

ONOREVOLI COLLEGHI! — Signor Presidente, la V Commissione, con voto del 30 aprile scorso, ha conferito il mandato al relatore di riferire positivamente sul DPEF che l'Assemblea della Camera si appresta ad esaminare.

Anche i pareri di tutte le Commissioni sono stati positivi.

1. *L'Euro.*

Le deliberazioni delle Commissioni di Camera e Senato sono intervenute alla vigilia delle riunioni del Parlamento europeo, dell'Ecofin e del Consiglio straordinario dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea chiamati a decidere sui Paesi partecipanti all'UEM, sulle parità di conversione delle valute nazionali con l'Euro e sulla nomina del primo governatore della BCE.

Queste decisioni sono state assunte e fanno ormai parte della storia dell'Europa. Comincia una fase nuova e dinamica di cui è evidente la direzione di sviluppo, ancorché gli esiti non siano tutti prefigurati negli esatti contorni e nella scansione temporale. L'Euro avrà un impatto sui mercati mondiali. Sono molte le analisi prodotte al di qua e al di là dell'Atlantico, che prospettano una situazione nella quale l'Euro potrà intercettare, entro un arco temporale non lungo, un volume di transazioni commerciali mondiali non diverso da quello del dollaro e, non diversamente da questo, diventerà valuta di riserva. Il vecchio continente, che è anche un sistema di civiltà e di valori, si ripropone più forte sullo scenario mondiale.

Con l'Euro nasce il Sistema europeo delle Banche centrali, un'istituzione real-

mente federale, dotata di incisivi poteri propri e di assoluta indipendenza. A fronte della moneta unica e di un'Autorità monetaria federale forte, diventa ancora più stridente il contrasto con la debolezza delle istituzioni politiche comunitarie. C'è il paradosso del Parlamento europeo eletto a suffragio universale ma dotato di poteri estremamente circoscritti. Sono ancora embrionali le istituzioni di Governo politico dell'Europa in chiave federale.

Bisogna dare atto al Governo italiano di essersi attenuto, prima e dopo la definizione del Trattato di Amsterdam, ad una condotta orientata a rafforzare le istituzioni politiche sovranazionali.

I risultati insoddisfacenti del Trattato di Amsterdam indicano che molta strada deve essere percorsa verso l'Unione politica dell'Europa e che occorre una decisa accelerazione del processo di integrazione politica. Chi è europeista convinto auspica che il modello funzionalista di Jean Monnet, sin qui prevalso nella costruzione dell'edificio europeo, si incontri con il progetto politico di Altiero Spinelli. Gli euroscettici obiettano che all'Unione economica e monetaria non necessariamente seguirà l'Unione politica e che anzi questa non verrà proprio; prospettano uno scenario nel quale la moneta unica sarà più una complicazione che non un vantaggio per i singoli Stati che perdono la flessibilità dei cambi e nel quale si indebolisce la costruzione del mercato unico.

In realtà già l'Euro non è solo un fatto economico monetario. Una sola moneta per undici Paesi è un fatto politico. Accelera il processo di identificazione dei cittadini europei e la consapevolezza che occorre fare passi in avanti sul terreno di una comune politica economica, di una

comune politica estera, di una comune politica di difesa e di sicurezza.

Nell'immediato, come ha avvertito recentemente il Ministro del tesoro Carlo Azeglio Ciampi, «è di palese evidenza la necessità di un dialogo tra politica monetaria e politica economica».

Un importante progresso verso politiche economiche comuni viene dall'armonizzazione della gestione del bilancio pubblico determinata dal patto di stabilità e di crescita. Per usare ancora le parole del Ministro del tesoro, il patto «non è che un grande impegno collettivo per ridare ai conti pubblici europei la capacità di agire da redistributore equilibrato del reddito e da regolatore del ciclo, di riacquisire, insieme con quella sociale, la funzione anticiclica del bilancio che è andata perduta a causa dei perduranti *deficit* strutturali».

Il patto non è, in buona sostanza, un vincolo all'espansione; o la imposizione di camicie di forza allo sviluppo. Conti in ordine e crescita dell'economia non solo non sono una contraddizione; ma, al contrario, i conti in ordine sono la condizione di base perché vi sia il più largo spazio agli investimenti produttivi e perché vi sia equità nel prelievo fiscale e nella spesa. È stato acquisito che la crescita deve e può avvenire in un contesto non inflazionistico; deve oggi essere definitivamente certo che una seria finanza pubblica è una leva per lo sviluppo.

Il problema centrale dell'Europa sono i 18 milioni di disoccupati: il malessere sociale accumulato e le evidenti pericolose tensioni hanno la loro genesi nel dato ricordato.

I Paesi dell'Unione sono arrivati all'Euro in un 1998 che segnala il ritorno alla crescita economica. Ma alle spalle c'è anche la gran parte degli anni novanta nei quali la crescita è avvenuta ad un ritmo medio appena superiore all'1 per cento, meno della metà degli Stati Uniti d'America. Sono stati anni nei quali si sono consolidati forti squilibri sociali con la crescita della disoccupazione, ritardi negli investimenti e nell'accumulazione tecnologica.

Usciti dalla stagnazione, può aprirsi una fase di crescita duratura. Nella stabilità, la politica economica, sia nella componente monetaria che in quella di bilancio, deve operare a sostegno della crescita. Occorre naturalmente evitare l'errore di pensare che la spesa pubblica possa essere strumento di sostegno diretto dell'occupazione.

L'occupazione vera e durevole la creano le imprese. Lo Stato ha il dovere di creare le condizioni di cornice necessarie affinché le imprese prosperino in un regime di concorrenza sana e di fiscalità non primitiva e affinché nel circuito economico e finanziario si realizzi l'incontro fra risparmio e investimento. La spesa pubblica darà un contributo diretto all'occupazione attraverso la creazione delle infrastrutture necessarie e gli investimenti in capitale umano nella formazione e nella istruzione, nella ricerca scientifica e nella innovazione tecnologica.

La lotta alla disoccupazione richiede anche la rimozione di tutti gli ostacoli microeconomici che impediscono il flusso delle risorse, di lavoro e di capitale, da chi le chiede a chi le offre. L'efficienza dei mercati costituisce un capitolo essenziale delle politiche per l'occupazione, le quali devono recuperare centralità nell'azione europea. Il vertice di Lussemburgo ha prodotto alcuni risultati, ma siamo ben lontani dalla tensione che animava il varo del piano Delors, non a caso rimasto per larga parte inattuato.

Un banco di prova è la definizione di Agenda 2000. La proposta della Commissione è stata giudicata largamente insoddisfacente dalla Camera dei deputati che si è pronunciata con una risoluzione delle Commissioni bilancio e politiche dell'Unione europea.

