

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. LVII
n. 3/A

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

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

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1999-2001

*(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 18 aprile 1998

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(PRODI)

DAL MINISTRO DEL TESORO,
DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(CIAMPI)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(VISCO)

Trasmessa alla Presidenza il 30 aprile 1998

INDICE

RELAZIONE	<i>Pag.</i>	3
PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI:		
I COMMISSIONE PERMANENTE	»	29
<i>(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)</i>		
IV COMMISSIONE PERMANENTE	»	30
<i>(Difesa)</i>		
VI COMMISSIONE PERMANENTE	»	31
<i>(Finanze)</i>		
VII COMMISSIONE PERMANENTE	»	34
<i>(Cultura, scienza e istruzione)</i>		
VIII COMMISSIONE PERMANENTE	»	36
<i>(Ambiente, territorio e lavori pubblici)</i>		
IX COMMISSIONE PERMANENTE	»	41
<i>(Trasporti, poste e telecomunicazioni)</i>		
X COMMISSIONE PERMANENTE	»	44
<i>(Attività produttive, commercio e turismo)</i>		
XI COMMISSIONE PERMANENTE	»	46
<i>(Lavoro pubblico e privato)</i>		
XII COMMISSIONE PERMANENTE	»	49
<i>(Affari sociali)</i>		
XIII COMMISSIONE PERMANENTE	»	51
<i>(Agricoltura)</i>		
XIV COMMISSIONE PERMANENTE	»	53
<i>(Politiche dell'Unione europea)</i>		
COMMISSIONE SPECIALE PER LE QUESTIONI REGIONALI	»	56

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 imm modificabile. 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

nell'accumulazione delle risorse da parte dei fondi pensione, nonostante la riforma del sistema obbligatorio e le modifiche apportate agli incentivi fiscali.

Viste le peculiarità del nuovo investitore, quali la grande dimensione dei flussi finanziari, la loro continuità ed il loro operare di lungo periodo, si ha bisogno di mercati finanziari di maggior spessore, con adeguate garanzie di tutela per gli investitori e di efficienza tecnica, considerando il genere assolutamente particolare di risparmio che essi sono chiamati a tutelare. Ad oggi, il sistema di agevolazioni ed incentivi non è particolarmente definito, né abbastanza interessante per un pubblico di lavoratori che, per motivi culturali, oltre che di incertezza del quadro normativo, non è particolarmente attratto dai fondi. Il sistema dei fondi aperti nel privato non è del tutto sostenuto nemmeno dai sindacati, che non si sono ancora mostrati disponibili ad investimenti nel sistema considerato. Ulteriori difficoltà si sono manifestate nella pratica realizzazione di fondi presso le piccole imprese, nelle quali è di ostacolo la concorrenza di banche ed assicurazioni.

Al riguardo il DPEF — oltre il generico rinvio alla trattativa per le parti sociali per la definizione di ulteriori misure — prospetta la necessità di armonizzare a quello delle attività finanziarie il regime di tassazione della previdenza complementare individuale, al fine di tutelare questa forma di risparmio. Si è discusso, in Commissione bilancio, della necessità di finalizzare alla previdenza complementare il flusso futuro del TFR e almeno una parte dello *stock* accumulato.

Per le pari opportunità, ricordato che è stata approvata la legge sui congedi parentali, l'impegno annunciato punta a favorire la conciliazione tra lavoro e vita familiare. Entrano in campo i temi dei servizi all'infanzia, dei tempi delle città, delle azioni positive, della riforma del lavoro notturno. Peraltro, a mio avviso occorre soprattutto superare una grande barriera culturale per realizzare effettivamente condizioni di pari opportunità tra donne e uomini.

Quanto all'assistenza, viene richiamata dal Governo la necessità della riforma

della legge-quadro per intervenire in maniera efficace nei confronti delle famiglie e dei minori, facendo leva ai fini della programmazione e della gestione degli interventi, soprattutto sulle regioni e sulle autonomie locali. Rientrano in questo capitolo le misure di sostegno al reddito delle famiglie e di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Per sottolineare l'importanza dell'argomento, richiamo il recente rapporto del CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito, che segnala la tendenza all'incremento della fascia di povertà, nonostante le manovre finanziarie più recenti abbiano operato in senso positivo quanto ad equità. Ad analoghe conclusioni arrivano i rapporti del Governo. Il dato nuovo ed allarmante è costituito dal fatto che il fenomeno della povertà si registra non solo tra individui in condizioni non professionali, quali i pensionati e i disoccupati, ma anche all'interno di nuclei familiari monoreddito; sono i cosiddetti « lavoratori poveri » — *working poors* — cioè persone che pur avendo un lavoro sono pagati con una remunerazione inferiore ai due terzi della media nazionale dei salari, definita come la soglia della decenza dal Consiglio d'Europa.

Il capitolo dedicato alla famiglia riguarda la politica della casa. Il Documento distingue tra interventi verso coloro che sono in condizioni di reddito tali da non poter risolvere il problema da soli — per i quali viene riaffermata la centralità del patrimonio di edilizia pubblica — ed interventi finalizzati allo sviluppo dell'edilizia e della dotazione di abitazioni per coloro che invece possono provvedervi. In proposito si evidenzia che le giacenze dei conti di tesoreria del settore di edilizia residenziale, a fine 1997 ammontano a 30.183 miliardi di lire, pari ad oltre dieci volte il flusso di spesa recente dell'ultimo biennio; una cifra imponente dalla quale è necessario partire per ogni ragionamento sull'edilizia residenziale.

Il Governo intende intervenire in favore delle famiglie più disagiate anche attraverso la messa a disposizione di *bonus* nelle situazioni in cui non sia possibile

dare un'abitazione alle famiglie che ne abbiano effettivamente necessità e titolo.

La politica per la casa — con la decisione di bilancio dello scorso anno — è stata fortemente potenziata con la deliberazione di forti benefici fiscali per la ristrutturazione e la manutenzione del patrimonio abitativo privato. Una ulteriore misura incentivante, per richiesta massima, dovrebbe riguardare la riduzione dell'IVA applicata alla ristrutturazione. Di questa misura si discute anche in sede europea.

Fondamentale è la riduzione dei tassi di interesse applicati ai mutui. Il traguardo del cinque per cento è stato conseguito.

Ulteriori alleggerimenti del peso fiscale sulla casa sono stati sollecitati nel corso del dibattito parlamentare.

8. *Giovani.*

Si può immaginare un complesso di interventi orientati verso i giovani. Il DPEF non ha uno specifico capitolo dedicato ai giovani. Ovviamente che si tratti di scuola, di lavoro e di altre politiche, i giovani ne sono i destinatari principali. Ulteriori misure specifiche potrebbero riguardare: *a)* il reddito universale di inclusione legato a condizioni effettive di esclusione quali l'inoccupazione, la disoccupazione di lunga durata, e non solo al reddito delle famiglie di appartenenza; *b)* la formazione, la riforma dell'istruzione, il diritto allo studio; *c)* i servizi dell'impiego; *d)* una politica per la casa con alcune azioni specificatamente orientate ai giovani al fine di favorirne l'uscita dalla famiglia e l'emancipazione.

La politica per i giovani ricaverebbe impulso dall'approvazione di una legge quadro che preveda anche specifici strumenti quali il Consiglio nazionale dei giovani con compito di promozione e di coordinamento di specifiche politiche e un'Agenzia con compiti di gestione di specifici programmi nel campo dell'associazionismo, degli scambi e della promozione di interventi da parte di altri soggetti.

9. *Il problema del contenuto del collegato.*

Il DPEF si fa carico di questo problema, nato dalla progressiva tendenza all'espansione dei contenuti delle leggi collegate; in

particolare, dal 1992 in avanti, si sono inserite nei collegati imponenti riforme di settori, ma anche interventi microsettoriali. All'indomani dell'ultima sessione, verificate le difficoltà di garantire un esame ordinato del collegato e la sua conformità alle indicazioni della risoluzione programmatica, per iniziativa del Presidente della Camera, su indicazione della Giunta del regolamento riunita insieme al Comitato per la legislazione, si è avviata una istruttoria presso le Commissioni bilancio delle due Camere per approfondire, anche con il Governo, le possibili iniziative e gli orientamenti da adottare in vista della successiva sessione di bilancio.

Nel DPEF il Governo si impegna a rispettare i vincoli di contenuto e di procedura connessi alla sessione di bilancio; ne deriva un impegno al rispetto della risoluzione che sarà approvata dalle Camere e che recherà, tra l'altro indicazioni in merito al contenuto dei collegati.

In relazione al contenuto dei collegati, la Corte dei Conti, nel corso dell'audizione presso le Commissioni bilancio riunite, dopo aver rilevato nel DPEF un maggior rigore nel definire le politiche pubbliche orizzontali e settoriali, tra l'altro in linea con la riforma del bilancio, ha sostenuto che i provvedimenti collegati in senso proprio dovrebbero restare limitati a contenuti di *fiscal policy*, incidenti quantitativamente sul bilancio triennale e che non dovrebbero contenere norme di delega.

Sullo stesso tema, la Commissione tecnica per la spesa pubblica, sempre nel corso delle audizioni sul DPEF, ha segnalato positivamente l'impegno, dichiarato nel documento, di limitare i contenuti normativi dei collegati di sessione, osservando che lo snellimento della sessione di bilancio costituisce anche un segnale della fine della fase di emergenza in cui è vissuta in questi anni la finanza italiana.

Alla luce del dibattito svoltosi in Commissione, sembra utile proporre che nel corso della sessione di bilancio venga esaminato un disegno di legge collegato contenente misure che abbiano influenza sui

saldi e misure significative finalizzate allo sviluppo economico e all'occupazione.

Al fine di realizzare l'obiettivo delle maggiori entrate, pari a 4.000 miliardi di lire per ciascuno degli anni del triennio, mediante interventi che riguarderanno entrate diverse da quelle tributarie, ma in particolare il recupero dei crediti INPS, è necessario accelerare la discussione e la definizione della riforma del sistema di riscossione, affinché possano essere emanati i relativi decreti legislativi delegati entro il 31 dicembre 1998.

