriori manovre, il debito della P.A. (definizione UE), che passa dal 123,8% del PIL del 1996 al 122,76% nel 1997, resterebbe sostanzialmente stazionario in percentuale del PIL negli anni successivi, risultando pari al 122,8% nel 1998 e al 122,92% nel 1999, per poi scendere al 122,44% nel 2000.

4 Gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000.

Confermato l'obiettivo per l'anno in corso di contenere l'indebitamento netto della P.A. entro il 3% del PIL, per il triennio successivo il Documento propone ulteriori passi avanti, tali da portare il rapporto ad un valore del 2,8% nel 1998, al 2,4% nel 1999 e all'1,8% nel 2000.

Secondo il Documento, questa scelta è giustificata dall'esigenza di un riequilibrio strutturale del bilancio e dal rispetto degli obblighi indicati nel patto di stabilità e di crescita che impegna tutti i Paesi, che intendono partecipare all'Unione economica e monetaria dal 1° gennaio 1999, a perseguire un obiettivo di saldo di bilancio prossimo al pareggio.

Con riferimento alla Pubblica Amministrazione:

l'indebitamento netto diminuirà in valore assoluto rispetto ai valori stimati

per il 1997 (58.658 miliardi): esso passa infatti da 56.890 miliardi nel 1998 (2,8% del PIL), a 50.785 miliardi nel 1999 (2,4% del PIL), a 39.703 miliardi nel 2000 (1,8% del PIL);

la spesa per interessi si ridurrà in valore assoluto, a ritmi più sostenuti rispetto all'andamento tendenziale, passando dai 189.535 miliardi del 1997 (9,68% del PIL) a 174.019 miliardi nel 1998 (8,56%), a 177.491 miliardi nel 1999 (8,39%) e a 173.777 miliardi nel 2000, anno in cui l'incidenza sul PIL arriva al 7,88%;

a fronte dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto, il miglioramento conseguito in termini di riduzione della spesa per interessi consentirà di ridurre nel triennio l'avanzo primario, il cui peso sul PIL si stabilizzerà nel 2000 intorno ad un valore del 6,1%.

La tavola seguente (Tav. 4) evidenzia il percorso di rientro rispetto all'andamento tendenziale (cfr. Tavola 3). Un percorso che sconta una manovra correttiva sul saldo primario pari a 25.000 miliardi nel 1998 e, nell'ipotesi che la correzione per il prossimo anno si proietti interamente sul biennio successivo (conservi cioè la caratteristica di essere assunta come misura strutturale), di ulteriori 14.503 miliardi nel 1999 e di 6.793 miliardi nel 2000. È da notare che l'effetto sull'indebitamento netto è maggiore, perché in riduzione di tale saldo opera anche la minore spesa per interessi (1.500 miliardi nel 1998, 2.500 miliardi nel 1999 e 3.500 miliardi nel 2000) che si determina come effetto indotto dal contenimento dei saldi operato dalla manovra, ma che correttamente non viene contabilizzato nella stessa.

Tavola 4

ANDAMENTO PROGRAMMATICO - PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(valori in miliardi di lire e in % del PIL)

	1997	1998	1999	2000
AVANZO PRIMARIO	130.877	117.129	126.706	134.074
% su PIL	(6,69)	(5,76)	(5,99)	(6,08)
SPESA PER INTERESSI	189.535	174.019	177.491	173.777
% su PIL	(9,68)	(8,56)	(8,39)	(7,88)
INDEBITAMENTO NETTO	58.658	56.890	50.785	39.703
% su PIL	(3,00)	(2,80)	(2,40)	(1,80)
MANOVRA STRUTTURALE		25.000	14.503	6.793
% su PIL		(1,23)	(0,69)	(0,31)
PERCORSO DI RIENTRO		25.000	39.503	46.296
% su PIL		(1,23)	(1,87)	(2,10)

Fonte: DPEF 1998-2000.

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.

Tavola 5

MANOVRA CORRETTIVA STRUTTURALE PER IL 1998
(Pubblica Amministrazione - Valori in miliardi di lire e in % su PIL)

	1996	1997	1998		
			Tendenziale	Manovra	Programmatico
ENTRATE TOTALI <i>in % su PIL</i>	869.529 <i>(46,41)</i>	942.799 <i>(48,16)</i>	956.378 <i>(47,03)</i>	10.000 <i>(0,49)</i>	966.378 <i>(47,53)</i>
- entrate correnti	860.454	934.972	950.485	10.000	960.485
di cui tributarie <i>in % su PIL</i>	507.487 <i>(27,09)</i>	558.790 <i>(28,55)</i>	558.643 <i>(27,47)</i>	10.000 <i>(0,49)</i>	568.643 <i>(27,97)</i>
- entrate conto capitale	9.075	7.827	5.893	0	5.893
USCITE AL NETTO INTERESSI <i>in % su PIL</i>	794.141 <i>(42,39)</i>	811.922 <i>(41,48)</i>	864.249 <i>(42,50)</i>	-15.000 <i>(-0,74)</i>	849.249 <i>(41,77)</i>
- uscite correnti <i>in % su PIL</i>	719.681 <i>(38,41)</i>	746.728 <i>(38,15)</i>	789.515 <i>(38,83)</i>	-15.000 <i>(-0,74)</i>	774.515 <i>(38,09)</i>
- uscite conto capitale	74.460	65.194	74.734	0	74.734

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 le 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*.

PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-*BIS*
DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

PAGINA BIANCA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

(Relatore: Paolo CORSINI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La I Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 118-*bis* del regolamento, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

si sottolinea l'esigenza di accelerare i tempi per il pieno utilizzo dei fondi strut-

turali comunitari, in modo da anticipare il termine previsto nel DPEF;

si valuta positivamente il collegamento delle norme sull'autonomia scolastica alla realizzazione del sistema pubblico scolastico integrato;

si rimarca l'esigenza di una rapida attuazione delle deleghe contenute nelle leggi n. 59 del 1997 e n. 127 del 1997, secondo lo spirito di forte innovazione impresso dal voto parlamentare.

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

(Relatore: Marco PEZZONI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La III Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

si segnala la necessità che, in fase di attuazione della manovra economica e finanziaria relativa al prossimo triennio, vengano perseguiti i seguenti obiettivi:

destinare una significativa quota di fondi per la ristrutturazione e il rilancio

degli strumenti della politica estera, della cooperazione, della europeizzazione-internazionalizzazione del sistema Italia;

accelerare la riforma del Ministro degli affari esteri e la riorganizzazione-razionalizzazione della rete consolare attraverso una programmazione triennale;

operare perché l'Europa sociale diventi una grande priorità e perché si concertino a livello europeo un piano sovranazionale per l'occupazione e lo sviluppo sostenibile, come proposto dal libro bianco di Delors;

rafforzare la partecipazione dell'Italia a tutti quegli organismi internazionali, europei e mondiali, che incidono sulle

relazioni economiche e politiche tra le diverse aree del pianeta;

prevedere una nuova stagione per la cooperazione multilaterale e bilaterale in particolare predisponendo veri e propri progetti-paese per l'Albania e la Bosnia;

potenziare rapidamente le anagrafi consolari dei cittadini italiani residenti all'estero per renderle compatibili con le nuove modalità di voto per corrispondenza;

migliorare l'utilizzo dei fondi strutturali con particolare riferimento al Mezzogiorno e ai progetti di reindustrializzazione, coinvolgendo i diversi attori istituzionali e sociali e in particolare le piccole e medie imprese;

favorire il processo di armonizzazione fiscale a livello europeo anche al fine di determinare una graduale riduzione della pressione fiscale.

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

(Relatore: Elvio RUFFINO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La IV Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

(Relatore: Francesco MONACO)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La VI Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1998-2000;

considerato che lo stesso Documento opportunamente attribuisce carattere prioritario all'obiettivo di garantire la partecipazione del nostro paese all'Unione monetaria fin dal suo avvio, e che a tal fine risulta determinante proseguire il processo di risanamento della finanza pubblica;

rilevato che il Documento prospetta l'adozione di una serie di misure idonee a conseguire il suddetto obiettivo, che presuppone anche che prosegua la tendenza, registrata nel corso del 1996, al ribasso del tasso di inflazione e che passa anche attraverso lo strumento delle privatizzazioni;

rilevato altresì che si profila una ripresa economica e produttiva a livello internazionale, cui è indispensabile che il nostro Paese prenda parte in modo da utilizzare appieno opportunità di sviluppo e di crescita dell'occupazione per il nostro paese e in particolare per le aree più svantaggiate dove si registra un tasso di disoccupazione largamente superiore alla media europea;

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

per quanto concerne gli interventi di carattere tributario, va apprezzata la previsione di una sia pur limitata flessione della pressione fiscale, che in base all'an-

damento tendenziale, risulterebbe pari all'1,1 per cento circa, ma che concretamente dovrebbe ridursi allo 0,6 per cento, stante l'intenzione del Governo di recuperare la parte rimanente, nella misura dello 0,5 per cento. In questo quadro, il documento prospetta l'adozione di una manovra concernente le imposte indirette, con particolare riferimento all'IVA. Ciò corrisponde alla 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 »;

sempre per quanto concerne gli interventi di carattere tributario, si raccomanda la massima attenzione per una più efficace lotta all'evasione, le cui dimensioni paiono estremamente allarmanti. Il carattere prioritario dell'obiettivo di una consistente riduzione dell'evasione appare tanto più necessario in vista degli interventi prospettati in materia di riforma dello stato sociale. È opportuno — quindi — accelerare l'entrata in vigore di quelle riforme procedurali e normative (accertamento, conciliazione giudiziale, sanzioni tributarie, informatizzazione, riassetto degli uffici) previste nelle deleghe al Governo,

che sono suscettibili di generare una maggiore efficienza ed efficacia nell'azione dell'amministrazione tributaria;

valuti il Governo l'opportunità di integrare la parte del documento concernente le misure a sostegno dell'occupazione, mediante la previsione di ulteriori iniziative, oltre a quelle che vengono prospettate, nell'ambito di una ripresa delle attività produttive. In tal senso, va segnalato il rilievo che può assumere, anche nel processo di attuazione delle deleghe relative, una consistente crescita del cosiddetto « terzo settore », le cui dimensioni in Italia risultano attualmente largamente inferiori a quelle di altri paesi concorrenti;

considera positivamente gli indirizzi in relazione allo sviluppo sostenibile, alla fiscalità ecologica, alle compatibilità ambientali in relazione ai fattori produttivi della crescita; chiede tuttavia di valutare indirizzi più identificabili nell'ambito delle tecnologie pulite innovative, degli incentivi fiscali, delle priorità sulla formazione, affinché l'insieme di questi indirizzi sia tale da realizzare uno spostamento di investimenti e consumi adeguati ad uno sviluppo durevole e sostenibile.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