La proposta della Commissione europea è insoddisfacente perché rappresenta una forte attenuazione delle politiche di coesione. L'allargamento dell'Unione viene finanziato, infatti, a discapito delle politiche di coesione le cui risorse vengono significativamente decurtate. Siamo in presenza di una situazione paradossale. La moneta unica insisterà infatti su un'area che ha al proprio interno forti squilibri regionali; si

calcola che siano doppi nel confronto con gli USA. L'avvento della moneta unica richiede che le politiche di coesione vengano potenziate.

La proposta della Commissione è giudicata insoddisfacente anche per quel che riguarda la PAC. Vi è il rischio fondato che sul Mezzogiorno e sulle regioni mediterranee si scarichino gli effetti combinati di riforme insoddisfacenti o penalizzanti delle politiche di coesione e della politica agricola comune. Il Governo ha già espresso la propria riserva sul progetto « Agenda 2000 ». Forte del pronunciamento parlamentare, il Governo si attesti ora su una posizione tale da determinarne almeno una apprezzabile modificazione.

Occorre conciliare non solo stabilità economica e crescita ma, anche, crescita e socialità. Il Ministro del tesoro ha ribadito nelle sedi internazionali che « L'Europa ha una orgogliosa tradizione di protezione sociale alla quale non intende rinunciare ». Lo Stato sociale deve essere certo riformato per superare anche rigidità, garantismi e le iniquità che alimenta verso i troppi esclusi. Riforma, appunto, ma non smantellamento, non dimenticando mai che ci sono i poveri per i quali, come avverte J. K. Galbraith, l'intervento pubblico può significare addirittura la sopravvivenza, e che per i ricchi e per i benestanti lo Stato è un peso salvo quando serve il loro interesse particolare. E, del resto, nella società della globalizzazione una parte non piccola del ceto medio avverte le conseguenze di una crescente sperequazione, che spinge verso l'alto della gerarchia economico-sociale una ridotta fascia e verso il basso una più ampia fascia della popolazione.

« Questa sistematica divergenza della prospettiva di vita per ampi strati della popolazione è incompatibile con una società civile ». La citazione appartiene a Ralph Dahrendorf, uno studioso liberaldemocratico. Ecco perché, come afferma il DPEF, lo sforzo di riforma per l'Europa è ad ampio raggio e di intensità pari alle sfide che si presentano alla politica economica europea: all'interno, 18 milioni di

disoccupati; all'esterno le spinte della globalizzazione.

2. *Il risanamento.*

Due anni fa, discutendo il primo DPEF del Governo Prodi e la successiva integrazione dello stesso documento, l'obiettivo di partecipazione dell'Italia all'UEM sin dal 1° gennaio 1999 era circondato dalla consapevolezza della maggioranza della difficoltà dell'impresa e dallo scetticismo dell'opposizione sconfinato in una battaglia parlamentare oltranzista in occasione della discussione della manovra finanziaria.

Il Governo e la sua maggioranza sono consapevoli di aver conseguito un obiettivo che è di valenza storica. Il prestigio italiano all'estero è enormemente cresciuto. Sul piano interno la diffusa soddisfazione si accompagna all'imbarazzo di taluni settori dell'opposizione, talvolta a una sorta di « mal di pancia » di alcuni settori politici e sociali più vicini al Governo, quasi che il Mezzogiorno, lo sviluppo e l'occupazione fossero stati sacrificati all'Euro. In realtà, anche dal punto di vista delle aree più svantaggiate, la valutazione dell'obiettivo conseguito non può che essere positiva. Innanzitutto, sul piano più strettamente politico, poiché, se l'Italia fosse rimasta esclusa dall'Euro, la coesione del Paese sarebbe stata messa a più dura prova. Sarebbe emersa, infatti, in termini più stridenti la contraddizione tra un Nord in condizione di partecipare alla moneta unica e un Sud privo dei requisiti per parteciparvi e indicato come responsabile del mancato ingresso nell'Unione monetaria dell'intero Paese.

In ogni caso, l'aggiustamento fiscale era indispensabile. Questo, tra le altre conseguenze, ha determinato un'enorme redistribuzione delle risorse dalla rendita verso lo sviluppo, risorse non più intermedie dal bilancio dello Stato a finanziamento del *deficit*, risorse che costituiscono la base prima sulla quale innescare un nuovo sviluppo.

Le politiche di bilancio, dei redditi, e monetaria hanno operato in maniera con-

vergente. Sono stati ristabiliti equilibri fondamentali che non sono precari, ma tendenzialmente stabili. Quanto ci attende nel futuro, non è né semplice né agevole, e tuttavia la cultura della stabilità, acquisita in questi anni, consente di far fronte alle difficoltà che potrebbero presentarsi.

Non ripeto i dati sull'inflazione, sulla stabilità del cambio, sul rientro dell'Italia nell'accordo di cambio, sull'andamento dei tassi di interesse a lungo e a breve (si veda al riguardo la tabella 1). Mi limito ad osservare che una fase di risanamento del bilancio si chiude con indicatori economici in evoluzione positiva. La ripresa economica avviene in una situazione di disinflazione e di risanamento della finanza pubblica.

Dal lato delle grandezze finanziarie (si veda il conto economico della pubblica amministrazione), osservo che, contrariamente a quanto è stato affermato dall'opposizione nel dibattito in Commissione, a proposito della labilità e precarietà del risanamento, i risultati acquisiti indicano una situazione opposta. Le spese correnti, al netto degli interessi, diminuiscono nella proiezione tendenziale; la manovra rafforza questa tendenza di un punto percentuale in rapporto al PIL. La spesa per interessi si riduce in valore assoluto e converge nel 2001 verso il 6,5 per cento del PIL; appena qualche anno fa eravamo al di sopra del 10 per cento. Il saldo corrente già nel 1998 è positivo per oltre 10 mila miliardi. Sulla base dell'andamento tendenziale, tale saldo aumenta anche in assenza di interventi; in via programmatica, il saldo corrente cresce fino a 67 mila miliardi nell'anno 2001. Il tutto avviene con una pressione fiscale in calo: si potrà disquisire se la pressione fiscale diminuisce adeguatamente e se possa diminuire ulteriormente, come auspicabile da tutti, ma certamente si riduce di oltre due punti rispetto al 1997. Viene restituita, parzialmente, l'« eurotassa ».

Tutto questo si dà per scontato. In realtà, i precedenti Governi ci avevano abituati alle *una tantum*, che venivano poi confermate come tassazione permanente, e agli impegni a restituire che non venivano

mai mantenuti. È giusto che questo venga considerato un fatto normale, ma questa normalità riguarda una sostanziale innovazione nel rapporto tra governanti e governati che non ha riscontri nell'esperienza del passato.