Tale provvedimento collegato dovrà contenere esclusivamente: a) disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi fissati dalla risoluzione per i saldi della finanza pubblica, che non trovino collocazione nelle leggi finanziaria e di bilancio; b) norme di tipo espansivo finalizzate alle azioni per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione individuate dalla risoluzione stessa, anche a carattere oneroso, purché da esse derivino effetti economici positivi. Devono essere considerate compatibili con il contenuto proprio del collegato « di sessione » anche le disposizioni volte a garantire l'equilibrio interno degli interventi della manovra distribuendone gli effetti nell'ambito o nei confronti di determinati settori o categorie, nonché le norme ordinarie strumentali, cioè necessarie per garantire gli interventi finalizzati al conseguimento dei saldi, e le norme volte ad assestare la portata di interventi disposti da precedenti manovre, anche quando comportino effetti quantitativi minori rispetto a quelli inizialmente previsti.

Le disposizioni del collegato « di sessione » dovranno avere effetti economici e finanziari apprezzabili, documentati dalla relazione tecnica e verificabili, e dovranno riguardare settori o comparti o categorie omogenei.

Il provvedimento collegato « di sessione » dovrà realizzare, unitamente ai disegni di legge finanziaria e di bilancio, ed agli eventuali provvedimenti di urgenza che si rendessero necessari per completare la manovra, un miglioramento dell'avanzo primario della pubblica amministrazione

non inferiore a 13.500 miliardi per il 1999 al lordo degli interventi per lo sviluppo.

Al fine di attuare il complesso delle azioni indicate nel DPEF, il Governo dovrà varare ulteriori disegni di legge aventi carattere di collegato, e da esaminare al di fuori della sessione di bilancio, relativamente all'attuazione degli obiettivi di:

patto di stabilità interno e completamento del decentramento fiscale e dell'autonomia finanziaria;

attuazione delle politiche per la famiglia e delle politiche di efficienza dei mercati;

politiche di innovazione del sistema di protezione sociale, con particolare attenzione alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

politiche in favore dei giovani.

Questi provvedimenti collegati dovranno avere contenuto omogeneo e coerente con il programma legislativo delineato dal Governo nel Documento di programmazione economico-finanziaria; essi saranno presentati al Parlamento al di fuori dei tempi riservati da ciascuna Camera alla sessione di bilancio, in modo comunque da poter essere esaminati separatamente dal collegato « di sessione » ed entro tempi di esame definiti e contingentati.

10. Conclusioni.

Nel votare il mandato a riferire positivamente all'Assemblea, la Commissione bilancio ha manifestato consapevolezza e apprezzamento per la rilevanza dei risultati sin qui conseguiti. Le politiche per favorire la crescita economica e l'occupazione poggiano su una base solida.

Il prossimo triennio coincide con la seconda e conclusiva parte della legislatura. Il DPEF traccia la strada che occorre seguire perché il Paese colga nuovi successi e venga aggredito il cancro sociale della disoccupazione.

La maggioranza che ha sostenuto il Governo, con l'approvazione del DPEF, indica gli obiettivi strategici per il prossimo triennio e le azioni funzionali a questi obiettivi.

Il mandato a riferire positivamente è stato approvato anche dall'UDR. Occorre dire al riguardo e con chiarezza che non è stato consumato alcun pasticcio né esplicitamente, né implicitamente. Il consenso dell'UDR non è stato né richiesto, né offerto. Da un lato, la maggioranza ha fatto il suo dovere e ha assicurato il sostegno al Governo con lealtà e senza alcuna ambiguità. Dall'altro lato, c'è chi non facendo parte della maggioranza ha ritenuto di dare un voto per l'Europa manifestando un voto favorevole al DPEF.

Il Paese ha ottenuto un prestigioso risultato con la partecipazione all'UEM. A questo risultato hanno contribuito lo spi-

rito europeista dei cittadini italiani, le organizzazioni sociali, che con la politica dei redditi hanno dato un contributo decisivo, e tanti altri soggetti.

Occorre anche dire che non basta la mera condivisione dell'obiettivo europeo. Quell'obiettivo, se non fosse stato sorretto da una strategia politica e da un concreto programma, sarebbe rimasto una aspirazione, ancorché nobilissima.

È risultata vincente la strategia politica del Governo e della sua maggioranza che ha anche chiesto sacrifici agli italiani ma lo ha fatto con equità e soprattutto con serietà, e cioè non vanificando la fiducia ricevuta. Una tappa importantissima è stata raggiunta. Occorre proseguire la strada imboccata.

Salvatore CHERCHI,
Relatore per la maggioranza.

TAB. 1 CONVERGENZA DEI PAESI EUROPEI

	TASSO DI INFLAZIONE (*)			INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. IN % DEL PIL (**)			DEBITO DELLA P.A. IN % DEL PIL (**)			TASSI DI INTERESSE A LUNGO TERMINE (***)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Austria	1,8	1,2	1,5	4,0	2,5	2,6	69,5	66,1	66,0	6,3	5,7	5,1
Belgio	1,8	1,5	1,7	3,2	2,1	1,7	126,9	122,2	119,0	6,5	5,8	5,2
Danimarca	1,9	2,0	2,5	0,7	-0,7	-1,4	70,6	65,1	63,0	7,2	6,3	5,4
Finlandia	1,1	1,2	2,0	3,3	0,9	0,1	57,6	55,8	58,0	7,1	6,0	5,2
Francia	2,1	1,3	1,2	4,1	3,0	3,0	55,7	58,0	58,0	6,3	5,6	5,1
Germania	1,2	1,5	1,5	3,4	2,7	2,5	60,4	61,3	61,0	6,2	5,6	5,0
Grecia	7,9	5,4	2,5	7,5	4,0	2,4	111,6	108,7	106,0	14,4	9,9	11,0
Irlanda	2,2	1,2	2,0	0,4	-0,9	-0,5	72,7	66,3	64,0	7,3	6,3	5,3
Italia	4,0	1,9	1,8	6,7	2,7	2,6	124,0	121,6	118,2	9,4	6,9	5,4
Lussemburgo	1,2	1,4	1,4	-2,5	-1,7	-1,0	6,6	6,7	7,1	6,3	5,6	5,1
Olanda	1,4	1,9	2,3	2,3	1,4	1,7	77,2	72,1	70,0	6,2	5,6	5,0
Portogallo	2,9	1,9	2,0	3,2	2,5	2,5	65,0	62,0	63,0	8,6	6,4	5,4
Regno Unito	2,5	1,9	2,5	4,8	1,9	0,8	54,7	53,4	51,0	7,9	7,1	6,1
Spagna	3,6	1,9	2,0	4,6	2,6	2,4	70,1	68,8	67,0	8,7	6,4	5,3
Svezia	0,8	1,9	1,7	3,5	0,8	-0,6	76,7	76,6	74,0	8,0	6,6	5,6
Criteri di convergenza	2,6	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	60,0	60,0	60,0	9,1	8,0	7,1

Fonti:

(*) Per il 1996 e 1997 Eurostat, *Indice armonizzato dei prezzi al consumo*. Per il 1998, obiettivi nazionali e previsioni della Commissione UE per l'Austria.

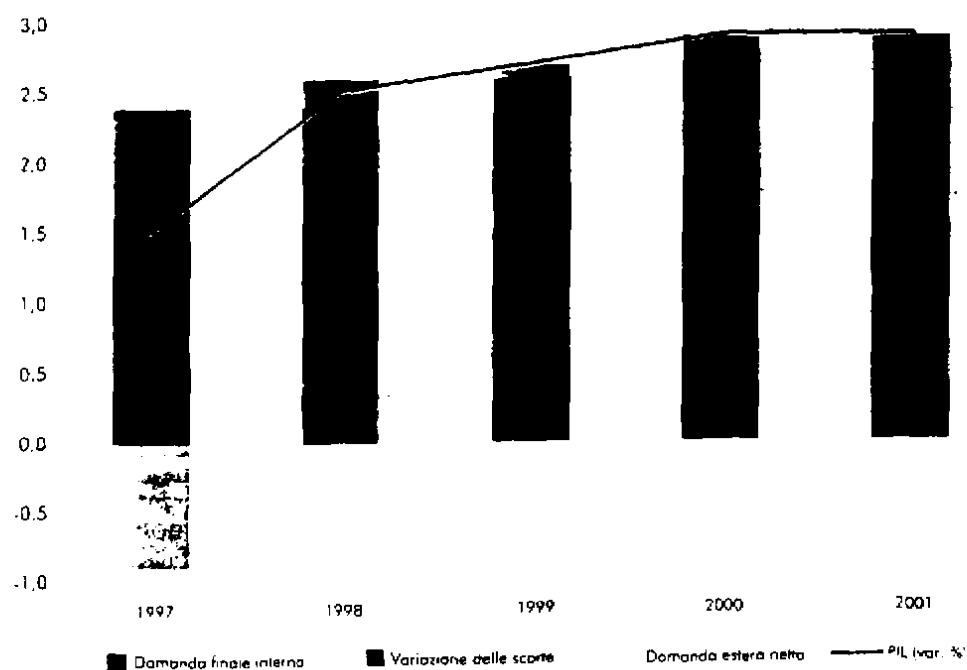
(**) Per il 1996 e 1997 Commissione UE. Per il 1998 obiettivi nazionali e previsioni della Commissione UE per Austria, Germania (per il debito) e Lussemburgo (per il debito).

(***) IME e FMI, *International Financial Statistics*.

