

Si può infine osservare che il DPEF non contiene alcuna indicazione sulle intenzioni del Governo relativamente a due misure che dovrebbero avere un impatto positivo in termini di maggiore occupazione proprio nel settore dell'edilizia. Si tratta della proroga della detrazione d'imposta del 41 per cento sui lavori di ristrutturazione degli immobili, in scadenza il 31 dicembre 1999, e la possibilità di applicare in via sperimentale un'aliquota IVA ridotta sulle attività ad alto contenuto di lavoro.

Più in generale si deve rilevare una certa genericità del Documento soprattutto laddove, nell'individuare i contenuti che dovrebbero essere riversati nel provvedimento collegato in materia tributaria che il Governo si riserva di presentare al di fuori della sessione di bilancio, non fornisce ulteriori indicazioni sui suoi contenuti.

La fiscalità ecologica.

Anche nel DPEF 2000-2003 il Governo ribadisce l'intenzione di proseguire il processo di riduzione del carico contributivo facendo ricorso alle risorse derivanti dalla tassazione ecologica.

La riforma della Pubblica Amministrazione.

Nel Documento di programmazione economico finanziaria 2000-2003 la questione dell'ammodernamento della pubblica amministrazione e della semplificazione amministrativa assume una posizione centrale tra gli strumenti di politica economica, a differenza di quanto previsto nel DPEF 1999-2001, nel quale tale obiettivo era genericamente inteso come elemento per favorire la coesione tra i Paesi dell'Unione, anche se era considerato tra gli interventi strategici sul tessuto produttivo nel quadro delle politiche per l'occupazione.

L'amministrazione della giustizia.

Riguardo all'amministrazione della giustizia, oltre al proseguimento della riforma

avviata, si affianca l'esigenza di potenziare l'organico della magistratura ordinaria — mediante il reclutamento di 1.000 nuovi giudici — e d'intervenire sulle strutture giudiziarie, innovando il sistema del gratuito patrocinio e della difesa giudiziale dei non abbienti. Su quest'ultimo punto sarebbe utile un chiarimento sulle modalità di intervento.

Le politiche culturali.

Accenni all'esigenza di promuovere e sostenere la formazione, la ricerca scientifica e tecnologica e le attività culturali compaiono peraltro in più parti del Documento, a testimonianza del rilievo attribuito a tali settori nel quadro delle politiche occupazionali e di sviluppo economico.

In particolare, si conferma che la manovra di finanza pubblica destinerà parte delle maggiori spese non contemplate dalla legislazione vigente ad interventi — la cui individuazione è rimessa alla legge finanziaria — concernenti anche la formazione, l'informatizzazione, la scuola, l'università e la ricerca.

Gli interventi previsti nei settori citati sono visti, in questa sede, quali strumenti atti a perseguire gli obiettivi dichiarati della politica economica del Governo (obiettivi che non si discostano grandemente da quelli previsti nel DPEF dello scorso anno): la promozione della crescita, la creazione di nuovi posti di lavoro, l'inclusione delle persone e delle fasce sociali emarginate o a rischio di emarginazione, con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Quanto alla concreta individuazione degli interventi di promozione e sostegno, il documento si richiama ai cinque « macro-obiettivi » individuati nel Piano pluriennale delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema dell'istruzione, della formazione professionale e della ricerca, anch'esso previsto dal Patto sociale.

Il Piano è stato presentato dal Governo nei giorni scorsi. Si ricorda che il realiz-

zarsi di tale adempimento prima del DPEF costituiva un impegno esplicitamente previsto dal Patto sociale.

I citati macro-obiettivi sono i seguenti:

integrazione dell'offerta formativa e complementarietà del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro (obbligo di frequenza di attività formative; sistema di istruzione e formazione tecnica superiore; educazione continua e permanente; apprendistato e tirocinio);

inclusione dei soggetti svantaggiati (lotta alla dispersione scolastica; attuazione del diritto allo studio; rafforzamento delle attività di orientamento);

riqualificazione del sistema (autonomia scolastica; autonomia didattica degli atenei; riordino della formazione professionale; sistema dei crediti formativi; decentramento dell'azione formativa; formazione a distanza);

infrastrutturazione del sistema (edilizia scolastica ed universitaria; piano di investimenti nelle tecnologie informatiche);

promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico (sviluppo dei centri di eccellenza nella ricerca universitaria; azioni per la ricerca industriale e nelle aree depresse, con particolare riguardo agli strumenti attualmente a disposizione delle piccole e medie imprese).