A ciò si aggiunga un'ulteriore considerazione. I risultati conseguiti in quest'ultimo anno, a giudizio degli stessi *partners* comunitari, sono stati sorprendenti. Ma in tutto ciò non c'è nulla di miracoloso. A essi si è pervenuti innanzitutto grazie ad un'azione di governo coerente con gli obiettivi del risanamento, ma non solo. Per la prima volta, a partire dal 1992, l'anno che segna l'inizio della lunga crisi finanziaria, si è assistito ad un mutamento profondo nel sistema delle aspettative dei principali operatori economici e delle forze sociali. Il che ha determinato una forte accelerazione del processo di risanamento. Questo è stato l'aspetto strutturale più rilevante, l'elemento che ha segnato la svolta rispetto alle precedenti esperienze, in cui l'azione di contenimento finanziario riduceva l'esposizione complessiva della pubblica amministrazione, ma non era poi capace di innescare un meccanismo virtuoso. Questa volta, invece, l'inversione ciclica si è realizzata. Sorprende quindi che a questo aspetto non sia stato dato il rilievo che merita. Nel dibattito più complessivo circa gli andamenti di finanza pubblica ci si è, anche a lungo e giustamente, soffermati sui limiti di una manovra fatta anche di misure *una tantum* e provvedimenti parziali. Ma questo dato di fondo non è stato rilevato.

Ed è un peccato. Non tanto perché non si è dato a Cesare quel che è di Cesare. Ma perché, così facendo, si sono sottovalutati i progressi realizzati; si rischia ora di enfatizzare le difficoltà ed i pericoli, che pure rimangono, ma che appartengono ad una fase ciclica che è diversa da quella che è ormai alle nostre spalle. Che sia questa la prospettiva è del resto facile dimostrare. Non voglio qui rifare l'elenco degli indicatori positivi, che sono davanti a noi, quanto richiamare l'attenzione sul loro modo di operare, sulle reciproche relazioni, sulla loro coerenza sistemica. È

chiaro che la riduzione dei tassi di interesse è strettamente legata al calo dell'inflazione ed alla minore esposizione finanziaria della pubblica amministrazione, che comprime la componente rischio. Com'è chiaro che questa riduzione interagisce, nel tempo, con la *fiscal policy*, allentando ulteriormente il vincolo di bilancio. Ma è solo considerando le relazioni dinamiche tra questi diversi aggregati che si può esprimere un giudizio sui possibili andamenti futuri. Ecco perché è giusto continuare, come dirò anche in seguito, a discutere sulle possibili ed attualmente imprevedibili conseguenze della crisi asiatica, come pure sugli scenari a medio termine con le loro connotazioni quantitative, ma senza dimenticare che siamo in presenza di un nuovo paradigma. E che esso è radicalmente diverso dal passato.

È giusto un simile ragionamento? Lo è, almeno da un punto di vista scientifico. In seno alla Commissione bilancio si è discusso a lungo sugli ultimissimi dati della congiuntura e sul rischio di una minor crescita produttiva. Ebbene l'ultimo rapporto dell'ISCO, riferito al mese di aprile, rafforza questa convinzione. « L'andamento della produzione industriale — vi si legge — sembra tuttavia aver risentito nell'ultimo periodo del graduale indebolimento dei fattori che nel corso del 1997 hanno sorretto il forte dinamismo della domanda interna (ciclo delle scorte e incentivi all'acquisto di auto) ». Tuttavia, questo dato non deve essere enfatizzato, poiché « i segnali di una ricomposizione della domanda interna a favore degli investimenti sono per contro divenuti più consistenti », compensando — aggiungiamo noi — quello che si era perduto in termini di domanda effettiva. Al punto che « con il consolidarsi della ripresa » si sono manifestati i primi « segnali di recupero dell'occupazione ».

La speranza è che questi dati siano confermati anche nei prossimi mesi. Ma quello che importa sottolineare è l'elemento di carattere strutturale. La ripresa ciclica non è più caratterizzata dall'esistenza di un solo elemento cardine, ma dalla compresenza di meccanismi compen-

sativi che si innestano reciprocamente, dando tono ed alimento ad un meccanismo propulsivo, in grado di autoalimentarsi.

3. Il quadro programmatico.

Il DPEF (tabelle 2, 3 e 4) prospetta una crescita che nel 1999 si attesta sul 2,7 per cento del PIL, che diventa 2,9 per cento nel 2000 e nel 2001. Gli interessi sui BOT a 12 mesi vengono assunti pari al 4,5 per cento. L'inflazione viene indicata come stabile al livello dell'1,5 per cento, con una crescita dell'occupazione compresa tra lo 0,7 e l'1 per cento in ragione d'anno, in modo tale che il tasso di disoccupazione possa essere ridotto al di sotto del 10 per cento a fine triennio.

La manovra correttiva viene determinata in relazione all'obiettivo di indebitamento netto, che viene fissato decrescente, sino all'1 per cento nel 2001. Il debito totale delle pubbliche amministrazioni in percentuale del Pil, tenuto conto dei proventi delle privatizzazioni, passa dal 121,6 per cento, quale dato consuntivo del 1997, al 107 per cento come dato programmatico del 2001 (tabella 5).

L'avanzo primario viene assunto come variabile di controllo dell'evoluzione della finanza pubblica e viene fissato nel 5,5 per cento del PIL. L'andamento della spesa per interessi, come ho già detto, è acquisito.

Fissato l'indebitamento netto, assunto l'avanzo primario come variabile di controllo, nota la spesa per interessi, ne deriva che occorre una correzione netta dell'avanzo primario di 8 mila miliardi di lire in ragione d'anno. Poiché la manovra incorpora interventi per lo sviluppo a partire dal livello di 5.500 miliardi per il 1999, a crescere negli anni successivi, la manovra correttiva vale 13.500 miliardi nel 1999, 17.500 miliardi nel 2000 e 19.500 miliardi nel 2001.

La manovra (tabelle 6 e 7) è articolata in riduzioni di spesa corrente che producono effetti per 9.500 miliardi di lire il primo anno, 13.500 e 15.500 il secondo e il terzo anno. L'aumento delle entrate è di 4 mila miliardi annui: non sono previsti

inasprimenti fiscali, aumenti tributari, tasse o balzelli, ma solo recupero di introiti contributivi. Dal lato della spesa, si tratta prevalentemente di attuare interventi di razionalizzazione e di efficienza delle amministrazioni pubbliche; servizi di pubblica utilità, finanza decentrata, e così via.

Due considerazioni sulla manovra. La prima riguarda la necessità che la correzione venga interamente realizzata, a partire dal primo anno, con interventi di carattere strutturale, in modo particolare per i risparmi di spesa, poiché è ben noto che interventi strutturali producono effetti maggiori rispetto al *mix* di interventi congiunturali e strutturali. La risoluzione dovrebbe perciò affermare che la correzione degli andamenti di finanza pubblica incorpori da subito interventi di carattere strutturale.