TAB. 2 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO (valori percentuali)

	1999	2000	2001
CRESCITA PIL REALE	2,7	2,9	2,9
TASSO INFLAZIONE	1,5	1,5	1,5
TASSO BOT A 12 MESI(*)	4,5	4,5	4,5
CRESCITA OCCUPAZIONE	0,7	0,9	1,0
INDEBITAMENTO P.A./PIL	2,0	1,5	1,0

(*) Fine anno

TAB. 3 CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (valori percentuali)

TAB. 4 TASSI DI CRESCITA DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (variazioni percentuali - valori a prezzi 1990)

	1999	2000	2001
PIL	2,7	2,9	2,9
IMPORTAZIONI	8,0	8,2	8,1
Consumi famiglie	2,3	2,5	2,5
Consumi collettivi	-0,3	0,4	0,4
Investimenti macchinari	7,7	7,5	7,2
DOMANDA INTERNA	2,6	2,9	(2,9)
ESPORTAZIONI	7,5	7,3	7,3

TAB. 5 SINTESI DEL QUADRO PROGRAMMATICO (migliaia di miliardi)

	1997	1998	1999	2000	2001
Avanzo primario	132,9	111,4	116,4	122,0	128,0
Rapporto al PIL	6,8%	5,5	5,5%	5,5%	5,5%
Interessi	185,1	163,9	160,0	155,0	152,0
Rapporto al PIL	9,5%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%
Indebitamento netto	52,2	52,5	43,6	33,0	24,0
Rapporto al PIL	2,7%	2,6%	2,0%	1,5%	1,0%
Saldo parte corrente	-2,6	10,4	31,7	51,7	(67,3)
Rapporto al PIL	-0,1%	0,5%	1,5%	2,3%	2,9%
Rapporto debito/PIL, inclusi i proventi delle privatizzazioni	121,6%	118,2%	114,6%	110,9%	107,0%

TAB. 6 SINTESI DI INTERVENTI DI FINANZA PUBBLICA (migliaia di miliardi)

	1999	2000	2001
Avanzo primario tendenziale	108,4	114,0	120,1
Interventi per lo sviluppo	-5,5	-9,5	-11,6
Manovra correttiva	13,5	17,5	19,5
Avanzo primario obiettivo	116,4	122,0	128,0
Interessi	160,0	155,0	152,0
Indebitamento netto obiettivo	43,6	33,0	24,0

TAB. 7 LE POLITICHE DI SVILUPPO E LA MANOVRA CORRETTIVA SUI CONTI DELLA P.A.
(migliaia di miliardi)

	1999	2000	2001
Avanzo primario tendenziale	108,4	114,0	120,1
Interventi per lo sviluppo	-5,5	-9,5	-11,6
- politiche settoriali	-1,0	-2,0	-2,0
- sostegno agli investimenti e ricostruzione	-2,5	-5,5	-7,6
- riduzione pressione tributaria	-2,0	-2,0	-2,0
Manovra correttiva	13,5	17,5	19,5
- riduzione spese correnti	9,5	13,5	15,5
- revisione procedure riscossione contributi previdenziali	4,0	4,0	4,0
Avanzo primario obiettivo	116,4	122,0	128,0
Interessi sul debito pubblico	160,0	155,0	152,0
Indebitamento netto obiettivo	43,6	33,0	24,0

TAB. 8

ALCUNI INVESTIMENTI IN CAPITALE UMANO E MATERIALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (1990-1996)

	Miliardi di lire correnti							Miliardi di lire 1990 (5)						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Investimenti lordi (1)	41141	46587	45454	41104	37807	38673	41507	41141	44200	41548	35900	32070	31163	32487
Investimenti netti (2)	18119	18753	17013	11010	9545	10932	11446	18119	17793	15351	9524	8160	8809	8849
Società (3)	71916	83266	86928	86692	86425	85813	90381	71916	77170	77201	75647	73428	70454	68470
Imprese (4)	70299	74438	80746	79910	80149	80731	n.d.	70299	68988	71355	69729	68096	67924	n.d.
Per economia														
PTL	1310659	1427571	1502493	1550296	1638656	1771018	1873494	1310659	1335582	1333072	1317668	1346367	1385800	1395408
Previdenza (1)	187608	207125	213996	244963	263043	279011	301415	187608	191960	207758	213755	222636	229073	228045
Assicurazioni (2)	21048	21810	23645	26494	27877	28388	28459	21048	20213	20999	23119	23685	23307	21863
	Differenza temporale punto 1990=100 (6)													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Investimenti lordi	3,19	3,26	3,03	2,63	2,31	2,18	2,23	100,00	107,99	105,36	95,28	87,87	89,64	96,91
Investimenti netti	1,38	1,31	1,13	0,71	0,59	0,62	0,61	100,00	108,50	93,90	60,77	53,23	60,34	63,17
Società	5,64	5,83	5,79	5,99	5,27	4,85	4,82	100,00	112,63	117,60	117,28	116,92	116,10	122,28
Imprese	5,36	5,21	5,35	5,15	4,89	4,67	n.d.	100,00	106,89	114,28	113,67	114,01	117,69	n.d.
Per economia														
PTL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	108,92	114,64	118,28	125,08	135,12	142,94
Previdenza	14,31	14,51	15,57	15,80	15,99	15,75	16,09	100,00	110,40	124,69	130,57	139,88	148,72	160,66
Assicurazioni	1,61	1,53	1,57	1,71	1,70	1,60	1,54	100,00	101,62	112,34	125,87	132,44	134,87	137,11

FONTE: MODIGLIANI - PADOA SCHIOPPA: Sostenibilità e solubilità del debito pubblico in Italia. Ed. il Mulino, 1998.

1) La voce corrisponde a quella di "investimenti in capitale reale proprio". Dati osservati in Banca d'Italia (1997, Tav. n. 1 pag. 125).
 2) Valori ottenuti applicando agli investimenti lordi della Pubblica Amministrazione osservati [Banca d'Italia (1997, Tav. n. 1 pag. 125)] la quota degli assicuramenti sugli investimenti fissi lordi totali osservati in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e Ministero del Tesoro (1997, pag. 15).

3) Dati osservati in Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e Ministero del Tesoro (anni vari).

4) Dati osservati in ISTAT (1996). Il 1995 è non pubblicato e gratuitamente fornito dall'ISTAT.

5) Valori ottenuti applicando ai dati in lire correnti il deflatore del valore aggiunto delle Amministrazioni Pubbliche come da Banca d'Italia (1997, Tav. n. 7 pag. 51), tenuto conto per gli investimenti lordi e netti della Pubblica Amministrazione per i quali si utilizza il deflatore degli investimenti.

6) I dati lordi totali osservati in Banca d'Italia (1997, Tav. n. 5 pag. 49). Per il 1997 non è disponibile il deflatore. Si è allora utilizzato il valore del deflatore 1996 annuo del tasso d'inflazione presunto (CPI).

6) Calcolata sui valori in miliardi di lire correnti.

Tab.9: i saldi di bilancio per comparto di spesa nel 1997

SETTORE DI SPESA	SALDO CONSOLIDATO
Stato: saldo primario	+ 281.000
Stato: interessi	- 179.000
Stato: saldo totale	+ 102.000
Previdenza	- 75.000
Regioni - Enti locali	- 80.000
TOTALE	- 53.000

Fonte: Audizione Sottosegretario Prof. Piero Giarda Commissione Bilancio 25 marzo 1998.

N.B. I dati sono provvisori; le entrate delle Regioni a Statuto Speciale sono assimilate a entrate proprie.

Commentando le tabelle, il sottosegretario, prof. Giarda, ha affermato: « La questione su cui riflettere è se questo assetto (N.B. quello risultante in tabella 9) possa considerarsi un assetto finanziario stabile; se esso si presti a tenere dietro gli importanti cambiamenti che la politica di bilancio dovrà affrontare nei prossimi anni. La domanda è posta in modo retorico con un'ovvia risposta negativa, almeno per quanto riguarda il settore regioni-enti locali. E ciò a maggior ragione quando si considera che l'entità delle spese degli enti decentrati è destinata ad aumentare a seguito del trasferimento di funzioni in applicazione della legge 59 del 1997 ».

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: Sergio SABATTINI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La I Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001;

valutati i risultati estremamente positivi conseguiti dall'Italia con le politiche di bilancio volte a rientrare nei criteri del Trattato di Maastricht per la convergenza in Europa;

considerata la rilevanza, con particolare riferimento ai profili di competenza della I Commissione, degli effetti favorevoli prodotti dai processi di riforma della pubblica amministrazione, con le leggi nn. 59 del 1997 e 127 del 1997, che hanno inciso significativamente sul funzionamento di

essa in termini di decentramento di poteri, flessibilità, ammodernamento;

sottolineato che si sono create le condizioni per destinare risorse alle politiche per lo sviluppo;

considerato il valore, evidenziato dal documento, delle politiche per la sicurezza, per il rilancio dell'economia nelle aree del paese sottoposte ad un più forte potere della criminalità organizzata;

condividendo le linee presentate e le proposte del documento di programmazione economico-finanziaria;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

IV COMMISSIONE PERMANENTE

(Difesa)

(Relatore: Domenico ROMANO CARRATELLI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La IV Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001 (Doc. LVII, n. 3),

esprime

PARERE FAVOREVOLE

VI COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze)

(Relatore: Giovanni BRUNALE)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La VI Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1999-2001;

considerato che tale documento prende le mosse dai positivi risultati sin qui ottenuti, sulla base delle manovre correttive adottate negli ultimi anni, per quanto concerne il processo di risanamento della finanza pubblica, anche ai fini della partecipazione del nostro paese all'Unione monetaria europea sin dalla prima fase;

rilevato che i suddetti risultati positivi, sotto il profilo della riduzione del

disavanzo, del contenimento del tasso di inflazione e del progressivo ridimensionamento del debito pubblico, hanno contribuito in misura rilevantissima al recupero di credibilità del nostro paese sul piano internazionale;

considerato altresì che assai opportunamente il documento evidenzia la necessità di accompagnare alla prosecuzione del processo di risanamento finanziario l'adozione di politiche dirette a promuovere lo sviluppo produttivo, allo scopo di massimizzare le prospettive di crescita e di affrontare le cause strutturali della disoccupazione, per invertire gradualmente la tendenza negativa che in proposito si è registrata nel corso degli ultimi decenni;

rilevato, inoltre, che nel documento l'esigenza di interventi finalizzati ad incentivare la ripresa produttiva e la crescita dell'occupazione viene posta con particolare evidenza per quanto concerne il Mezzogiorno;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) per quanto concerne le politiche tributarie, si segnala anzi tutto la necessità di precisare la misura, le modalità e i termini in base ai quali si provvederà alla parziale restituzione del contributo per l'Europa;

b) rilevato che uno degli obiettivi prioritari che ispirano il documento è costituito dall'esigenza di cogliere le opportunità che il processo di risanamento della finanza pubblica offre in ordine alla « apertura di spazi finanziari per consentire alla politica di bilancio di concorrere al sostegno delle attività produttive », come si afferma al paragrafo 5.2, e che particolare attenzione è stata e sarà dedicata al sistema delle piccole e medie imprese, sia valutata l'opportunità di considerare in via prioritaria le esigenze del sistema delle imprese produttive nel disporre le riduzioni della pressione fiscale cui fa riferimento il documento;

c) relativamente all'imposizione indiretta, e con particolare riferimento all'IVA, si prosegue, nell'arco temporale del triennio considerato, in direzione dell'obiettivo della integrale armonizzazione del regime vigente nel nostro paese con le indicazioni contenute nella normativa comunitaria;

d) in considerazione del fatto che il documento sottolinea l'esigenza di procedere al monitoraggio e al consolidamento del processo di riforma fiscale avviato sulla base delle deleghe conferite al Governo con la legge n. 662 del 1996, si impegna il Governo a fornire al Parlamento gli ele-