Si segnala infine che ai sensi del DPEF in esame, istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico formeranno oggetto di uno dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica da esaminare al di fuori dei documenti di bilancio.

Come si è detto, varie parti del Documento in esame presentano riferimenti ad iniziative e interventi nel settore della ricerca; questi peraltro non appaiono raccolti in un contesto organico, ciò che avrebbe giovato ad evidenziare con immediatezza le priorità strategiche e il quadro delle risorse attivabili.

La tutela delle risorse idriche e la difesa del suolo.

Il Documento segnala che l'Italia sconta ritardi sia nella manutenzione e nello sviluppo del sistema idrico ed idrogeologico sia, più in generale, nella salvaguardia del suolo. La legge n. 183 del 1989, relativa alla difesa del suolo, realizzerà, accanto agli interventi più urgenti previsti dalla legge n. 267 del 1998, il complesso degli interventi di risanamento idrogeologico previsti dalla pianificazione di bacino.

Anche in queste aree, dunque, l'azione pubblica deve migliorare la propria capacità di pianificazione e d'intervento. Gli assi prioritari di intervento dovranno tradursi in attività operative miranti a sostenere un coinvolgimento più articolato di risorse pubbliche e private.

In altra parte del Documento si sostiene però, cercando di evidenziare gli aspetti positivi della situazione attuale, che « nel settore delle risorse idriche risulta ormai avviato il complesso adeguamento istituzionale alla riforma del 1994, nella quasi totalità del territorio nazionale. Le azioni devono essere ora indirizzate alla semplificazione dei meccanismi decisionali, allo sviluppo delle funzioni di programmazione e controllo da parte degli enti locali associati negli "ATO" (Ambiti territoriali ottimali, legge 5 gennaio 1994, n. 36), alla promozione di livelli-servizio uniformi sul territorio nazionale, all'insediamento di gestioni imprenditoriali ».

Occorre ricordare infine che, grazie ad una più incisiva misura di fiscalità ecologica, contenuta nell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1998, n. 448, che disciplina la cosiddetta *carbon tax*, è possibile incrementare il carico tributario gravante sulle emissioni di anidride carbonica.

LE POLITICHE SOCIALI

Previdenza.

In materia di previdenza lo scorso DPEF acquisiva i risultati ottenuti con il collegato 1998 (articolo 59 della legge

n. 449 del 1997) e si limitava a sottolineare la necessità di completare l'intervento per quanto concerne la previdenza complementare, frenata da difficoltà nell'accumulazione di risorse da parte dei fondi pensione. Si ipotizzava al riguardo un'intesa con le parti sociali per la definizione delle misure più idonee ad incentivare l'allocatione del risparmio delle famiglie ai fondi pensione.

È utile ricordare che l'articolo 71 della legge n. 144 del 1999 (c.d. «collegato ordinamentale») ha conferito una delega al Governo per la trasformazione in titoli del trattamento di fine rapporto, finalizzata allo sviluppo delle forme pensionistiche integrative. È auspicabile che il relativo schema di decreto legislativo, attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari, possa essere sollecitamente emanato.

L'attuale DPEF non contiene una sezione dedicata ad interventi in materia previdenziale. Alcune indicazioni però si possono desumere:

dal quadro delle previsioni di spesa a legislazione vigente (pag. 55), dal quale si ricava che l'incidenza della spesa per pensioni è destinata a crescere, in rapporto al PIL, dal 14,2 per cento del consuntivo 1998 sino al 14,4 per cento (previsioni 1999 e 2000) per poi discendere gradualmente al 14,1 per cento nel 2003;

dalla sezione dedicata agli obiettivi programmatici, ove si afferma (pag. 57), con riferimento alla prevista manovra correttiva per il 2000, che «nel rispetto del metodo della concertazione, ogni ulteriore intervento di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa sociale che fosse concordato tra Governo e parti sociali troverebbe compensazione al proprio interno, ivi inclusi interventi intesi a sostenere il reddito disponibile nelle fasce più basse»;

dalla sezione dedicata alla struttura degli interventi correttivi (pag. 61), ove si citano, tra gli interventi da inserire nella prossima legge finanziaria, «ulteriori azioni di razionalizzazione delle istituzioni

erogatrici di trattamenti previdenziali ed assistenziali e di rafforzamento della previdenza complementare».