La seconda osservazione riguarda la necessità di assumere come variabile di controllo della finanza pubblica non solo l'avanzo primario ma anche il saldo di parte corrente. Si tratta, in definitiva, di approntare comunque una seconda linea di difesa, tanto più necessaria se si considerano le incertezze del quadro comunitario. Ma soprattutto di garantire le spese in conto capitale programmate e prevenire una condotta del passato che ha visto gli sfondamenti di parte corrente compensati con una compressione delle spese in conto capitale e degli investimenti pubblici (vedi tabella 8). Un documento di programmazione economico-finanziaria che assume come obiettivo essenziale quello della crescita e dell'occupazione deve vincolare la finanza pubblica, in maniera tassativa, a questo obiettivo.

L'obiettivo di crescita dell'economia indicato nel DPEF è notevole, soprattutto se confrontato con l'evoluzione del prodotto interno nel corso degli anni novanta. La crescita dell'Italia si allineerebbe a quella attesa per l'insieme dei paesi dell'Unione europea. Lo sviluppo risulta legato, nell'analisi del DPEF, alla ripresa della domanda interna, mentre riceverebbe dalle esportazioni nette un contributo pressoché nullo. Il contributo degli investimenti alla crescita complessiva del PIL è descritto in

significativo aumento, pari a un terzo del PIL per il 1998 e al 40 per cento nel triennio. Viceversa, subisce nel tempo un leggero ridimensionamento il contributo fornito dai consumi.

La Commissione bilancio ha discusso a lungo se l'ipotesi di crescita del PIL sia realistica. Da coloro che contestano il dato sulla crescita, sono state avanzate obiezioni concernenti sia il quadro esterno sia quello interno. È stato affermato che, a seguito dell'introduzione dell'Euro, non è noto quale sarà la politica monetaria in relazione all'impatto della nuova moneta sui mercati mondiali. C'è chi sostiene che ci sarà una vera e propria politica rigoristica della Banca centrale europea al fine di affermare la reputazione di « moneta forte » dell'Euro; c'è chi sostiene — appartenendo a scuole assolutamente qualificate a livello mondiale — che l'Euro partirà addirittura sottovalutato di un 15-20 per cento rispetto al suo valore effettivo e quindi sarà immediatamente forte e si apprezzerà rispetto al dollaro.

Vale la pena richiamare l'opinione del governatore della Banca d'Italia, che siederà nel Consiglio del sistema europeo delle banche centrali, il quale ha affermato in Commissione bilancio che non vede motivi fondati per una politica rigoristica da parte della Banca centrale europea. Il DPEF assume in proposito uno scenario di sostanziale stabilità dei cambi, in particolare nel rapporto Euro-dollaro.

Nell'esame in Commissione è stato più volte richiamato anche l'impatto della crisi asiatica sull'economia europea e sull'Italia come fattore di significativo rallentamento della crescita. Recenti dati sull'economia degli USA sono per contro tranquillizzanti. Il DPEF assume peraltro un'ipotesi conservativa, scontando un'espansione relativamente modesta del commercio mondiale; non a caso, il contributo netto delle esportazioni alla crescita viene considerato nullo.

Passando ad analizzare il versante interno, l'analisi dell'ISCO sulla fondatezza dello scenario macroeconomico proposto, relativamente al biennio 1998-1999, conclude che la crescita stimata dell'economia

sia assolutamente ragionevole. L'ISPE indica risultati di crescita simili partendo da un livello tendenziale meno favorevole, ma corretto apprezzabilmente dall'effetto favorevole di retroazione della manovra.

In Commissione è stata contestata, perché sarebbe troppo ottimistica, l'ipotesi sui tassi di interesse dei BOT a 12 mesi. Non sono stati però portati argomenti apprezzabili a sostegno di una ipotesi diversa, tanto più che recenti analisi indicano tendenze ad un, sia pure lieve, ribasso dei tassi relativi. La crescita del PIL prevista dal DPEF sarà possibile solo se verrà anche un forte contributo dal Mezzogiorno.

Talune analisi indicano che nel Mezzogiorno, ai fini dell'obiettivo del Paese, il PIL dovrebbe crescere ad un ritmo del 5 per cento. Cruciale è l'espansione degli investimenti. La domanda di beni di investimento è infatti prevista in crescita ad un tasso superiore al 6 per cento. Particolarmente dinamico appare il comparto dei macchinari, che dovrebbe crescere ad un tasso annuo superiore al 7 per cento.

A sostegno della crescita economica e dell'occupazione, il DPEF propone *a)* azioni che non hanno un costo per il bilancio pubblico e *b)* azioni che richiedono risorse del bilancio pubblico.

Rientrano nel primo gruppo le politiche per l'efficienza dei mercati. Fra queste vanno richiamate:

le politiche per la concorrenza ed il mercato. Il Governo intende estendere il processo di liberalizzazione, oltre a quello del commercio, ad altri settori, inclusi gli ambiti professionali. Di particolare rilievo è la liberalizzazione dei servizi pubblici (telecomunicazioni, energia, trasporti, mercato della abitazioni, ecc.) e fra queste assume particolare rilievo quella del gas, un settore connotato da presenza monopolistica;

le iniziative in materia finanziaria. È stato emanato il testo unico delle disposizioni in materia di mercato finanziario. Viene prospettata la necessità di un testo unico sulle privatizzazioni e viene annunciato un disegno di legge volto alla cartolarizzazione dei crediti.

il rafforzamento patrimoniale delle piccole e medie imprese, a partire dalle iniziative per favorire la quotazione e la ricapitalizzazione;

le politiche per il recupero di efficienza delle Poste Italiane S.p.A. e delle Ferrovie dello Stato S.p.A., che peraltro necessitano di ingenti volumi di risorse sia per far fronte ai costi di esercizio che per fare fronte agli investimenti;

il programma di privatizzazioni che annuncia, per il 1998, la cessione totale di BNL, della quota residua posseduta in Banco di Napoli, IMI, INA e Telecom Italia e di una quarta *tranche* di ENI da parte del Tesoro e di importanti dismissioni da parte di ENI ed IRI. La prossima approvazione della legge sulle fondazioni bancarie darà impulso alla collocazione sul mercato delle aziende bancarie possedute.

Dopo avere accennato ai programmi che non chiedono risorse al bilancio pubblico o che riducono i fabbisogni tendenziali come nel caso di Poste e Ferrovie, mi soffermo sugli investimenti pubblici e privati e sul Mezzogiorno.

4. *La crescita economica, il Mezzogiorno, la disoccupazione.*

Nel triennio 1999-2001, la politica economica assume, quale obiettivo prioritario della propria azione, il sostegno dello sviluppo di medio periodo dell'attività produttiva e la creazione di nuovi posti di lavoro. Gli obiettivi chiave sono: una crescita del PIL prossima al 3 per cento in tre anni e la riduzione del tasso di disoccupazione al di sotto del 10 per cento. L'obiettivo di crescita del prodotto e dell'occupazione è legato al successo della politica del Mezzogiorno e all'espansione degli investimenti pubblici e privati.