menti di tale monitoraggio necessari ad una verifica dello stato di attuazione della riforma stessa;

e) quanto alla prospettata revisione del regime di tassazione dei prodotti energetici e alla opportunità di introdurre misure di fiscalità ecologica, anche ai fini di uno sviluppo sostenibile e durevole, dell'efficienza e della innovazione industriale e tecnologica e della crescita dell'occupazione, si sottolinea l'esigenza di un impegno effettivo da parte del Governo per la predisposizione di appositi provvedimenti, sulla base dei criteri e dei meccanismi incentivanti già adottati in materia, fermo restando il principio per cui ciò non deve tradursi in un aggravio del complessivo onere tributario;

f) per quanto concerne la finanza degli enti territoriali, risulta apprezzabile l'impegno espresso nel documento a promuovere l'adozione di provvedimenti idonei a rafforzare l'autonomia dei medesimi enti; a tal fine, appare opportuno, fermo restando il vincolo dell'invarianza di gettito, invitare il Governo a procedere sulla base di una approfondita valutazione degli effetti prodotti dalle riforme già adottate, in particolare dal decreto legislativo istitutivo dell'IRAP e dai provvedimenti attuativi della legge n. 59 del 1997, nonché alla luce degli orientamenti emersi nell'ambito dell'esame del progetto di riforma della Costituzione;

g) relativamente al regime tributario delle attività finanziarie e del risparmio, va apprezzato l'impegno sin qui manifestato in sede europea allo scopo di pervenire all'adozione di misure idonee a combattere la concorrenza fiscale dannosa; a tal fine appare opportuno tenere le iniziative finalizzate al processo di armonizzazione della disciplina comunitaria;

h) per quanto riguarda le politiche relative ai mercati finanziari, va in primo luogo auspicata la prosecuzione del processo di allineamento dei tassi di interesse applicati a breve e a medio-lungo termine

a quelli praticati dai maggiori *partners* europei. Ciò potrà, infatti, assicurare consistenti riduzioni degli oneri per il finanziamento del debito pubblico, offrire al sistema produttivo la possibilità di acquisire risorse utili per gli investimenti in termini meno onerosi. In questo ambito, stante l'impegno contenuto nel paragrafo 6 del documento a promuovere l'abbassamento del tasso di interesse sui mutui per l'acquisto della casa, valuti il Governo l'opportunità di sollecitare i soggetti interessati, al fine di ridurre gli oneri derivanti da mutui contratti negli scorsi anni a tassi fissi notevolmente superiori a quelli attualmente praticati, e comunque prossimi a quelli indicati ai fini della legislazione sull'usura, anche sulla base della diminuzione dei tassi relativi alla cosiddetta legge Gorla, recentemente disposta dal Governo;

i) anche con riferimento all'obiettivo, indicato nel paragrafo 8 del documento, di realizzare un mercato mobiliare specifico per la piccola e media impresa, si impegni il Governo a predisporre le condizioni affinché, nell'ambito della disciplina dei mercati regolamentati, si valuti l'opportunità di ridurre gli obblighi e gli oneri di accesso e di permanenza a carico delle piccole e medie imprese, nonché di realizzare forme specifiche di presenza delle stesse sui mercati finanziari, ferme restando le necessarie garanzie per quanto concerne la trasparenza e la tutela degli investitori;

j) si impegni il Governo a provvedere rapidamente all'adozione della normativa secondaria in materia di fondi mobiliari chiusi, che possono costituire uno strumento particolarmente importante per favorire il finanziamento delle piccole e medie imprese, in termini tali da semplificare i criteri generali operativi dei medesimi fondi la cui sottoscrizione sia riservata agli investitori istituzionali;

k) si solleciti il Governo ad assumere le iniziative idonee a promuovere l'effettivo ed immediato avvio dell'attività dei fondi pensione;

l) in considerazione delle importanti novità introdotte in materia di disciplina dei mercati finanziari e degli intermediari con il testo unico adottato con il decreto legislativo n. 58 del 1998, si segnala l'opportunità di ulteriori iniziative del Governo allo scopo di pervenire ad una organica riforma del diritto societario, anche al fine di incentivare l'ampliamento del listino delle società quotate nei mercati regolamentati;

m) sia sollecitata la presentazione, da parte del Governo, del preannunciato provvedimento in materia di cartolarizzazione dei crediti, estendendone l'applicazione ai crediti commerciali oltre che a quelli finanziari.

VII COMMISSIONE PERMANENTE

(Cultura, scienza e istruzione)

(Relatore: Nando DALLA CHIESA)

P A R E R E

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La VII Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1999-2001,

premesso che:

tale documento raccoglie e sistematizza, nella parte relativa alle materie di interesse della VII Commissione, gli obiettivi strategici che sono stati più volte indicati in sede di audizione dei competenti ministri o in sede di discussione dei singoli provvedimenti legislativi;

si tratta di obiettivi rispetto ai quali la Commissione si è più volte espressa positivamente e che per un verso contribuiscono a disegnare lo scenario generale

dei principi ispiratori dell'azione di Governo (valorizzazione del capitale umano come primo requisito anche per la competitività internazionale, allineamento degli *standard* di ricerca a quelli europei, ruolo dei beni culturali nello sviluppo economico del Paese); per altro verso esprimono finalità di giustizia e promozione sociale (lotta alla dispersione scolastica e innalzamento della scolarità) o rimandano a impegni assunti con le parti sociali (accordi sottoscritti con le confederazioni sindacali nel dicembre 1997 sulle politiche dell'istruzione e della formazione); per altro verso, infine, esplicitano specifiche filosofie di approccio operativo (riduzione della spesa corrente a vantaggio di quelle

per investimenti nella scuola; *partnership* pubblico-privata nei beni culturali);

pur trattandosi spesso di principi generali, va osservato che in molti casi la loro enunciazione rinvia peraltro a provvedimenti già assunti o in via di realizzazione, la cui approvazione va ritenuta, oltre che urgente, propedeutica alla realizzazione delle più importanti riforme di sistema. Inoltre, tale enunciazione rinvia a scelte operative già tradotte in realtà (si pensi alle politiche museali o al rapporto pubblico-privato, nonché alla razionalizzazione della spesa corrente nella scuola);

sul piano finanziario viene fissato per la prima volta in modo impegnativo il rapporto del 2 per cento tra la spesa per la ricerca e il PIL, inquadrando l'insieme dei provvedimenti relativi in una prospettiva più volte caldeggiata nel dibattito della Commissione;

rilevata l'opportunità metodologica di precisare, a pagina 97, le diverse cause dell'abbandono scolastico in differenti aree del Paese, così da meglio giustificare la selettività geografica delle misure di sostegno al reddito ivi indicate esprime,

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

si sottolinea la necessità di una adeguata copertura finanziaria dei disegni di legge di riforma della scuola in discussione in Parlamento e di un preciso impegno economico per il miglioramento dello *status* e per la maggiore valorizzazione professionale di tutto il personale della scuola ai fini del più compiuto perseguimento delle finalità di cui al secondo paragrafo della premessa;

si sottolinea altresì la necessità di dare piena attuazione al principio di riqualificazione e di efficacia della spesa, nonché di discostarsi dalla logica degli interventi di razionalizzazione della rete scolastica e di riduzione del personale scolastico;

infine, si rimarca la necessità di prevedere un'adeguata copertura per il finanziamento della riforma universitaria, con particolare riferimento all'autonomia didattica e agli interventi per la ricerca e il diritto allo studio.

VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Ambiente, territorio e lavori pubblici)

(Relatore: Sauro TURRONI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La VIII Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001 (doc. LVII, n. 3);

condividendo l'impianto e le finalità del documento, che prefigura l'azione del Governo in una serie di settori, tra i quali quelli attinenti alla politica per la casa, agli interventi in campo ambientale, alla politica infrastrutturale e alla riqualificazione delle aree urbane;

considerato che i risultati ottenuti nel risanamento economico-finanziario rendono oggi possibile concentrare l'azione di governo sullo sviluppo sostenibile e sulla

creazione di nuovi posti di lavoro, in particolare nelle aree meno sviluppate, e che in questo senso è necessario un salto di qualità nelle politiche di riconversione ecologica dell'economia, di tutela ambientale e di infrastrutturazione civile, che vanno considerate priorità essenziali;

accogliendo, in particolare, con favore le indicazioni relative alle linee di intervento per la prevenzione del degrado ambientale ed il ripristino degli equilibri ecologici, pur rilevando che esse non risultano sviluppate a sufficienza in tutte le loro possibili implicazioni;

tenuto conto che, per quanto attiene agli interventi infrastrutturali, le indicazioni contenute nel documento sono su

alcuni aspetti invece puntuali, ma non sembrano ancora scaturire dalla definizione di una strategia globale per la mobilità, che individui gli obiettivi, i fabbisogni del Paese e gli interventi ritenuti prioritari, che dovranno essere definiti dalla Conferenza nazionale dei trasporti, già prevista per il 24 e il 25 giugno 1998;

considerato che, in merito all'individuazione delle linee di intervento nel settore della difesa del sistema idrogeologico e per l'adeguamento delle reti idriche, occorre introdurre espliciti riferimenti a valutazioni effettuate sulla base degli strumenti di pianificazione prescritti dalla vigente legislazione in materia, con particolare riguardo ai piani di bacino; si accoglie invece con soddisfazione l'impegno, indicato con particolare riferimento alle aree del Mezzogiorno, a promuovere programmi integrati di manutenzione e sistemazione idrogeologica, che andrebbero comunque inquadrati nell'ambito della pianificazione di bacino prevista dalla legge n. 183 del 1989;

rilevato inoltre che, in merito alla politica per la casa, andrebbero meglio precisati gli obiettivi da perseguire, che il documento individua essenzialmente nell'allargamento dell'offerta reale attraverso gli incentivi alla ristrutturazione previsti dall'articolo 1 della legge n. 449 del 1997, l'abbassamento del tasso di interesse sui mutui per l'acquisto della casa e una riforma del mercato delle locazioni volta ad eliminare il « regime vincolistico » finora prevalso;

per quanto attiene, in generale, agli interventi infrastrutturali e a quelli nel settore energetico, occorrerebbe valutare attentamente anche il possibile impatto sul territorio e sull'ambiente;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) con riferimento alla prevenzione dei danni derivanti da calamità naturali:

non si riscontrano nel documento sufficienti riferimenti, che andrebbero in-

vece esplicitati, al settore della protezione civile e alla politica di prevenzione che il Governo intende attuare in relazione a tutti i possibili fattori di rischio che interessano il territorio, le infrastrutture e le abitazioni, così come è opportuno esplicitare meglio la quantità di risorse destinata alla ricostruzione nelle zone colpite dal terremoto, garantendo adeguatamente la continuità degli interventi;