(Relatore: Francesco MONACO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La VII Commissione,

esaminato, per i profili di propria competenza, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000;

considerati:

gli obiettivi prossimi della partecipazione all'Unione economica e monetaria (UEM) e del risanamento delle finanze pubbliche;

le due finalità di natura sociale e culturale entro le quali i predetti obiettivi si iscrivono, e cioè equilibrio tra cultura mittel-europea e cultura mediterranea,

nonché lo sviluppo duraturo e il rilancio dell'occupazione;

il rinnovato impegno a investire in ricerca, formazione e cultura intese quali vettori di innovazione e ricchezza;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) che le legittime esigenze di risparmio e razionalizzazione della spesa non contraddicano il comune convincimento che la formazione in genere e la scuola in particolare rappresentano fattore strategico dello sviluppo economico e

del progresso socio-culturale, prevedendo e programmando una destinazione di risorse finanziarie che sia adeguata agli obiettivi di riforma del sistema scolastico;

b) che, complessivamente, non siano diminuite le risorse destinate alla promozione della cultura nelle sue molteplici espressioni;

c) che l'autonomia delle istituzioni scolastiche sia sollecitamente realizzata nel quadro del concreto avvio delle complessive riforme della scuola già delineate;

d) che all'università sia assegnato un ruolo da protagonista nella ricerca, nella diffusione delle conoscenze e nelle strategie di formazione permanente;

e) che siano previsti interventi volti a fornire le massime garanzie al diritto allo studio, in particolare nel settore dell'istruzione universitaria;

f) che, in conformità all'Accordo per il lavoro, si sviluppi una politica formativa, e segnatamente un sistema di formazione professionale, organicamente connessi alle politiche attive del lavoro e per l'occupazione.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

(Relatore: Sergio MANZATO)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La VIII Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per il triennio 1998-2000;

condividendo gli obiettivi fondamentali dell'azione di Governo indicati nel D.P.E.F. in particolar modo le finalità della partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea sin dall'inizio e del risanamento della finanza pubblica, in quanto cardini del processo di modernizzazione del Paese da conseguire con determinazione;

sottolineata la necessità che l'azione di Governo persegua lo sviluppo economico

e la stabilità al fine di favorire la crescita occupazionale, tenendo al centro il tema della sostenibilità ambientale;

riconosciuta la necessità di attuare una riforma dello Stato sociale che sia comunque compatibile con il tasso di crescita dell'economia e con le esigenze di tutela della fasce sociali più deboli;

ritenendo nel complesso positivi, anche se non pienamente soddisfacenti, gli obiettivi indicati dal D.P.E.F. per quanto riguarda l'ambiente, il territorio e i lavori pubblici con particolare riferimento:

a) all'indicazione di interventi sul mercato del lavoro che perseguano obiettivi di promozione di nuova occupazione

mediante la valorizzazione, il risanamento, il controllo ambientale e la conservazione dei beni culturali;

b) all'individuazione della riqualificazione delle infrastrutture e degli interventi volti a migliorare la sicurezza e la qualità ambientale come obiettivi prioritari nell'ambito delle politiche di sostegno sia delle piccole e medie imprese sia del Mezzogiorno e delle aree depresse, diretti a favorire lo sviluppo endogeno di tali aree e ad accrescere le occasioni di incremento della base produttiva, privilegiando progetti di investimenti di cui sia stata verificata la compatibilità ecologica, anche al fine di conseguire l'accesso e la piena utilizzazione delle risorse comunitarie;

c) alla previsione di una maggiore semplificazione dei procedimenti, diretta alla progettazione e all'esecuzione di opere pubbliche, anche in conseguenza dello snellimento delle procedure amministrative avviate dalla legge n. 127/97 con particolare riferimento allo strumento della Conferenza dei servizi;

d) all'utilizzazione, come mezzo di tutela ambientale, di forme di prelievo fiscale ecologico, da definire nell'esercizio delle deleghe conferite dalla legge collegata alla manovra finanziaria dello scorso anno, con l'intento di fare emergere i reali costi, anche in termini economici, dell'uso delle risorse ambientali, alleggerendo, nel contempo, l'attuale prelievo fiscale sul lavoro, incentivando così l'occupazione e favorendo il risanamento ambientale;

e) al rilievo attribuito alla politica della casa, attraverso una impostazione che punti ad un mercato delle locazioni e delle compravendite immobiliari più libero e funzionale, soprattutto mediante misure che favoriscano l'allargamento del mercato delle locazioni e garantiscano, attraverso la leva delle agevolazioni fiscali e forme contrattuali nuove, l'accesso al mercato medesimo delle fasce di reddito medio-basse, confermando in questo quadro un ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

è opportuno individuare più precisamente il tipo di opere pubbliche prioritarie da realizzare nel nostro Paese dal 1998 al 2000, a partire da quelle relative alla difesa del suolo, al riassetto idrogeologico ed alla riqualificazione urbana, all'ammodernamento infrastrutturale, nonché a predisporre un programma di prevenzione dei rischi attraverso il coordinamento dei ministri competenti;

appare necessario definire con maggior chiarezza il rapporto tra economia e ecologia nei principi generali e nelle linee guida del DPEF, stabilendo un collegamento più diretto tra occupazione ed ambiente, settore, quest'ultimo, che presenta un'alta intensità occupazionale;