Nel quadro programmatico del DPEF, la spesa in conto capitale passa dal 3,5 per cento del PIL al 4,1 per cento nel 2001; tenuto conto che tre quarti della spesa in conto capitale riguarda gli investimenti pubblici, significa che questi, tra il 2000 e

il 2001, raggiungeranno la quota del 3 per cento del PIL. Questa percentuale del 3 per cento è l'obiettivo programmatico base della finanza pubblica per il sostegno alla crescita, ed è fondamentalmente finalizzato al recupero, almeno parziale, del *gap* infrastrutturale che separa l'Italia dai principali paesi dell'Unione europea.

La Commissione bilancio ha rimarcato, anche sulla scorta del contributo della Commissione tecnica per la spesa pubblica, l'esigenza di programmare per tempo, più di quanto non venga fatto nel DPEF, la provvista finanziaria necessaria per alimentare una crescita degli investimenti pubblici fino al 3 per cento del PIL. È inoltre necessario valutare la politica degli investimenti pubblici da due versanti: quello delle implicazioni occupazionali e degli effetti moltiplicativi degli investimenti pubblici e quello della capacità di spesa delle amministrazioni; essendo attualmente il divario tra assegnazione delle risorse e attuazione delle opere di 2 a 1, occorre programmare e immettere nel sistema autorizzazioni per 100 mila miliardi se se ne vogliono realizzare effettivamente 50 mila.

Questo divario non può essere acquisito come un dato immodificabile. È rilevante a tal fine che le amministrazioni si dotino di un congruo parco progetti. A tale scopo occorre anche rendere effettivamente accessibile il Fondo per la progettualità istituito presso la Cassa depositi e prestiti, prendendo atto che è impossibile fare i progetti se si pone come condizione che questi vengano certamente finanziati.

In conclusione, affinché l'obiettivo degli investimenti pubblici sia credibile, il Governo deve indicare non l'intero elenco dei progetti programmatici, ma l'elenco di quelli di cui si vuole ed è possibile la realizzazione, esplicitando i flussi di cassa necessari, le risorse corrispondenti e le azioni di implementazione necessarie.

Quanto agli investimenti privati, il bilancio pubblico deve incentivare l'espansione delle imprese esistenti e la localizzazione di nuove imprese, in particolare nel Sud. Sul punto si ritornerà più avanti.

Il DPEF sconta una forte espansione della domanda di beni di investimento, in particolare di macchinari. La domanda dovrà essere stimolata e sostenuta assicurando una congrua dotazione finanziaria agli strumenti finalizzati previsti nella legislazione vigente (legge n. 488 del 1992; legge n. 266 del 1997; legge n. 1329 del 1965, cosiddetta « Sabatini e Artigiancassa »; leggi nn. 59 e 127 del 1997, cosiddette « Bassanini »).

Nel Mezzogiorno si concentra la gran parte della disoccupazione del Paese, sia che si consideri il dato aggregato sia che si considerino i dati della disoccupazione giovanile e femminile.

Il documento sottolinea gli importanti segnali di dinamismo che provengono dal Sud. Dopo la fine dell'intervento straordinario e gli anni nei quali la questione Mezzogiorno è stata semplicemente rimossa dall'agenda dei problemi nazionali, non solo c'è un ritorno di attenzione al livello politico-istituzionale nazionale, ma si colgono gli elementi di novità della società civile locale che, innanzitutto, dà fiducia ad una classe dirigente portatrice di una cultura contraria alla dipendenza e alla assistenza. Si esprime una spinta nuova verso la creazione di imprese, si organizzano distretti produttivi e anche le esportazioni hanno un *trend* ascendente.

È certamente utile e necessario mettere in evidenza quanto di dinamico c'è nella società meridionale al fine di evitare di darne una rappresentazione distorta. Occorre tuttavia tenere conto dei dati di fondo che segnalano, negli indicatori macroeconomici, un aumento del divario fra Nord e Sud del Paese, la divergenza rispetto alle regioni più avanzate dell'Unione europea, lo scarso peso del Sud nello sviluppo dei mercati.

La moneta unica determina inoltre la scomparsa del meccanismo di cambio come meccanismo di aggiustamento dell'economia rispetto al manifestarsi di *choc* asimmetrici fra regioni.

È del tutto chiaro che per il Mezzogiorno si impongono, più che per il resto del Paese, cambiamenti profondi nel senso dell'acquisizione di una capacità di rapida

risposta dei fattori produttivi. Peraltro, la pur necessaria flessibilità non risolve tutto. Senza serie politiche di coesione non si fa molta strada e in ogni caso si darebbe luogo ad una società che accumula ulteriori squilibri.

La strategia indicata fa perno sulle seguenti scelte strategiche:

una rinnovata etica pubblica delle classi dirigenti locali ispirata ai valori dell'autogoverno, della trasparenza e della responsabilità, finalizzata a superare un sistema dipendente e che ha largamente utilizzato la spesa pubblica come collante;

il concorso dello Stato e dell'Unione europea per la scuola e la formazione, la sicurezza e la giustizia, la pubblica amministrazione, la infrastrutturazione, l'efficienza dei mercati;

lo stimolo efficace degli investimenti privati nel campo dell'industria e dei servizi così da determinare dinamiche occupazionali stabili e positive;

le politiche attive del lavoro.

La strategia delineata è complessa. Né d'altra parte è possibile indicare una soluzione miracolistica affidata ad una sola categoria di interventi.

Nel seguito vengono discussi alcuni degli argomenti su cui si è focalizzata la discussione nella Commissione Bilancio.

L'aggiustamento fiscale ha liberato cospicue risorse, non più intermediabili, del bilancio dello Stato. C'è disponibilità di risorse. Non è però affatto scontato che il risparmio disponibile affluirà al finanziamento degli investimenti. Occorre migliorare sostanzialmente le condizioni di attrazione degli investimenti. Questa esigenza è testimoniata anche dal saldo negativo, per 35.000 miliardi di lire, accumulato dall'Italia nei movimenti di capitali con l'estero finalizzati agli investimenti diretti. Il Paese nel suo complesso, e segnatamente il Mezzogiorno, sono destinatari di investimenti esterni in un rapporto che è quattro volte inferiore a quanto si registra in Francia.

In conclusione: le risorse potenziali ci sono, occorre una strategia delle condizioni rivolta ai soggetti privati. Il fattore critico di questa strategia è costituito dalla credibilità e dall'efficienza dei riferimenti che si propongono.

Per la incentivazione alle imprese si dispone di una gamma di strumenti molto articolata che semmai occorre semplificare per concentrare le risorse sugli strumenti più efficaci.