2) per quanto attiene agli interventi per finalità ambientali:

il documento fa riferimento all'attuazione degli impegni assunti dalla Conferenza di Kyoto. In questo senso l'attuazione dei provvedimenti già approvati o in via di definizione da parte del CIPE (nei settori dell'energia, dei trasporti, ecc.) e l'attuazione degli indirizzi derivanti dalle convenzioni globali vanno inseriti organicamente nel documento di programmazione economico-finanziaria. Va valutata, tra l'altro, in questo ambito, l'opportunità di istituire un « osservatorio » presso il CIPE per verificare le scelte che si compiono nei settori dei trasporti, dell'energia, negli accordi commerciali con l'estero in relazione ai gas responsabili dell'effetto serra. A ciò va legato il tema della fiscalità ecologica: la necessità di disincentivare comportamenti inquinanti e di incentivare prodotti a basso consumo energetico e a bassa produzione di CO₂ va affrontato con una politica organica di fiscalità ecologica, che superi la logica di provvedimenti episodici e frammentari, senza accrescere la pressione fiscale complessiva;

riguardo, in particolare, all'adozione, prevista dal documento di programmazione, di misure di fiscalità ecologica al fine di ridurre le emissioni nel settore dei trasporti nelle grandi aree urbane, si ravvisa la necessità di non limitare le predette misure al settore dei trasporti, tenuto conto delle forti potenzialità inquinanti anche di altri comparti; nel quadro della riduzione delle emissioni derivanti dai mezzi di trasporto, occorrerebbe inoltre

considerare prioritario l'intervento sui sistemi di trasporto pubblico;

andrebbero infine introdotte forme di incentivazione per prodotti e cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di CO₂ e andrebbe altresì promosso lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e dell'efficienza energetica;

in merito all'adeguamento del sistema di depurazione delle acque ai parametri europei, si ritiene opportuno il riferimento al Mezzogiorno, ma si ravvisa la necessità di fare espressa menzione anche del Bacino del Po e del Bacino scolante della Laguna di Venezia;

si ritiene opportuno aumentare le risorse da destinare ai parchi nazionali e alle aree naturali protette regionali soprattutto in considerazione sia delle possibilità occupazionali sia delle necessità conseguenti all'istituzione di nuovi parchi;

per quanto attiene alle misure collegate alla gestione dei rifiuti, occorre mantenere inalterato l'ordine di priorità stabilito dal decreto legislativo n. 22 del 1997, recante una disciplina organica della materia;

circa il completamento delle bonifiche dei siti e delle aree industriali degradate, il documento fa riferimento esclusivamente agli interventi già avviati o già individuati, mentre si riterrebbe opportuno promuovere anche un accurato censimento volto all'individuazione di nuove aree che necessitano di interventi di risanamento;

il documento prevede inoltre il sostegno di investimenti ambientali anche attraverso l'individuazione di forme di incentivazione economica, che andrebbero tuttavia associate all'eliminazione di una serie di incentivi, attualmente previsti, suscettibili di produrre conseguenze dannose per l'ambiente.

3) Per quanto concerne la politica infrastrutturale e per le aree urbane:

in merito agli interventi sulla rete viaria, ferroviaria e portuale, si ritiene che l'individuazione degli interventi ritenuti

prioritari debba necessariamente inquadarsi in un programma generale per la mobilità che delinei in modo compiuto ed organico la strategia che si intende perseguire nel settore — avendo come obiettivi, in particolare, il riequilibrio tra viabilità e altre modalità di trasporto nonché l'individuazione dell'uso della rotaia come priorità per il trasporto delle merci e per le aree metropolitane — effettuando nel contempo una valutazione esaustiva dei bisogni di adeguamento infrastrutturale del Paese;

in merito alle iniziative che il Governo intende assumere per accelerare la realizzazione di approdi turistici, si impone una attenta verifica delle possibili implicazioni ambientali dei relativi progetti, al fine di evitare che la realizzazione delle opere possa determinare fenomeni di erosione lungo le coste;

con particolare riferimento al sistema idrogeologico, è opportuno che — sia per l'individuazione degli interventi da realizzare sulle infrastrutture di captazione, accumulo e adduzione sia ai fini della realizzazione di opere di approvvigionamento e di sistemazione idrogeologica — si faccia esplicito riferimento sia alla pianificazione di bacino sia agli ambiti territoriali ottimali previsti dalla legge n. 36 del 1994; gli interventi per la difesa del suolo, giustamente indicati, insieme agli investimenti sulle risorse idriche, come una delle grandi priorità per il Mezzogiorno, vanno peraltro considerati una delle fondamentali priorità anche per il resto del territorio nazionale;

sempre con riferimento agli interventi previsti a difesa del sistema idrogeologico, andrebbe precisato che le risorse disponibili dovrebbero essere destinate a programmi di salvaguardia per i sottosistemi idrografici nei quali far confluire cofinanziamenti comunitari per il settore agricolo, la tutela ambientale e le risorse idriche, nonché finanziamenti derivanti da sovvenzioni globali. In aggiunta, va verificata anche la possibilità di introdurre misure riguardanti la protezione assicurativa da rischio idrogeologico;

in merito agli interventi di riqualificazione dell'ambiente urbano, si ritiene opportuno che l'azione di risanamento si concentri nelle zone più degradate o interessate da fenomeni di abusivismo, già oggetto di sanatoria, evitando riferimenti esclusivi alle aree metropolitane e prevedendo il miglioramento della mobilità anche con altri sistemi di trasporto pubblico oltre a quelli espressamente indicati dal documento;

il documento evidenzia inoltre, nell'ambito della politica per i beni culturali, la necessità di rivitalizzare porzioni pregiate dei centri storici: tale orientamento non appare conforme alle acquisizioni e agli indirizzi della cultura scientifica ed urbanistica, che riconosce come la tutela e la valorizzazione debbano essere estese a tutto il centro storico e, comunque, all'intero tessuto urbano caratterizzato da particolare valore storico, artistico ed architettonico.

4) In merito alla politica per la casa:

andrebbe precisato in modo più puntuale l'obiettivo che si intende perseguire attraverso le agevolazioni fiscali per interventi di ristrutturazione, di cui all'articolo 1 della legge n. 449 del 1997, tenuto conto che l'intento originario perseguito con tali misure era principalmente quello della riqualificazione del patrimonio esistente oltre che quello del rilancio del settore dell'edilizia. Pertanto, se si intende rafforzare tale strumento ed eventualmente prorogarlo, occorre verificare la possibilità di riferire le predette misure non soltanto a singoli edifici ed unità abitative, ma anche a complessi edilizi più ampi o a parti del tessuto urbano;

riguardo alla riforma del mercato delle locazioni, va precisato che finalità della nuova normativa — attualmente all'esame della VIII Commissione della Camera — non è esclusivamente l'eliminazione di un regime vincolistico, ma l'individuazione di soluzioni in grado di stabilire un giusto equilibrio tra le esigenze di liberalizzazione del mercato e l'introduzione

di misure di sostegno in favore di inquilini e locatori, idonee a potenziare l'offerta e a favorire, nel contempo, l'accesso delle fasce più deboli al mercato delle locazioni;

con riferimento a quanto previsto dal documento nel paragrafo 5.6, andrebbe previsto l'esplicito impegno affinché nella tabella A della legge finanziaria sia mantenuto ed integrato, per i prossimi anni, il finanziamento alla politica sociale della casa, condizione necessaria perché venga garantita la copertura finanziaria per l'avvio di una effettiva politica della casa;

si ritiene condivisibile il ruolo strategico attribuito dal Governo al patrimonio abitativo pubblico nell'ambito della politica sociale della casa, ma si sottolinea la necessità di precisarne la portata anche in relazione alla prevista vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica;

5) riguardo agli interventi sul tessuto produttivo:

gli strumenti per il sostegno allo sviluppo e all'occupazione — quali i contratti d'area e i patti territoriali — devono assumere come elementi essenziali gli indicatori di qualità ambientale e gli interventi sui servizi ambientali, sulla infrastrutturazione civile, sulla creazione di attività imprenditoriali nelle attività di tutela dell'ambiente e di riqualificazione delle città e del territorio, creando così realmente un « ambiente » favorevole allo sviluppo delle attività produttive;

nell'ambito degli investimenti nel settore della produzione elettrica, appare necessario assicurare la realizzazione di interventi di risanamento e la predisposizione di misure idonee ai fini della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento elettromagnetico;

è necessario altresì far valere, nell'ambito della riformulazione delle tariffe elettriche, i principi di tutela ambientale e, a tal fine, la promozione dell'uso efficiente dell'energia e le politiche di gestione della do-

manda, come previsto dalla legge n. 481 del 1995, istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas;

con specifico riferimento al progetto nel settore degli idrocarburi previsto nella Val d'Agri, si ritiene necessario adottare ogni utile misura per contenerne l'impatto ambientale, tenuto conto che la zona in-

teressata rientra in un area naturale protetta, assicurando inoltre una maggiore partecipazione del territorio regionale alle ricadute occupazionali e di sviluppo prodotte dall'investimento ed assicurando anche un adeguato *bonus* energetico da utilizzare per favorire l'insediamento di nuove imprese.