è necessario individuare i settori prioritari cui indirizzare gli investimenti destinati al Sud, sottolineando, in particolare, quelli relativi al turismo di qualità, alla valorizzazione delle aree protette, alle città d'arte e ai beni culturali, alle reti infrastrutturali, idriche e depurative, nonché — tenendo conto delle specifiche vocazioni del Mezzogiorno — quelli relativi alla salvaguardia delle produzioni agro-alimentari mediterranee, da realizzarsi anche attraverso l'introduzione di *clausole sociali* negli accordi commerciali internazionali;

si consideri l'opportunità di utilizzare gli indici proposti in sede europea ai fini della valutazione della compatibilità ecologica dei progetti per l'accesso al cofinanziamento europeo sia delle piccole e medie imprese che quelli proposti in attuazione dei nuovi strumenti di programmazione economica;

occorre precisare le priorità in materia di investimenti nel settore dei trasporti, con particolare riferimento agli investimenti infrastrutturali su ferro in area urbana ed extraurbana e al trasporto delle merci;

appare necessario un impegno ad aumentare, attraverso adeguate forme di finanziamento, le disponibilità dell'edilizia residenziale pubblica, attuando politiche volte soprattutto al recupero del patrimonio immobiliare esistente oltretutto alla realizzazione di nuove unità abitative, avvicinando così l'Italia alle percentuali di edilizia residenziale pubblica degli altri Paesi europei;

è opportuno istituire un organismo interministeriale per lo sviluppo sostenibile, composto dai Ministri degli esteri, dell'ambiente, dei beni culturali, dell'industria, dei lavori pubblici, del lavoro, delle risorse agricole, dei trasporti e dell'istruzione, che predisponga l'aggiornamento della delibera CIPE 28 dicembre 1993 per

la realizzazione di un piano nazionale per lo sviluppo sostenibile adeguatamente finanziato;

occorre indicare con maggior precisione le forme di prelievo fiscale ecologico che si intende introdurre, come avviene in altri Paesi europei;

è opportuno che il Governo assuma precisi impegni in vista della conferenza mondiale di Kyoto sui mutamenti climatici, predisponendo strumenti attuativi di politiche energetiche tali da privilegiare l'uso efficiente dell'energia e le fonti energetiche rinnovabili per la stabilizzazione e limitazione delle emissioni atmosferiche di anidride carbonica.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

(Relatore: Paolo RAFFAELLI)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La X Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

le politiche di risanamento della finanza pubblica, finalizzate al raggiungimento dei parametri per l'integrazione europea, trovano il loro necessario complemento in un adeguato sistema di politiche industriali per la promozione dello sviluppo e dell'occupazione. La ricerca

della stabilità monetaria non può infatti essere fine a se stessa ma deve viceversa rappresentare uno degli strumenti di una politica economica più ampia, comprensiva di politiche settoriali particolarmente rivolte all'innovazione e politiche attive del lavoro finalizzate alla riduzione dell'ormai insopportabile tasso di disoccupazione, specie nelle aree più svantaggiate del paese;

le scelte connesse alle privatizzazioni vanno collocate in un quadro di politica industriale che salvaguardi la centralità dell'interesse pubblico nei settori di importanza strategica per il paese;

occorre in pari tempo un disegno generale di riferimento certo del sistema

delle imprese italiane in un quadro di globalizzazione dell'economia;

appare altresì necessario verificare attentamente i trasferimenti finanziari dello Stato al sistema delle imprese italiane e la dinamica dello sviluppo economico e della relativa occupazione;

è necessaria, alla luce di quanto avvenuto negli ultimi anni, caratterizzati da una crescita contestuale dell'economia e della disoccupazione, ripensare complessivamente le politiche del lavoro affiancando alle strategie della flessibilità in atto, una chiara scelta in favore delle politiche di governo attivo e di riduzione degli orari di lavoro. Tale scelta va accompagnata da una forte azione contro il

lavoro nero e sommerso quale contributo alla evasione fiscale contributiva e alla tutela dei diritti contrattuali;

occorre a tale scopo predisporre strumenti di regolazione capaci di governare i processi di delocalizzazione o di ricollocazione di imprese e attività economiche, anche ricorrendo ad idonei e specifici interventi territoriali, segnatamente nelle aree di declino industriale, nelle aree depresse e nel Mezzogiorno d'Italia, con l'obiettivo primario di promuovere l'innovazione tecnologica e l'applicazione della ricerca nelle piccole e medie imprese, con particolare riferimento all'innovazione dei prodotti.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