Faccio riferimento soprattutto alla *dual income tax*, che agisce in via fiscale e consente una tassazione al 19 per cento per nuovi investimenti finanziati con capitale proprio; alla legge n. 488 del 1992, che opera bene e consente di fare due bandi di assegnazione nel corso dell'anno e quindi va adeguatamente finanziata e monitorata per essere certi che le risorse assegnate arrivino rapidamente alle imprese, mentre non sempre è così; alla legge n. 266 del 1997, che lavora in automatico sul conto fiscale e corrisponde ad interventi più semplici ed immediati promossi da aziende minori.

Il Governo ha poi prospettato la stipula nel corso dell'anno di ulteriori quaranta patti territoriali e contratti d'area. Si tratta di un impegno particolarmente significativo.

Il DPEF prospetta il riordino delle società a partecipazione pubblica, da mettere sotto il controllo di una società di partecipazione di nuova costituzione, denominata Sviluppo-Italia, che ha come finalità principale la promozione d'impresa. Questo soggetto ha compiti estremamente importanti di certificazione, di promozione e di collocazione nel Mezzogiorno nei mercati internazionali, ma non può essere sostitutivo dell'azione di sviluppo locale. La promozione va innanzitutto imperniata sui soggetti locali.

Una parte molto importante del DPEF riguarda lo sviluppo dei mercati finanziari, un rafforzamento della struttura patrimoniale della piccola e media impresa, la necessità di interventi *ad hoc* nel mercato del credito.

Richiamo due ulteriori argomenti dibattuti in Commissione. Il primo è relativo

alla eliminazione degli sgravi contributivi e dei differenziali di fiscalizzazione degli oneri sociali. La letteratura propone alcuni dati che misurano l'impatto di questa negativa decisione assunta nel 1994: nel Mezzogiorno si è verificato fino al 1996 un incremento del costo del lavoro nell'industria manifatturiera, dunque quella orientata al mercato, pari a circa il doppio del Centro-nord; questo ha costituito un'oggettiva penalizzazione, oltre tutto in via fiscale. Inoltre, Bodo e Viesti, autori di un testo sul Mezzogiorno spesso citato nel DPEF, stimano in oltre 100 mila le posizioni di lavoro perse o spinte verso il sommerso per effetto di quella decisione.

Il carico fiscale sul costo del lavoro è eccessivo e non può essere dato per scontato che dopo il 1999 le agevolazioni fiscali saranno totalmente cancellate.

Il secondo problema di grande rilievo riguarda il sommerso. Le attività del sommerso e del lavoro irregolare in generale sono una componente « strutturale » dell'economia italiana, la cui quantificazione e valutazione sfugge sia agli osservatori politici che statistici. Secondo la Banca d'Italia si individuano tre forme di lavoro sommerso, in relazione alle diverse cause che ne favoriscono l'esistenza:

lavoro sommerso di natura fisiologica (la cosiddetta economia informale);

lavoro sommerso imputabile a condizioni di arretratezza e stati di necessità (scarso potere contrattuale della forza lavoro);

lavoro sommerso per ridurre costi e/o eludere regole, ottenendo vantaggi concorrenziali immediati.

Un'ulteriore distinzione si ha nella definizione di sommerso ora come « sommerso di azienda » (in cui restano sconosciute sia la realtà aziendale che quella della forza lavoro occupata) ora come « sommerso di lavoro » (in cui parte della manodopera o parte delle prestazioni lavorative degli occupati regolari sono occultate in vario modo). L'ISTAT stima in oltre 5 milioni le posizioni di lavoro irregolari a

tempo pieno, pari al 37 per cento del totale delle posizioni lavorative; si tratta molto spesso di lavoratori che non hanno alcuna tutela, che sono alla mercé, spesso in condizioni infami, del mercato nero. Per quanto attiene alle stime del fenomeno in termini di percentuale del PIL si hanno valutazioni abbastanza discordanti: secondo l'ISTAT si arriverebbe ad un 10 per cento, mentre da altre fonti si stima circa un 25 per cento, valore che farebbe dell'Italia il paese occidentale in cui il fenomeno è maggiormente diffuso.

Il fenomeno del sommerso è presente in tutto il territorio nazionale così come in tutti i paesi dell'Unione, con maggior concentrazione nelle aree del Centro-sud. Come avvenne a suo tempo, l'emersione del sommerso nel Nord-est costituì un passaggio decisivo per trasformare quelle regioni da aree depresse in uno dei motori di sviluppo del Paese. Parimenti, favorire l'emersione delle diverse tipologie di sommerso richiede un tipo di intervento composito ed articolato su diversi fronti: prima di tutto un intervento che vada a modificare la situazione strutturale che ha favorito il diffondersi del lavoro irregolare nei suoi diversi aspetti; quindi, interventi mirati a modificare le peculiarità settoriali e locali del fenomeno.

Necessario sarà un *mix* di strumenti che tenderanno al miglioramento delle condizioni ambientali, sociali ed economiche, favorevoli all'emersione e allo sviluppo delle attività in questione, e all'attrattività del sistema economico locale, prime fra tutte:

misure attinenti alla sicurezza, al controllo del territorio in generale, e al presidio delle attività produttive in particolare;

alla cultura della legalità (strettamente legata alla diffusione della sicurezza), da promuoversi con il rafforzamento ed il coordinamento delle sedi dell'attività ispettiva e di controllo;

alla creazione di infrastrutture e centri di servizio per il sostegno e la riqualificazione delle attività produttive;

all'incentivazione fiscale e contributiva, che, già avviata con i contratti di riallineamento contributivo, necessita di ulteriori strumenti normativi ed attuativi, pur nel rispetto del minimale contributivo e quindi delle future prestazioni previdenziali dei lavoratori interessati;

al sostegno alla produzione non solo in termini di sgravi fiscali, ma anche in termini di incentivi di processo e di prodotto;

alle attività di formazione della forza lavoro.

Predisporre « piani locali per l'emersione », come combinazione di strumenti generali e settoriali, sarà quindi il modo più efficace in cui verificare le iniziative governative per il sostegno allo sviluppo e per la promozione dell'economia in quelle zone del paese particolarmente deboli.

Gli interventi promossi dai « piani » saranno localizzabili nei « distretti per l'emersione », concepiti in evidente analogia con le aree su cui agisce la programmazione negoziata e la progettazione per lo sviluppo.

A coordinare ed organizzare gli interventi sarà un soggetto (ente o singolo) con il ruolo di « tutor », il cui compito sarà quello di seguire il processo di emersione di ciascuna impresa.

L'obiettivo dell'emersione va conseguito anche per i vantaggi di lungo termine che potrà avere per il tessuto produttivo e sociale, soprattutto per il necessario inserimento delle aziende nel contesto concorrenziale del mercato unico.

Nella tipologia del « sommerso di azienda » appare rilevante il fenomeno del lavoro minorile, che, seppur di gran lunga inferiore ai livelli dei paesi in via di sviluppo, è per l'Italia non meno grave e preoccupante. Questa frangia di lavoro sommerso è, più delle altre, presente in quegli spazi dove manca quasi completamente la cultura della legalità, oltre a quelle condizioni sociali ed economiche che favoriscono la tutela dell'infanzia.