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

(Relatore: Michele GIARDIELLO)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La IX 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 1999-2000;

premesso che:

grazie ad una rigorosa politica di risanamento finanziario l'Italia ha rispettato i parametri previsti dall'Unione europea, ai fini della partecipazione all'Unione economica e monetaria, per quanto riguarda l'inflazione, i tassi di interesse, la stabilità del cambio della lira, l'indebitamento pubblico e la tendenza alla riduzione del debito;

nel triennio 1999-2001, l'obiettivo della politica di bilancio è la continuazione dell'opera di risanamento finanziario, in modo da conseguire un'ulteriore progressiva riduzione del rapporto fra disavanzo complessivo e reddito nazionale, che dovrebbe raggiungere l'1 per cento nel 2001, ed una sostanziale riduzione del rapporto fra debito pubblico e reddito nazionale, che dovrebbe collocarsi al 107,0 per cento alla fine del 2001;

contestualmente la politica di bilancio sarà finalizzata al sostegno dello sviluppo ed alla creazione di nuovi posti di lavoro, stimolando in particolare la crescita economica e l'occupazione nelle aree meno sviluppate del Paese in modo da

colmare il differenziale economico ancora esistente tra Nord e Sud;

in questo quadro appare necessaria la promozione di investimenti in infrastrutture, in tecnologia, informazione e formazione, e che a tal fine si configura come strategico il ruolo dei sistemi dei trasporti e delle telecomunicazioni nel loro complesso;

considerato che, per quanto riguarda gli aspetti di più diretto interesse della Commissione, dal documento di programmazione economico-finanziaria risulta che:

tanto nel settore dei trasporti, quanto in quelli delle telecomunicazioni e delle poste, sulla base degli orientamenti affermatasi a livello comunitario, è in atto un processo di liberalizzazione che dovrà proseguire nel rispetto dei principi della tutela del mercato, della promozione della concorrenza e della difesa dei consumatori;

per il trasporto aereo, nel quadro di un potenziamento delle infrastrutture aeroportuali che si è esplicato in appositi, precedenti interventi normativi, sono previsti finanziamenti finalizzati ad investimenti per gli aeroporti di Reggio Calabria, Brindisi ed Olbia;

il settore marittimo sarà oggetto di iniziative volte a rafforzare la competitività degli operatori nazionali nei servizi di cabotaggio marittimo — in particolare con la riorganizzazione del comparto cabotaggio del gruppo Finmare — essendo prossima la piena liberalizzazione di tali attività a livello comunitario;

per quanto riguarda le strutture portuali, si proseguirà in una politica che, anche con il concorso di capitali privati, sta contribuendo allo sviluppo di talune realtà portuali e che, grazie al ruolo che il Mediterraneo ha nuovamente assunto nei traffici mondiali, sta consentendo la formazione di una prima importante rete di porti meridionali;

nel settore dell'autotrasporto si intende promuovere, anche sulla base della recente legge di riforma, la competitività delle imprese nazionali in un contesto liberalizzato, definendo fra l'altro misure di armonizzazione dei costi con i concorrenti comunitari;

per quanto riguarda le ferrovie, saranno garantiti gli impegni assunti con la legge finanziaria per il 1998 al fine di assicurare alle Ferrovie dello Stato le risorse per il programma di adeguamento tecnologico e di crescita della capacità di rete, da realizzare attraverso interventi infrastrutturali concentrati su talune principali direttrici e secondo una logica volta a favorire il riequilibrio modale;

in conformità alla normativa comunitaria, e nella prospettiva dell'utilizzo dell'infrastruttura nazionale da parte di vettori comunitari per il trasporto dei passeggeri e delle merci, le Ferrovie dello Stato si stanno preparando alla separazione contabile fra la gestione della rete e l'esercizio dei servizi di trasporto, da realizzare a decorrere dal 1° gennaio 1999, da completare con il successivo affidamento di tali attività a due distinte società dal 1° gennaio 2000;

le Poste Italiane sono chiamate a rappresentare un elemento chiave nella modernizzazione del Paese, compiendo un ulteriore sforzo di miglioramento della qualità del servizio reso a prezzi contenuti: va infatti garantita la continuità del servizio universale pur nel quadro di un ampio e rapido processo di liberalizzazione del settore;

quanto al settore delle telecomunicazioni, esso potrà costituire nei prossimi anni un motore di investimenti, per infrastrutture e per ricerca e sviluppo, con importanti ricadute in termini occupazionali, mentre le nuove tecnologie di comunicazione potranno rafforzare i processi formativi e di qualificazione produttiva delle piccole e medie imprese;

si conferma, infine, la volontà del Governo di proseguire nel processo di

privatizzazioni in atto, prevedendo in particolare la cessione della quota pubblica residua detenuta indirettamente nella società Aeroporti di Roma, la vendita di una quota della partecipazione detenuta in Alitalia e la cessione delle società del comparto linea del gruppo Finmare;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

sul documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2000

con le seguenti osservazioni:

A - Il Governo s'impegni, anche attraverso opportune direttive ed interventi, a promuovere politiche che garantiscano gli interessi del sistema Paese; .

B - il processo di costruzione dell'Unione europea nel settore dei trasporti deve avvenire altresì perseguendo obiettivi di carattere sociale: intermodalità, ambiente, salute e sicurezza dei cittadini. Si tuteli l'occupazione, la qualità del lavoro, i diritti, garantendo anche normative contrattuali omogenee, anche al fine di contrastare politiche di *dumping*;

C - la riduzione di finanziamenti destinati alle attività di gestione delle Ferrovie dello Stato non assorba complessivamente il recupero di efficienza e sia modulata in modo tale che la riduzione medesima non diventi un elemento negativo rispetto all'obiettivo di sviluppo dell'azienda;

D - il recupero di efficienza deve avvenire:

1) assicurando con priorità interventi per i servizi merci, pendolari, lunga percorrenza, servizio *eurostar*;

2) individuando le aree di spreco: appalti, burocrazia, mancanza di controllo, appesantimento burocratico, disorganizzazione;

3) valorizzando complessivamente il fattore lavoro essenziale in un'azienda di servizi, individuando le aree di inefficienza e per questa via abbattere anche il costo del lavoro, promuovendo assunzioni permanenti tali da garantire il ricambio generazionale;

4) cambiando in modo coerente le modalità di gestione; a tal fine il Governo adotterà un documento di indirizzo per la revisione del Piano d'impresa contestualmente alla presentazione della Finanziaria.

X COMMISSIONE PERMANENTE

(Attività produttive, commercio e turismo)

(Relatore: Paola MANZINI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La X Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001,

considerati:

il raggiungimento degli obiettivi derivanti dal quadro di convergenza contenuto nel Trattato di Maastricht e quindi della partecipazione dell'Italia, il 2 maggio, prossimo, alla nascita della UEM;

l'importanza che taluni indirizzi siano condivisi e sostenuti da tutti i Paesi partecipanti alla UEM, con particolare ri-

guardo alle politiche per l'occupazione, all'attuazione del mercato unico, all'ammmodernamento del mercato dei capitali, all'incoraggiamento dell'imprenditorialità privata, all'armonizzazione dei sistemi di prelievo fiscale e tributario;

la centralità che il Governo annette alla realizzazione, nel prossimo triennio, di obiettivi di crescita del PIL (3 per cento) e dell'occupazione (1 per cento), e del calo del tasso di disoccupazione (1 per cento);

la necessità di promuovere e incentivare la destinazione delle risorse attualmente liberate dall'impiego nei titoli di Stato, al sistema produttivo ed, in particolare, al capitale di rischio delle imprese;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

è necessario un nuovo approccio alle politiche industriali, tale da rendere maggiormente competitivo il sistema nel suo complesso, attraverso il superamento di interventi settoriali, a favore di iniziative finalizzati al rafforzamento dei sistemi di impresa e dei fattori locali di sviluppo in quanto elementi generatori di lavoro. In tal senso si rileva l'esigenza di un forte sostegno alla progettualità, all'efficienza della pubblica amministrazione ed alla finalizzazione delle risorse ad effettivi fattori di successo. A questo proposito pare necessaria una più puntuale definizione di strumenti e risorse atti a favorire la ricerca e il trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese;

entro il contesto di sostegno al sistema delle piccole e medie imprese devono essere considerati con attenzione i problemi derivanti da un pluralità di norme tendenti a costituire un quadro di vantaggi (fiscali, contributivi, e così via) per

la piccola impresa con meno di 15 dipendenti, rispetto all'esigenza di crescita della struttura imprenditoriale del Paese impegnata nella sfida della globalizzazione dei mercati;

devono inoltre essere ripensati, insieme agli strumenti di promozione e di sostegno industriale, anche quelli relativi all'internazionalizzazione e all'esportazione, in una linea di convergenza sinergica delle diverse azioni, tale da favorire il coordinamento delle politiche e l'eliminazione di funzioni sovrapposte;

il quadro di privatizzazioni prospettato per il triennio comporta l'esigenza di rafforzare l'indirizzo tendente a considerare tale capitolo nel contesto di una maggiore efficienza e trasparenza dei mercati finanziari del Paese, con particolare riferimento allo strumento della *public company*. Si sottolinea, per quanto riguarda le operazioni del settore industriale, e specificamente nel gruppo Finmeccanica, la necessità di realizzare gli indirizzi e gli obiettivi proposti dalla risoluzione n. 8-00032 approvata da questa Commissione nella seduta del 15 aprile scorso.

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

(Relatore: Carlo STELLUTI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La XI Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001;

considerato come il processo di convergenza verso il rispetto dei parametri di Maastricht sia proseguito nel 1997 in tutti i paesi per l'Unione Europea e come l'Italia abbia contribuito al processo di convergenza rispettando in maniera puntuale i parametri richiesti;

valutato come, nell'ambito del processo di convergenza, l'Italia abbia ottenuto importanti e lusinghieri risultati per quanto riguarda l'inflazione (passata dal