(Relatore: Carlo STELLUTI)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La XI Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000,

considerato:

le indicazioni contenute in merito alle tendenze dell'economia italiana ed internazionale e le previsioni sull'andamento della finanza pubblica per il prossimo triennio;

i criteri di impostazione delle prossime leggi di bilancio e finanziaria definiti nel Documento, insieme agli indirizzi di politica, anche settoriale, da porre in essere per il prossimo anno;

i dati relativi all'evoluzione economico-finanziaria internazionale, in particolare della Comunità europea, contenuti nel provvedimento, nonché i criteri e i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale;

la necessità perseguita nel Documento di determinare le condizioni per la partecipazione all'Unione Monetaria Europea fin dall'inizio e per il risanamento della finanza pubblica, nell'attenzione che è necessario porre all'evoluzione dei confronti e degli orientamenti che si sta determinando negli equilibri politici di alcuni paesi europei;

lo scenario macro-economico da cui emerge la discrasia tra la crescita eco-

nomica che è proseguita nel 1996 a ritmo sostenuto in paesi quali gli Stati Uniti, il Giappone ed il Regno Unito, e il rallentamento della crescita economica negli altri paesi europei;

la connessione tra il ritmo ed il livello di crescita economica con gli interventi di impostazione e di controllo della politica di bilancio;

il proseguimento del processo di convergenza verso il rispetto dei criteri fissati dal Trattato di Maastricht, che ha permesso all'Italia un progressivo controllo del livello di indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e la riduzione del peso del debito rispetto al prodotto interno lordo, anche grazie alla progressiva riduzione dell'inflazione e all'andamento controllato dei prezzi;

la determinazione dei requisiti economici e finanziari idonei per invertire stabilmente la tendenza all'aumento del rapporto tra debito e prodotto interno lordo;

le previsioni di crescita per l'economia italiana, senza significative ripercussioni sullo sviluppo occupazionale a meno di interventi strutturali di politica economica in grado di incidere positivamente sul mercato del lavoro;

le indicazioni contenute nel Documento di programmazione economica e finanziaria sugli interventi necessari per favorire lo sviluppo economico ed occupazionale ed il raccordo tra le misure proposte ed il contenuto dell'Accordo sul lavoro del settembre 1996;

gli interventi sulla spesa che prevedono la razionalizzazione dell'intervento pubblico nella scuola, nella sanità, nelle procedure di acquisto di beni e servizi, attraverso il rafforzamento della managerialità della dirigenza statale, il decentramento amministrativo e funzionale della spesa, lo snellimento delle procedure e la responsabilizzazione finanziaria degli enti periferici, il riordino dei finanziamenti ai servizi pubblici e agli enti esterni, della politica tariffaria e delle politiche di so-

stegno agricolo nonché la riforma dello stato sociale;

l'importanza data nel Documento al tema dell'occupazione, attraverso ipotesi di intervento che dovrebbero portare ad una progressiva diminuzione del tasso di disoccupazione, con una strategia impostata attraverso la concertazione delle parti sociali che prevede il miglioramento dei servizi pubblici fondamentali, la realizzazione di investimenti e opere pubbliche, l'incentivazione alle piccole e medie imprese locali, la creazione e l'ampliamento dei distretti industriali, l'assistenza tecnica e finanziaria per l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari;

l'attenzione riservata ai temi del mercato del lavoro e l'impegno a superare le difficoltà strutturali attraverso riforme coordinate e convergenti, considerando quali riferimenti e ambiti d'intervento la formazione delle risorse umane, il nuovo sistema di servizi all'impiego, così come l'attivazione di programmi di interventi in attività di pubblica utilità, la riforma dei lavori socialmente utili, lo sviluppo dei nuovi bacini di impiego e la realizzazione di pari opportunità (per donne e non) sul lavoro;

il ruolo attribuito alla riforma del sistema di protezione sociale, del sistema assistenziale e del modello attuale di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro, con l'obiettivo di provvedere ad una rimodulazione della spesa sociale ed assistenziale, realizzando nel contempo un sistema di protezione sociale in grado di rispondere con più efficacia ai bisogni derivanti dalle trasformazioni dell'economia e della società;

esprime

PARERE FAVOREVOLE:

con le seguenti osservazioni:

le misure definite per lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse vanno inserite all'interno di un programma organico di interventi che preveda misure di

sostegno mirate e collegate alle diverse condizioni del territorio, il superamento dell'attuale sistema di fiscalizzazione degli oneri sociali ed il pieno utilizzo delle risorse comunitarie anche attraverso la razionalizzazione delle procedure in vigore e la formazione di strutture idonee;

la riforma dello Stato sociale deve saper collegare il rispetto degli equilibri economico-finanziari con le ragioni di equità insite nella trasformazione economica, demografica e sociale, ampliando la platea della cittadinanza, realizzando l'inclusione nel sistema di protezione sociale dei lavoratori e dei cittadini attualmente esclusi;

l'operazione di revisione della dinamica della spesa sociale deve considerare prioritario l'obiettivo di realizzare una maggiore trasparenza sulla composizione della spesa stessa, distinguendo gli istituti che gravano impropriamente sulla spesa previdenziale e iscrivendoli nel capitolo dell'assistenza, il cui finanziamento deve derivare dalla fiscalità generale;

è altresì necessario provvedere al superamento delle disparità ancora esistenti tra i diversi regimi previsti nell'ambito dell'assicurazione generale obbligatoria, fra i fondi speciali, i lavoratori dipendenti ed autonomi ed i lavoratori pubblici e privati, così come è necessario definire la disciplina relativa ai lavori usuranti;

per quanto riguarda il sistema assistenziale, nella definizione del nuovo assetto, è opportuno distinguere le misure di sostegno al reddito a chi è privo di forme di sostentamento dagli strumenti di integrazione salariale o di sostegno destinati all'inserimento nel mercato del lavoro;

la revisione del sistema assistenziale, dovrà basarsi su criteri certi di individuazione delle condizioni reali di disagio e