Assumono un ruolo centrale per l'emersione e la lotta al triste fenomeno, oltre alle

amministrazioni locali, le istituzioni scolastiche ed i centri di servizio a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, la lotta contro l'abbandono scolastico, e l'assistenza per situazioni di degrado e disagio familiare.

Accanto alle proposte concrete si richiama il programma della « Carta di impegni », sottoscritta tra Governo e parti sociali, volta alla promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza, di cui la lotta contro il lavoro minorile è un aspetto fondamentale.

Il DPEF passa in rassegna la situazione della disoccupazione in Europa e mette in particolare a confronto la riduzione del tasso di disoccupazione di USA, Regno Unito e Olanda nel corso degli anni '90, con l'aumento del tasso di disoccupazione in Francia, Italia e Germania nello stesso periodo. Accennato alle interpretazioni proposte da più studiosi sulle cause della disoccupazione, il DPEF propone una sintesi esplicativa che fa riferimento alle difficoltà del mercato del lavoro, del prodotto e dei capitali, in particolari quanto a capacità degli stessi mercati di adattarsi nei mutamenti in atto.

In definitiva viene prospettata una interpretazione di tipo strutturale. Non c'è riferimento al basso tasso di crescita dell'economia europea, fattore invece che nell'interpretazione degli economisti neokeynesiani viene assunto come fondamentale.

La lotta alla disoccupazione, fenomeno essenzialmente meridionale e della regione Lazio (basti pensare che nel Nord del paese il tasso di disoccupazione maschile è appena pari al 4 per cento), è affidata alla politica per lo sviluppo e alle specifiche politiche per il lavoro.

Nel corso del 1997, in attuazione del « Patto per il lavoro » del settembre 1997, sono stati varati la legge n. 196 del 1997 e i decreti legislativi nn. 468 e 469 del 1997.

La legge n. 196 del 1997 ha innovato il mercato del lavoro mediante l'introduzione del lavoro temporaneo; il rafforzamento dei contratti di formazione lavoro nel Sud; l'apprendistato e la formazione professionale; la riforma dei lavori socialmente utili e dei contratti di riallineamento in funzione dell'emersione del sommerso. Il de-

creto legislativo n. 468 del 1997 ha definito nel dettaglio la via per passare dai lavori socialmente utili ai progetti di pubblica utilità al fine di stabilizzare i lavoratori impegnati. È da mettere in evidenza che viene giustamente segnalata la estrema difficoltà di gestione della situazione creata dall'enorme crescita di lavoratori impegnati in queste attività. Il decreto legislativo n. 469 del 1997 ha conferito a regioni e provincie la gestione del mercato del lavoro provocando la liberalizzazione delle agenzie private. Ulteriori azioni hanno riguardato l'imprenditoria giovanile.

Per il futuro, il DPEF richiama il disegno di legge per la riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali al 2002, incentivando la contrattazione diretta a tal fine. Nel prossimo triennio l'azione del Governo verrà articolata nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione previsto dal Consiglio di Lussemburgo. Tale piano è stato presentato alle Camere per l'esame.

È prevista la stipula di ulteriori 40 patti territoriali e contratti d'area nel Sud. Patti e contratti contengono protocolli sulla flessibilità che come nel caso di quelli stipulati a Crotone e Manfredonia prevedono forti riduzioni del costo del lavoro.

5. *Le risorse e il monitoraggio delle azioni.*

Il DPEF prevede che, in termini di cassa, vengano stanziati, in aggiunta alle risorse già assegnate con il bilancio a legislazione vigente, ulteriori 26.600 miliardi di lire nel triennio. Per la riduzione della pressione tributaria vengono destinati 6.000 miliardi comprensivi dei fondi necessari per la parziale restituzione dell'eurotassa.

A partire dal 2000, rimane spazio per la riduzione del carico fiscale sul lavoro. Con le risorse destinate agli investimenti e alla ricostruzione dovrà farsi fronte agli interventi nelle aree sconvolte dai terremoti e dalle calamità naturali. Per le politiche settoriali sono destinati 5.000 miliardi di lire.

Nel dibattito in Commissione è stato sottolineato che il bilancio dello Stato,

conformemente alla legge, disattesa lo scorso anno, debba evidenziare nelle unità previsionali di base delle spese in conto capitale la quota di spesa destinata al Mezzogiorno, al fine di misurare la effettiva consistenza delle politiche ordinarie per quell'area.

La Commissione ha altresì sottolineato la necessità che in allegato al disegno di legge di bilancio dia dimostrazione del carattere aggiuntivo delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento.

La rilevanza dell'obiettivo della crescita economica richiede il monitoraggio delle azioni a sostegno di questo obiettivo. È necessario a tal riguardo che il Governo, in allegato alla relazione trimestrale di cassa, produca un rapporto che dia conto dello stato di avanzamento delle singole azioni, predisponendo almeno per i principali programmi (aree depresse, programmi comunitari, edilizia residenziale, eccetera) un conto delle risorse e degli impieghi evidenziante il flusso delle risorse.

Le azioni programmate dipendono dal concorso di una molteplicità di ministeri e amministrazioni pubbliche. È indispensabile che si esercitino un forte coordinamento e un deciso impulso da parte del Governo. Sembra utile che la Presidenza del Consiglio assolvere a questa funzione, eventualmente dotandosi anche delle risorse organizzative che si rendessero necessarie.

6. *Patto di stabilità interno e completamento del federalismo fiscale.*

Gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita costituiscono vincoli sui saldi di bilancio dell'insieme delle pubbliche amministrazioni che richiedono comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti: le amministrazioni centrali, le regioni, gli enti locali e ogni altro ente pubblico, quale che sia il suo grado di autonomia.

Sulla base delle disposizioni della legge collegata alla finanziaria 1998, il bilancio viene controllato in modo rigido, a partire dal 1999, attraverso la regolazione delle erogazioni di cassa, al fine di rispettare il vincolo di indebitamento netto prefissato.

Il vincolo deve essere rispettato indipendentemente dall'andamento degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato. Questo vincolo è dunque sostitutivo di quello incorporato nella decisione di bilancio vera e propria.

Questa situazione ha carattere transitorio. Infatti, se per taluni soggetti di spesa il vincolo di bilancio può essere imposto in via semplicemente autoritativa, per gli enti titolari di autonomia e in particolare regioni e enti locali, il dovere della intera Repubblica di onorare il patto di stabilità e di crescita deve essere assolto attraverso un democratico processo di codecisione. Occorre insomma dare luogo ad un patto di stabilità interna, coerente con l'impegno assunto dall'Italia verso i *partners* europei, dotato di certezza giuridica e definito attraverso una procedura concordata.