4 per cento del 1996 al 1,9 per cento del 1997), l'indebitamento netto della pubblica amministrazione in percentuale rispetto al Prodotto interno lordo (passato dal 4,2 per cento del 1996 al 2,4 per cento del 1997), i tassi di interesse a lungo termine (scesi dal 9,4 per cento del 1996 al 6,9 per cento del 1997) e la stabilità dei cambi;

considerato come l'Italia abbia realizzato rispetto agli indicatori fissati *performances* superiori rispetto a quanto richiesto e come tali indicatori tendenziali mostrino l'avvio di un ciclo virtuoso prevedendo un ulteriore consolidamento della tendenza ed un miglioramento dei dati per il prossimo triennio;

valutato come il Documento di programmazione economico-finanziaria mostri, rispetto alle impostazioni precedenti, come oculate politiche di contenimento della spesa siano in grado di realizzare effetti espansivi rispetto alla situazione economica e come sia prevista per il prossimo triennio una consistente crescita occupazionale, risultato di un rinnovato dinamismo di alcuni settori produttivi, nonchè dello sviluppo di nuovi bacini di impiego;

considerato altresì come il Documento contenga importanti indicazioni operative volte a favorire l'emersione delle attività irregolari e del lavoro sommerso, diffusi in vaste aree ed in numerosi settori produttivi del paese, attraverso un'azione progressiva in grado di migliorare il livello di attrattività del tessuto economico locale e come l'emersione del lavoro irregolare possa determinare un ulteriore significativo aumento del livello di occupazione e del numero delle imprese;

osservato come il Documento ponga quale centrale il tema dell'occupazione e dello sviluppo, rilevante come quello del risanamento, impostando una strategia di intervento di carattere complessivo, che sarà ulteriormente specificata dal Piano d'azione per l'occupazione emanato a fronte degli impegni presi nel vertice europeo di Lussemburgo del 20 e 21 novembre 1997;

considerato come il Documento fissi obiettivi di finanza pubblica, quali l'accelerazione degli investimenti pubblici ed il rafforzamento della lotta all'evasione fiscale, necessari per l'impostazione di nuove politiche di sviluppo;

valutata la previsione di misure volte alla regolamentazione della concorrenza e del mercato, anche attraverso la riduzione della pressione fiscale, la riforma degli incentivi alle imprese ed il rafforzamento delle piccole e medie imprese;

considerato inoltre come il Documento contenga l'impostazione di una strategia complessiva per l'occupazione, che

interviene sui diversi fattori necessari al sostegno dello sviluppo e dell'occupazione, tra i quali la sicurezza, il miglioramento della Pubblica Amministrazione, il rafforzamento della dotazione infrastrutturale, il riordino degli incentivi all'occupazione e alla produzione, la riforma degli Enti di promozione industriale, gli investimenti in formazione ed in misure di politica attiva del lavoro;

valutato come sia confermata, nell'impostazione degli interventi e nella loro promozione, la funzione della collaborazione tra le parti sociali e le istituzioni ed il ruolo riservato al decentramento funzionale e alla progettazione in sede locale delle iniziative a sostegno dello sviluppo;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

la previsione di sviluppo della ricchezza prodotta dal paese è condizione indispensabile, ma insufficiente ad una espansione significativa dei livelli occupazionali; si ritiene pertanto opportuno intervenire con un piano articolato ed efficace, rivolto in primo luogo alle aree del Mezzogiorno e tenendo conto delle aree del Centro Nord a declino industriale;

il ruolo della programmazione negoziata quale scelta di fondo implica la assunzione di responsabilità da parte delle comunità locali e la necessità di intervenire per semplificare le procedure di accesso ai fondi, così da rendere più efficace l'iniziativa e favorire un maggior accesso ai fondi comunitari;

l'accento posto rispetto alla riforma del sistema degli ammortizzatori sociali implica l'impostazione di un intervento in grado di garantire una copertura universale dei lavoratori indipendentemente dal settore o dall'impresa di appartenenza, volto a favorire l'inserimento lavorativo, la tutela per la perdita temporanea del lavoro, i disoccupati di lungo periodo e po-

litiche attive del lavoro rivolte alle giovani generazioni;

appare opportuno inoltre sottolineare la presenza nel nostro paese di un elevato tasso di disoccupazione femminile soprattutto nel Mezzogiorno, dove il livello di disoccupazione giovanile femminile raggiunge il 64 per cento, e come nell'ambito delle misure di politica attiva del lavoro sia necessaria la predisposizione di un piano per l'estensione nelle regioni meridionali di servizi sociali per l'infanzia, così da favorire un miglioramento della qualità della vita delle popolazioni meridionali e nel contempo costruire opportunità di impiego per la forza lavoro femminile;

gli interventi strutturali a sostegno dell'occupazione si devono affiancare alla prospettiva di un nuovo sistema di protezione sociale, in grado di disegnare un nuovo e moderno modello d'assistenza più efficace ed equo;

si ritiene necessario rafforzare l'intervento sulla formazione, attraverso la promozione degli strumenti di formazione in alternanza e per l'avviamento formativo al lavoro, completando l'attuazione degli interventi di riforma del sistema di formazione professionale e dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro disposti dalla legge n. 196 del 1997;

nei prossimi mesi appare necessario accelerare il reinserimento al lavoro dei lavoratori impegnati da anni nei lavori

socialmente utili, lavoratori a forte rischio di esclusione, residenti in gran parte nelle aree del Mezzogiorno;

l'impegno per regolamentare i nuovi lavori sprovvisti di tutele deve portare all'allargamento del sistema dei diritti, senza ridimensionare il livello di tutela già presente per il lavoro dipendente;

il tema della riduzione e della rimodulazione dell'orario deve combinare in termini positivi le esigenze del mondo del lavoro e del mondo dell'impresa, considerando la necessità di combinare i tempi di vita con quelli di lavoro;

l'impegno per l'emersione del lavoro irregolare si deve concretizzare in una azione coordinata e complessiva, in grado di intervenire sui diversi aspetti dello sviluppo a livello locale attraverso la piena attuazione dei contratti di riallineamento; per dare certezza e stabilità alle imprese sul piano delle politiche contributive e fiscali si ritiene altresì necessaria la definizione di misure volte a garantire la copertura del pregresso per le imprese che aderiscono ai contratti di riallineamento;

si considera inoltre opportuna l'adozione di misure specifiche per favorire l'emersione del lavoro irregolare nell'ambito delle attività di cura e di assistenza alla persona, attraverso la deducibilità degli oneri relativi al lavoro di cura per le collaboratrici familiari e le attività di assistenza agli anziani e alla famiglia.

XII COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari sociali)

(Relatore: Maura COSSUTTA)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La XII Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 per le parti di competenza

considerato che

le linee tendenziali sul sistema di *welfare* sono per la prima volta inserite nel capitolo più complessivo « Le politiche per l'occupazione e lo sviluppo », quindi come parte integrante di un programma di sviluppo, che vede strettamente connessi l'impegno per l'occupazione e quello per la difesa dei diritti di cittadinanza sociale;

i diversi capitoli di intervento sul *welfare* non sono più considerati aspetti di

una politica generale « di riduzione della spesa » e che in tal senso non è più individuata come prioritaria la riduzione della spesa previdenziale;

il Fondo sanitario nazionale non costituisce più uno dei canali preferiti di riduzione della spesa attraverso la sua costante sottostima e che, al contrario, l'impostazione è quella di rendere effettiva, efficace e appropriata la spesa sanitaria verso « stime realistiche dei fabbisogni »;

l'indirizzo è quello di configurare un *continuum* nella politica sociale che utilizzi strumenti diversi il cui filo conduttore resti comunque unico;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che

1. agli obiettivi richiamati siano correlate risorse congrue e siano definiti tempi certi di attuazione degli interventi programmatici;

2. la dotazione del Fondo sanitario nazionale sia adeguata alla ridefinizione della spesa sanitaria correlata ai livelli essenziali, efficaci ed appropriati, individuati dal piano sanitario nazionale;

3. gli interventi strutturali di razionalizzazione e riordino del servizio sanitario nazionale:

a) siano indirizzati a promuovere e garantire il miglioramento della qualità dei servizi, la sicurezza delle strutture, il potenziamento del sistema dei controlli, la piena realizzazione dell'esclusività del rapporto di lavoro con il SSN, la riduzione del

divario tra Nord e Sud del paese, lo sviluppo della ricerca; a tal fine appare non più procrastinabile il provvedimento sul personale del SSN;

b) siano sostenuti da appropriate risorse finanziarie;

c) siano finalizzati in modo che il sistema di partecipazione alla spesa diventi un elemento virtuoso per favorire l'equità nell'accesso e nella fruizione dei servizi, evitando la sua esclusiva riconduzione a logiche di contenimento della spesa;

4. siano garantite risorse certe per l'attuazione della riforma dell'assistenza e, in particolare, risorse aggiuntive per garantire la sperimentazione del reddito minimo di inserimento e per favorire l'integrazione socio-sanitaria;

5. sia definito il ruolo del *non-profit* e delle imprese sociali per lo sviluppo delle politiche sociali e dell'occupazione, anche al fine di garantire l'inclusione delle fasce sociali più deboli.

XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(Agricoltura)

(Relatore: Lino RAVA)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

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 1999-2001, 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 strumenti di sostegno per i giovani, promuovendo così l'indispensabile ricambio generazionale;

preso atto con soddisfazione che anche nel Documento si ribadisce la necessità di incrementare l'incisività dell'azione italiana nella politica agricola comunitaria, in difesa di tutte le produzioni nazionali, anche nei confronti degli accordi con Paesi terzi;

sottolineata la necessità di sostenere le zone deboli e di montagna mediante l'idoneo finanziamento delle leggi esistenti, con specifico riferimento alla legge n. 97 del 1994, prevedendo una particolare tutela delle microaziende;

ribadita l'urgenza di pervenire ad una Conferenza agricola nazionale, da cui prenda spunto la definizione di una legge di orientamento strategico, che consenta il rilancio del settore per quanto afferisce alle risorse da destinare e alle nuove occupazioni che occorre sollecitare, in un'ottica complessiva che tenga conto degli aspetti di politica fiscale e dei trasporti e di tutti gli altri aspetti attinenti allo sviluppo dell'agricoltura; valutati positivamente i riferimenti alla multifunzionalità e alla valorizzazione dei prodotti di qualità, da realizzare anche attraverso la promozione di un idoneo sistema di certificazione, a tutela anche del consumatore e della concorrenza;

considerata la necessità di conseguire, in tempi brevi, obiettivi di semplificazione delle procedure e degli adempimenti cui sono sottoposti i soggetti che operano nel settore agroalimentare, accelerando il processo in atto a seguito dell'approvazione delle leggi n. 59 e n. 127 del 1997;

preso atto del processo legislativo in parte concluso ed in parte *in itinere*, volto a conseguire riforme strutturali conformi agli indirizzi generali e che sta impegnando intensamente il Governo ed il Parlamento, nell'intento di procedere, tra l'altro: alla riforma della legge n. 468 del 1992, in materia di produzione lattiera; alla riforma dell'AIMA; alla predisposizione di una legge che incentivi l'imprenditoria giovanile; alla riforma dei contratti agrari; ad una serie di provvedimenti tesi alla tutela delle produzioni di qualità (segnatamente, tre testi unificati di diverse proposte di legge di iniziativa parlamentare elaborati dalla Commissione in materia di denominazioni di origine protette, di tutela dei territori con produzioni di qualità e di istituzione delle strade del vino); alla riforma dei consorzi agrari; a significativi interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura;

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:

a) 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;

b) organizzare un efficace governo delle biotecnologie al fine di tutelare gli interessi generali nei confronti di un settore in crescita esponenziale, valutando con la massima attenzione la previsione di specifici incentivi alla compatibilità ambientale ed agli effetti tossicologici cui si richiama il Documento, in coerenza con i risultati dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Agricoltura della Camera e con gli atti di indirizzo sul tema della brevettabilità delle specie viventi approvati dal Parlamento;

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

d) assicurare, in coerenza con le politiche generali del lavoro, 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 permette di realizzare un vero incremento occupazionale;

e) definire una adeguata normativa volta, in una prospettiva strategica, ad accelerare l'ammodernamento strutturale dell'azienda agraria, con particolare riguardo all'azienda a conduzione familiare.