dovrà prevedere la realizzazione dei trasferimenti a favore delle famiglie, rivedendo anche i criteri per l'erogazione degli assegni familiari, ampliando la platea degli aventi diritto e riorientando gli strumenti a protezione dell'infanzia e dell'adolescenza (destinando nuove risorse e introducendo la possibilità di deduzione ai fini fiscali dei costi per le collaboratrici domestiche, per all'assistenza agli anziani e ai bambini), agevolando l'armonizzazione dei tempi tra la vita lavorativa e la vita familiare e per rimuovere l'esclusione sociale;

gli interventi di politica occupazionale devono prevedere la realizzazione di un nuovo sistema di servizi all'impiego che connetta il processo di decentramento delle funzioni della Pubblica Amministrazione con servizi di orientamento in grado di realizzare una sinergia tra soggetti pubblici e privati tale da valorizzare i mercati del lavoro locali;

ai fini dello sviluppo dell'occupazione è necessaria una politica più coraggiosa di incentivazione degli orari corti e disincentivazione degli orari lunghi attraverso la rimodulazione degli oneri sociali, nonché la realizzazione di politiche di sostegno al reddito rivolte anche alle giovani generazioni, collegandole ad un sistema di formazione, *stage*, al servizio civile e ai lavori di pubblica utilità, nonché una sollecita definizione organizzativa e fiscale delle ONLUS;

infine si ritiene necessario il raggiungimento di una più elevata crescita occupazionale nel triennio, anche facendo leva su una politica di investimenti che punti sui nuovi bacini di impiego (ambiente, cultura, turismo, servizi, ecc.) e su nuove politiche industriali, destinate in particolare all'innovazione e alle piccole e medie imprese.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

(Relatore: Dino SCANTABURLO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La XII Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000, relativamente alla spesa sociale per il sistema sanitario e per quello assistenziale;

premesso che l'argomento in esame dovrà collegarsi al dibattito generale in corso sulla riforma dello Stato sociale e alle decisioni che ne scaturiranno, nonché alla nuova legge-quadro per l'assistenza, che è in fase di elaborazione da parte della Commissione;

considerato che la « sostenibilità » del sistema sociale è non soltanto un'esigenza economica e finanziaria, ma è anche una

garanzia di equità, entro il sistema a rete di protezione sociale dei cittadini, che deve riuscire ad ampliare l'area di garanzia dei soggetti oggi esclusi, tenendo conto dei cambiamenti della domanda insiti nelle trasformazioni economiche, demografiche e sociali in atto;

delibera di esprimere

PARERE FAVOREVOLE

condividendo gli indirizzi di:

proseguire nei processi di razionalizzazione, riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario nazionale, per completare il progetto di riforma e applicare le misure previste dalla legge collegata

alla Finanziaria 1997, anche mediante il decentramento del sistema e la responsabilità delle regioni;

individuare soglie essenziali, appropriate ed efficaci di assistenza, rispetto alle quali concentrare la garanzia di risposta uniforme sull'intero territorio nazionale;

garantire la piena tutela e l'integrazione economica e sociale dei soggetti portatori di handicap e delle fasce deboli a rischio di emarginazione.

Condividendo, inoltre:

la necessità di adeguare gli stanziamenti del Fondo sanitario nazionale, in misura tale da evitare il continuo formarsi di disavanzi sommersi da ripianare a posteriori, pur nel rispetto di rigorosi vincoli finanziari come contenuto nel Documento;

la volontà di razionalizzare la spesa sanitaria e di ridurre gli sprechi, conseguentemente all'attivazione di interventi strutturali, come previsti e indicati dal Governo: percorsi diagnostici e terapeutici; osservatorio per acquisti e prezzi, contrattazione con le Regioni dei piani annuali preventivi e contestuale fissazione del limite massimo della spesa sostenibile, riduzione della ospedalizzazione e dei ricoveri, indirizzando le risorse all'assistenza sul territorio; controllo e contenimento della spesa ospedaliera mediante vincoli di bilancio per i presidi ospedalieri; rafforzamento e generalizzazione del sistema dell'accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private, riordino complessivo del settore farmaceutico, in modo da garantire ai cittadini, seppure in un sistema rivisto di compartecipazione e di esenzioni, i farmaci necessari.

Per quanto riguarda, in particolare, il sistema sanitario, la Commissione:

considera fondamentali le politiche di prevenzione da attuare nel territorio, nei distretti, nei Sert e negli ambiti lavorativi;

condivide la necessità di rivedere le fasce di cittadini esenti, verificando i mezzi disponibili ed invita il Governo ad esercitare un più efficace controllo sulle esenzioni vigenti;

ritiene utile consentire alle regioni di rivedere il sistema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, correlandola ad un efficace accertamento delle disponibilità individuali e del nucleo familiare, nonché della sua composizione;

ritiene maturo il tempo per elaborare una modifica dei decreti legislativi nn. 502 e 517, anche per assegnare ai Comuni, in base al principio di sussidiarietà, una corresponsabilità nella programmazione e nel controllo dei servizi sanitari, coerente anche con una integrazione più efficace con quelli sociali, nell'ambito dei quali ai comuni è riconosciuta una responsabilità anche di gestione. Soltanto una vera integrazione sanitario-sociale, infatti, tutela la salute nella sua completezza;

ribadisce la necessità di rendere definitiva la riorganizzazione della rete ospedaliera, puntando in modo più chiaro al sistema delle incompatibilità della professione medica, rafforzando la distrettualizzazione dei servizi in una reale ed efficace ottica di integrazione tra quelli sanitari e quelli sociali, prevedendo una più estesa realizzazione di interventi nel settore delle R.S.A., della psichiatria, per la piena realizzazione di quanto previsto dalla legge n. 662 del 1996, e delle tossicodipendenze;