La riforma deve dunque riguardare simultaneamente: *a)* gli strumenti e le procedure con cui il vincolo di indebitamento netto può essere riportato dallo Stato alle Regioni e agli enti locali e *b)* come i governi regionali e locali possano concorrere a definire la scelte con cui i « vincoli esterni » sui saldi di finanza pubblica saranno tradotti nelle scelte concrete di politica di bilancio.

Il Parlamento deve invitare il Governo ad aprire la discussione sul Patto interno nelle sedi proprie, innanzitutto quella della conferenza Stato-regioni-enti locali, affinché si pervenga a definirlo in tempi congrui con la prossima decisione di bilancio. La definizione del patto interno ha carattere strategico, poiché l'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi finanziari avrebbe conseguenze pesanti sull'intero Paese, indipendentemente da chi ne abbia la responsabilità. Il patto rende trasparente la responsabilità di ogni soggetto: nella opacità può accadere, come è già accaduto, che i comportamenti corretti si confondano con quelli irrispettosi dell'interesse finale.

In connessione con le discussioni del patto di stabilità interno, il Governo propone quella del completamento del federalismo fiscale ovvero, in termini più propri, di completamento del processo, svi-

luppato negli ultimi tre anni, di decentramento fiscale e di autonomia finanziaria delle regioni di diritto comune e degli enti locali.

Patto di stabilità e federalismo fiscale pur essendo per molti versi questioni affrontabili separatamente, si intrecciano al punto tale che appare opportuno definirli simultaneamente.

La piena autonomia finanziaria ha la sua prima e fondamentale motivazione nella Costituzione. Il Governo e il Parlamento hanno avviato il processo della più larga distribuzione e del più ampio trasferimento di poteri e competenze agli enti territoriali sulla base dell'articolo 118 della Costituzione. È del tutto coerente con questo programma perseguire la piena autonomia finanziaria degli stessi enti sulla base delle potenzialità ampie dell'articolo 119 della Costituzione.

In tal modo si anticipa con legge ordinaria una parte considerevole degli obiettivi della riforma costituzionale in senso federale della forma di Stato, attualmente all'esame del Parlamento.

D'altra parte, gli attuali vincoli esterni di bilancio accelerano la necessità della riforma. La finanza degli enti locali e delle regioni è infatti eccessivamente dipendente dai trasferimenti centrali.

Il nuovo quadro di regole europee, ai fini dell'equilibrio del conto economico delle pubbliche amministrazioni, impone che l'attenzione venga concentrata sulle spese complessive e sulle entrate proprie degli enti decentrati, essendo questo saldo rilevante ai fini dell'indebitamento netto. Il sistema è per un verso inadeguato è instabile nel suo complesso, rispetto al vincolo europeo (vedi nota in tab. 9), e per altro verso rigido per gli enti territoriali, cui compete solo un limitato grado di autonomia finanziaria.

Il Governo propone una riforma di ampiezza tale che ai singoli Enti venga attribuita piena autonomia finanziaria limitando la funzione di trasferimenti alla sola perequazione. Una riforma di questa portata comporterà una discussione non semplice dei principi ispiratori e delle corrette traduzioni tecniche. L'impostazione di una

simile riforma potrà trarre spunti dal dibattito e dalle conclusioni, ancora parziali, cui si è pervenuti nell'ambito dei lavori di revisione della Costituzione.

Il DPEF afferma che il sistema di supporti finanziari fra centro e periferia sarà riformato per: *a)* riaffermare il principio di corrispondenza fra prelievo e spesa; *b)* restituire certezza finanziaria agli Enti territoriali; *c)* evitare che le decisioni degli Enti continuino ad incorporare aspettative di ripiano a posteriori. La piena autonomia finanziaria, sulla base degli enunciati al DPEF, potrà comportare anche forme di compartecipazioni, a riserva di aliquota, a tributi erariali. La compartecipazione risulterà in realtà necessaria se si vuole l'autonomia in assenza di trasferimenti, almeno delle regioni del centro-nord.

Il DPEF ha lasciato irrisolte, anche nella sola forma di proposta, questioni centrali. Questo può essere considerato come una forma di rispetto verso il dibattito che contemporaneamente si svolge in Parlamento in sede di revisione costituzionale. Mi riferisco in particolare alla definizione degli obiettivi di spesa e alla perequazione. Quanta e quale spesa, perequazione rispetto a quali livelli di spesa, come avviene la perequazione, sono temi non definiti.

Giova richiamare che la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali era pervenuta ad una definizione della perequazione come misurata dal fabbisogno che consente «alle Regioni beneficiarie, alle province e ai comuni, di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenze ordinarie ad un livello di adeguatezza medio e in condizioni di massima efficienza ed economicità», tenuto conto delle capacità fiscali e dei costi di erogazione dei servizi. La perequazione può inoltre essere realizzata in via orizzontale o in via verticale e con un sistema misto. Le differenze non sono di poco conto.

Verosimilmente il dibattito sul federalismo fiscale, a costituzione invariata, porrà anche la domanda di una compartecipazione ai tributi erariali misurata in quota fissa e congrua a prescindere dal livello di spese del singolo ente.

Altri argomenti di non secondario livello riguardano l'incentivazione dello sforzo fiscale autonomo e l'indebitamento, che dovrà essere consentito solo per le spese di investimento e garantito con il patrimonio disponibile dagli Enti.

La riforma dovrà essere realizzata verosimilmente con una legge di delega al Governo. Data la rilevanza oggettiva della complessità di una simile riforma la discussione dovrà avvenire fuori della sessione di bilancio.

7. *Stato sociale.*

Il DPEF concentra le azioni su quattro capitoli: strumenti di sostegno al reddito per i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione; previdenza complementare; politiche per le pari opportunità tra donne e uomini; interventi assistenziali e a sostegno delle famiglie.

Quanto al primo capitolo, si indica la riforma e l'armonizzazione degli ammortizzatori sociali per orientarli verso l'insieme delle categorie lavorative, per potenziarne l'efficacia nei fini del reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo. È aperta la discussione sulla definizione di uno strumento di sostegno al reddito di carattere universale; in Europa il sostegno al reddito riguarda una platea di persone cinque/sei volte superiore a quella italiana. È in via di sperimentazione il cosiddetto reddito minimo di inserimento, ma le risorse disponibili sono assolutamente insufficienti. Si è aperta una discussione sulla opportunità di passare dal reddito minimo di inserimento al reddito cosiddetto «di inclusione generale», sostenuto dalla fiscalità generale. Ha destato discussione la proposta di attribuire ai disoccupati di lungo periodo un *bonus* o *voucher*, finanziato dalla fiscalità generale, che verrebbe utilizzato dall'impresa che ne acquisisce le prestazioni ai fini della riduzione temporanea del costo del lavoro. Sembra più utile, prima di introdurre nuovi strumenti, verificare il funzionamento e i risultati di quelli già in essere.

Per quanto riguarda la previdenza complementare, occorre registrare le difficoltà