La Commissione auspica che le risorse finanziarie necessarie per perseguire gli obiettivi sopra elencati possano essere reperite anche nell'ambito degli accantonamenti (pari a 26.600 miliardi nel triennio, di cui 5.500 miliardi a favore delle politiche settoriali) previsti nel Documento per la realizzazione degli interventi per lo sviluppo.

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore: Roberto DI ROSA)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La XIV Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economica e finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001, presentato dal Governo in data 18 aprile 1998;

considerato che:

tutti i criteri di convergenza del Trattato di Maastricht (tranne uno) sono stati raggiunti nel modo di seguito indicato:

tasso di inflazione pari all'1,9 per cento, ampiamente inferiore al valore programmatico del 2,7 per cento, ed inferiore allo stesso 2,5 per cento dell'obiettivo del Governo;

indebitamento netto della P.A. pari al 2 per cento del PIL inferiore al limite massimo previsto del 3,0 per cento;

tasso di interesse di lungo termine uguale a 6,9 per cento, inferiore al previsto valore dell'8,0 per cento;

il tasso di cambio della nostra moneta, sia nei confronti dell'ECU che delle principali valute dell'Unione, ha registrato un andamento molto stabile, con oscillazioni limitate attorno alle parità ufficiali, già decise negli Accordi di Cambio del Sistema Monetario Europeo del 25 novembre 1996; rispetto all'ECU il cambio si è stabilizzato nella fascia superiore della banda « informale » di oscillazione del $\pm 2,25$ per cento, nonostante la prevista

possibilità di variazione ben più ampia tra ± 15 per cento;

unica eccezione nell'ambito dei criteri considerati il debito della P.A. in percentuale del PIL, che ha assunto il valore del 121 per cento: tale valore, nonostante sia in costante e significativa diminuzione dal 1995, resta tuttavia lontano dal valore di riferimento, pari al 60 per cento, previsto dal Trattato;

i risultati conseguiti nel processo di convergenza, consentendo l'ingresso dell'Italia nell'UEM, hanno posto le basi della stabilità monetaria e di bilancio, premessa di una crescita economica, presupposto fondamentale al superamento della crisi strutturale dell'occupazione, comune a molti dei paesi dell'Unione;

rilevato altresì che:

1) gli obiettivi macroeconomici che interessano direttamente i rapporti con i *partners* europei per il triennio considerato, riguardano il consolidamento della stabilità finanziaria; in particolare, la politica di bilancio procederà sulle due linee fondamentali della continuazione dell'opera di risanamento finanziario, in coerenza con gli impegni che il paese si è assunto aderendo al Patto di stabilità e di crescita, e della predisposizione di spazi finanziari per consentire alla politica di bilancio di concorrere a sostegno dell'attività produttiva e di conseguenza all'aumento dell'occupazione;

2) conseguentemente gli obiettivi programmatici del triennio prevedono:

stabilizzazione del rapporto avanzo primario/PIL sul valore del 5,5 per cento;

continua riduzione del rapporto tra disavanzo complessivo e reddito nazionale dal 2,6 per cento previsto per il 1998 all'1,0 per cento per il 2001;

sostanziale riduzione del rapporto tra debito pubblico e reddito nazionale, che dall'attuale valore del 121,6 per cento arriverà al valore di 107,0 per cento a fine triennio;

una riallocazione delle risorse da spese in conto corrente a spese in conto capitale in misura doppia rispetto alla crescita del PIL monetario;

l'adozione di misure di riduzione della pressione fiscale, che inizierà già con il venir meno degli effetti del contributo per l'Europa;

3) le scelte del Governo per sostenere gli obiettivi di crescita dell'occupazione e dell'attività produttiva nelle aree meno sviluppate consistono in investimenti per:

infrastrutture, a sostegno delle attività economiche e della formazione del capitale umano;

la ricostruzione delle zone colpite da recenti calamità naturali;

interventi in settori rilevanti quali sanità, istruzione, sicurezza, edilizia abitativa e riqualificazione della pubblica amministrazione;

l'avvio di una politica di riduzione della pressione tributaria;

4) le risorse complessivamente utilizzabili nel triennio per tali interventi ammonteranno a 26.000 miliardi, che saranno ripartiti per 5.000 miliardi per interventi in settori prioritari, per 15.600 miliardi per il sostegno agli investimenti e alla ricostruzione delle zone terremotate, e per 6.000 miliardi a riduzione della pressione fiscale;

5) alla luce di questi obiettivi, le misure correttive previste per il prossimo triennio ammonteranno a 13.500 miliardi per il 1999, a 17.500 per il 2000, e a 19.500 per il 2001, misure che riguarderanno prevalentemente le spese correnti (9.500, 13.500 e 15.500 miliardi per ciascun anno considerato) e le entrate per una quota costante di 4.000 miliardi l'anno;

conclusivamente, valutato che:

la manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001 appare coerente con il

Patto di stabilità e crescita sottoscritto dal nostro paese;

l'Europa costituisce il quadro di riferimento del Documento, nella consapevolezza che l'Italia guiderà, con gli altri paesi membri dell'UEM, il governo dell'economia europea;

accanto alla manovra di bilancio, va sottolineata la centralità, nelle scelte del Governo, delle politiche per la concorrenza ed il mercato nonché la necessità di pervenire ad una più significativa armonizzazione fiscale a livello europeo;

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 1999-2001
(Doc. LVII, n. 3)

La Commissione speciale per le questioni regionali,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1999-2001;

valutati positivamente gli indirizzi in esso delineati, che appaiono concretamente realizzabili alla luce del risanamento della situazione economica del Paese, ora attestata anche dall'ingresso dell'Italia nella nascente Unione economica e monetaria;

considerato che in questo contesto potrà essere gradualmente superata la fase delle manovre correttive in quanto per il 1999 la manovra ammonterà a 13.500 mi-

liardi, mentre per gli anni 2000 e 2001 le misure correttive risulteranno pari rispettivamente a 4000 e 2000 miliardi,

esprime

PARERE FAVOREFOLE

con le seguenti osservazioni:

A. si ritiene indispensabile garantire l'autosufficienza finanziaria delle regioni e degli enti locali attraverso una compartecipazione al gettito delle imposte statali, commisurata all'ammontare della popolazione residente nei rispettivi territori, senza incremento della pressione fiscale. Allo scopo di superare gli squilibri terri-

toriali, deve prevedersi un fondo perequativo che sarà gestito centralmente, ma che dovrà essere definito con il concorso delle regioni. Inoltre, la piena autonomia finanziaria implica sia l'eliminazione dei vincoli di destinazione ai tributi propri (come l'IRAP), sia la facoltà di istituire sovrimposte o addizionali locali ai tributi statali, sia, infine, il superamento dei vincoli di tesoreria. È altresì necessario procedere alla rideterminazione dei tassi di interesse per i mutui stipulati con la Cassa depositi e prestiti;

B. al tema dello sviluppo e ammodernamento infrastrutturale del Paese è necessario indirizzare una maggiore quantità di investimenti diretti, indicando le opere prioritarie e le risorse destinabili e/o le modalità per l'acquisizione delle risorse finanziarie, il tutto in un quadro unitario, nel quale peraltro, alla luce dei decreti sul decentramento, devono essere chiaramente ripartite ed esercitate le competenze statali, da un lato, e quelle regionali e locali, dall'altro. In particolare, è necessario colmare il ritardo dell'Italia nel settore delle infrastrutture di trasporto ferroviario e marittimo, riducendo, nel settore del cabotaggio marittimo, i relativi costi agli stessi livelli degli altri paesi europei;

C. in riferimento alle politiche per l'innovazione e l'alta tecnologia, con particolare riguardo al settore spaziale, si ritiene necessario confermare l'impegno dell'Italia in sede europea in ordine alla partecipazione ai programmi di controllo satellitare della navigazione intermodale (GNSS 1 e 2), predisponendo a questo fine i necessari stanziamenti finanziari aggiuntivi a quelli già previsti dall'ENAV e dall'ASI, nonché promuovendo le conseguenti intese istituzionali fra Governo e regioni atte a definire gli aspetti di rilievo economico ricadenti sul territorio;

D. si ritiene necessario dedicare una specifica attenzione al problema delle calamità naturali, sia prevedendo le risorse indispensabili per portare a termine la

ricostruzione nelle zone colpite dai recenti eventi sismici, sia scegliendo un nuovo approccio, che preveda l'intervento del sistema assicurativo a fianco di quello statale, consentendo così di finanziare senza costi aggiuntivi le attività di prevenzione;

E. è necessario elaborare un progetto di integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e delle politiche per il lavoro, coerente con gli indirizzi europei emergenti dalla ridefinizione dei fondi strutturali. Ciò tra l'altro comporta, nel quadro di una collaborazione istituzionale tra Ministeri della pubblica istruzione e del lavoro e Autonomie, il finanziamento del sistema di formazione continua e delle disposizioni innovative della L. 196/97, il finanziamento del fondo di rotazione per i cofinanziamenti italiani connessi al fondo sociale europeo, il rifinanziamento della legge n. 23 del 1996 sull'edilizia scolastica. Queste priorità dovrebbero coordinarsi con il piano d'azione per l'occupazione predisposto dal Ministero del lavoro;

F. si condivide l'ipotesi di istituire un'Agenzia per lo sviluppo industriale e l'occupazione che operi prevalentemente nel Mezzogiorno ma anche nelle aree depresse o di declino industriale dell'intero Paese, purché essa: a) abbia una struttura operativa snella e comporti la riorganizzazione di tutti gli enti e le società di promozione operanti nel Mezzogiorno; b) si proponga l'attrazione degli investimenti anche internazionali, la promozione di nuova imprenditorialità in funzione della creazione di occupazione, riconoscendo nelle regioni e nelle autonomie locali i soggetti fondamentali della promozione economica; c) sviluppi il partenariato tra i distretti industriali del centro-nord e le aree del Mezzogiorno, ed anche delle altre aree del Paese; d) veda la partecipazione anche delle regioni e degli enti locali;

G. è necessario ripensare gli strumenti della programmazione negoziata, semplificando le procedure.