Ritiene, inoltre, che:

l'integrazione delle strutture private e del sistema sanitario pubblico dovrà avvenire evitando sia le tipiche logiche di profitto puro del privato, sia l'istituzionalizzazione di due sanità parallele, di cui, magari, una per i più abbienti e l'altra per chi dispone di minori risorse;

un corretto inquadramento dei meccanismi di controllo della spesa non può non fondarsi anche sulla revisione del ruolo del medico di base, che va reso direttamente responsabile dei livelli di

spesa indotta in materia di farmaci, di prestazioni specialistiche e in parte, di degenza ospedaliera, in un'ottica e dimensione di distretto. Si potrà così contribuire al contenimento della spesa farmaceutica e all'educazione del cittadino a una corretta domanda dei farmaci;

sia necessario rivedere il funzionamento dei D.R.G., che rischiano di divenire fattori e moltiplicatori di spesa;

l'informatizzazione dei servizi migliora la qualità delle prestazioni e agevola concretamente il cittadino.

Per quanto riguarda, in particolare, il sistema assistenziale, la Commissione ritiene che:

sia necessario attuare una corretta, efficiente, efficace integrazione tra il sanitario e il sociale, ma contestualmente tenere distinte responsabilità e fonti di finanziamento. È da perseguire un nuovo assetto degli istituti di assistenza, delle loro modalità organizzative e dei canali di finanziamento. Il fondo sociale nazionale, significativo strumento innovativo, dovrà essere separato ed autonomo da quello sanitario fin dalla sua costituzione ed in tutta la gestione, evitando sovrapposizione di funzioni tra il sanitario e il sociale. La riforma dell'assistenza, da approvare quanto prima dal Parlamento, rappresenta una fondamentale opportunità non solo per una maggiore efficacia degli interventi, ma anche per quantificare e razionalizzare la spesa, ponendo al centro la persona, soggetto di diritti e di doveri, e la famiglia, intervenendo in modo promozionale, e non riparativo-assistenziale, rispetto ai bisogni. La riforma, basata sulla separazione tra previdenza e assistenza, condurrà al superamento delle vecchie logiche dell'assistenza sociale e alla introduzione di nuovi strumenti misurabili da parte dei cittadini, all'offerta di servizi, più che ai trasferimenti economici alla persona da parte dell'ente pubblico;

sia meritevole di particolare attenzione e sostegno concreto e finalizzato la famiglia, specie quella monoreddito, o

avente a carico figli minori, soggetti inabili, componenti non autosufficienti. In particolare, sono da considerare le modalità di auspicabile recepimento della direttiva CEE 1975, che prevede la riduzione della tassazione IRPEF fino al 50 per cento per le famiglie monoreddito;

gli interventi a favore dell'infanzia e della adolescenza, negli aspetti socio-educativi, relazionali e di tempo libero dei soggetti interessati, così come quelli per gli anziani — autosufficienti e non — debbano essere attuati nel contesto, rispettivamente, del Piano nazionale di azione per l'infanzia e della legge-quadro per l'assistenza, con la partecipazione oltre che dei soggetti istituzionali, anche dei soggetti del *non profit* e del volontariato;

la prevenzione sia prioritaria nelle azioni di contrasto alla tossicodipendenza. Va poi sostenuta e potenziata l'attività dei Sert, degli enti locali e delle comunità terapeutiche nella cura dei soggetti coinvolti;

sono da sperimentare gradualmente forme di *minimo vitale* per il sostegno ai cittadini in condizioni di povertà e di disagio economico-sociale;

il Ministro per gli affari sociali debba coordinare i vecchi e nuovi istituti per l'assistenza;

la politica sociale della casa deve riferirsi soprattutto a quella fascia più debole di cittadini che non dispongono o che non potranno disporre di una propria casa. Rimane fondamentale per questi il ruolo del patrimonio abitativo pubblico e di quello da realizzare nelle forme di edilizia residenziale agevolata e convenzionata; sono altresì da prevedere misure fiscali o a carattere compensativo per coloro che, pur in possesso dei requisiti, non possono disporre di alloggio pubblico;

per il raggiungimento degli obiettivi esposti, è da evidenziare l'importanza del fondo sociale nazionale che, in sinergia con gli enti locali, può attivare i fondi sociali europei.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

(Relatore: Lino RAVA)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La XIII Commissione,

valutate positivamente le finalità fondamentali del programma di sviluppo economico e gli indirizzi generali che guideranno gli interventi necessari al conseguimento degli obiettivi;

esaminato, per quanto di competenza, il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000, che contiene in forma sintetica alcune analisi ed alcuni indirizzi generali di programma del settore agroalimentare;

condivisi le linee strategiche e gli obiettivi immediati individuati nel Documento, tesi a rilanciare la competitività del settore agroalimentare e ad attivare stru-

menti di sostegno per i giovani, promuovendo così l'indispensabile ricambio generazionale;

preso atto con soddisfazione che anche nel Documento si ribadisce la necessità di accelerare il processo di decentramento in atto, valorizzando ulteriormente il ruolo delle regioni e degli enti locali, in sintonia con quanto previsto dalla legge n. 59 del 1997, e conservando al Ministero un ruolo di coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale e di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie e internazionali;

sottolineata la necessità di sostenere le zone deboli e di montagna mediante l'idoneo finanziamento delle leggi esistenti,

con particolare riferimento alla legge n. 97 del 1994;

sottolineata la necessità che l'Italia svolga un ruolo incisivo nella politica comunitaria, in particolare nel processo di riforma della politica agraria comune in difesa di tutte le produzioni nazionali, anche nei confronti degli accordi con Paesi terzi, e che migliori decisamente la propria capacità di utilizzo delle risorse dei fondi comunitari supportate con il necessario cofinanziamento, privilegiando l'innovazione e l'occupazione;

ribadita l'urgenza di pervenire ad una Conferenza agricola nazionale da cui prenda spunto la definizione di un Piano agricolo che consenta il rilancio del settore per quanto afferisce alle risorse da destinare e alle nuove occupazioni che occorre sollecitare;

preso atto del processo legislativo in parte concluso (decreto-legge n. 67 del 1997 convertito in legge) ed in parte in itinere (riforma della legge n. 468 del 1992, riforma dell'AIMA) volto a conseguire riforme strutturali conformi agli indirizzi generali;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

è indispensabile programmare, negli esercizi finanziari in esame, gli strumenti normativi e regolamentari e le risorse necessari per:

affrontare in modo concreto e determinato la questione della sicurezza alimentare e dei controlli che, pure essendo molto gravosi per i prodotti nazionali, non sottopongono a verifica di qualità le derivate provenienti dall'estero;

organizzare un efficace governo delle biotecnologie al fine di tutelare gli interessi generali nei confronti di un settore in crescita esponenziale;

riformare e potenziare la ricerca nazionale quale strumento fondamentale per la sicurezza e lo sviluppo;

effettuare una verifica di comparabilità della filiera dei costi nel settore rispetto agli altri Paesi europei al fine di perseguire un'azione che assicuri pari opportunità al nostro sistema agro-industriale;

affrontare la problematicità della reazione italiana al processo di globalizzazione dei mercati e la necessità che vengano predisposte azioni e misure di sostegno alle aziende ed al sistema atte a fronteggiare questa sfida decisiva negli anni futuri;

assicurare un consolidamento ed una compatibile estensione delle disponibilità economiche in agricoltura per rispondere alle molteplici e pressanti necessità con particolare riferimento alle produzioni assicurate e alla legge n. 185 del 1992;

assicurare un idoneo supporto allo sviluppo occupazionale nel settore agricolo, legato alla politica di valorizzazione della qualità, con particolare riguardo alla nuova agricoltura sostenibile e biologica, che permetta di realizzare un vero incremento occupazionale;

incentivare la presenza dei giovani in agricoltura con provvedimenti specifici, che prevedano segnatamente sgravi ed incentivi;

è opportuno, nel procedere alla programmazione degli interventi e delle risorse di cui al capoverso precedente, tenere conto dell'impegno definito con l'approvazione di risoluzioni da parte della Commissione agricoltura, ed in particolare delle risoluzioni De Ghislanzoni Cardoli n. 7-00102, approvata il 18 dicembre 1996, relativa al settore risicolo, e Nardone n. 8-00012, approvata il 2 gennaio 1997 relativa al settore lattiero.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore: Giovanni DI FONZO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La XIV Commissione,

preso atto dell'impostazione del Documento di programmazione economico-finanziaria che si inserisce nello sforzo del Paese verso il risanamento della finanza pubblica e la partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea;

sottolineata l'esigenza di un impulso alla politica occupazionale che non deve

essere vista in antitesi al pur necessario equilibrio monetario, favorendo, anche attraverso un'opportuna concertazione con gli altri Paesi membri dell'Unione europea l'adozione di misure concrete di rilancio e di sostegno dell'occupazione

esprime

PARERE FAVOREVOLE

COMMISSIONE SPECIALE

per le questioni regionali

(Relatore: Gabriele FRIGATO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1998-2000
(Doc. LVII, n. 2)

La Commissione speciale per le questioni regionali,

esaminato il Documento di programmazione economica e finanziaria relativo al periodo 1998-2000;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

con riferimento al tema della elusione e della evasione fiscale appare necessario che siano individuate le forme e le modalità atte non soltanto a fare emergere realtà sino ad oggi sommerse e a recuperare quindi nuova base imponibile, ma soprattutto a riportare il rapporto tra il cittadino-contribuente e lo Stato su un quadro di correttezza ed equità;

appare opportuno che in sede di definizione della manovra economica relativa all'anno 1998 vengano individuati gli interventi di riforma dello stato sociale;

con riferimento al piano di contenimento della spesa pubblica per il 1998, nell'apprezzare l'obiettivo perseguito, si sottolinea la necessità di meglio evidenziare gli strumenti e le modalità di razionalizzazione dell'intervento pubblico e di revisione delle politiche di finanziamento statale agli enti esterni ed alle aziende di servizio pubblico;

con riferimento alla istituzione dell'IRAP, appare necessario che il Governo dia velocemente attuazione alla delega conferitagli dal Parlamento in tale materia allo scopo di addivenire in tempi brevi ad un sistema fiscale più semplice e razionale e ad attribuire alle Regioni una reale autonomia finanziaria nel quadro del vigente dettato costituzionale.