Interventi questi sui quali andrebbero chiariti i possibili contenuti ed i rapporti con le deleghe già conferite al Governo dalla legge n. 144 del 1999, in particolare per quanto riguarda il riordino — senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica — degli enti di previdenza ed assistenza (articolo 57).

Sanità e assistenza sociale.

Per quanto riguarda la sanità, l'azione del Governo si muoverà secondo le seguenti direttrici:

attuazione della riforma del Servizio sanitario nazionale;

federalismo fiscale;

riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria;

qualificazione professionale e formazione manageriale;

riqualificazione dell'edilizia sanitaria, ammodernamento tecnologico e sicurezza delle strutture;

integrazione del sistema informativo sanitario con gli altri sistemi della pubblica amministrazione.

Nel Documento si sottolinea, infine, che la spesa per la sanità è stata quantificata in un ammontare di risorse corrispondenti alla spesa effettiva (116.000 miliardi nel 2000), in misura perciò significativamente superiore a quelle riconosciute nel passato, ponendo così le premesse per l'attuazione del previsto federalismo fiscale.

Per una migliore realizzazione di tale obiettivo, si sollecita il Governo ad una maggiore concertazione con le Regioni (soprattutto per quanto riguarda i disavanzi sommersi delle ASL), anch'esse chiamate a svolgere un'azione di adeguamento della spesa sanitaria ed un maggiore controllo degli andamenti della finanza locale.

LE POLITICHE PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Il Mezzogiorno come « missione nazionale ».

Come anticipato nella prima parte di questa relazione, la definizione della nuova impostazione del DPEF prevede un'ampia sezione dedicata alle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno segno evidente della particolare attenzione che si vuole dare a questo tema.

Per il Mezzogiorno la politica nazionale mira a conseguire un miglioramento permanente del contesto economico e sociale. A tale scopo si ritiene necessaria un'azione univoca e chiara della politica economica, che divenga « missione nazionale ».

Come sottolineato nel Documento di programmazione: « Ai risparmi, alle capacità imprenditoriali, al lavoro specializzato, il Governo intende offrire uno scenario certo e articolato per i prossimi anni fondato su un insieme di politiche settoriali fra loro coordinate. Si punta, in primo luogo, su una politica di riqualificazione degli investimenti pubblici. Si affiancano a queste le politiche: di rafforzamento della concorrenza nei mercati; di maggiore efficienza del mercato del lavoro; di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica ».

Al fine di orientare gli interventi alla valorizzazione delle risorse del territorio e di impostare azioni altamente integrate, il Programma è stato articolato in sei assi: risorse naturali; risorse culturali; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città, istituzioni locali e vita associata; reti e nodi di servizio.

Per dare certezza finanziaria e unicità di intervento è stato predisposto un quadro finanziario unico settennale che comprende tutte le risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno, sia quelle ordinarie sia quelle aggiuntive (comunitarie, di cofinanziamento nazionale e nazionali).

Attraverso questo piano finanziario viene previsto un incremento della spesa in conto capitale del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale dal 38-42 per cento degli ultimi anni al 44 per cento nel 2000, al 47

per cento nel 2002, e a meno del 45 per cento alla fine del periodo.

Al fine di assicurare condizioni attrattive per le imprese anche nella prima fase del Programma, quando ancora non saranno efficaci gli interventi di contesto, è prevista una concentrazione delle azioni di incentivazione, in particolare della legge n. 488 del 1992, nel biennio 2000-2001, anche attraverso la riprogrammazione di fondi comunitari 1994-1999.

Come sottolinea infine il Documento di programmazione, l'attuazione di questi obiettivi « richiede una chiara valutazione economico-sociale-ambientale degli interventi e un'elevata qualità progettuale che consentano di integrare a livello territoriale azioni diverse (infrastrutturali, di incentivazione industriale e commerciale, ambientale, di formazione) funzionali a un obiettivo specifico. Proprio per avviare in modo appropriato questa progettazione sono state assegnate alle amministrazioni risorse destinate al finanziamento di studi di fattibilità, per l'attuazione di interventi a medio-termine di grande valenza ».

LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

L'utilizzo dei fondi strutturali comunitari 1994-1999.

Come sottolinea il Documento di programmazione: « dopo l'esperienza insoddisfacente dei primi anni del programma comunitario 1994-1999, causata principalmente dalla carenze qualitative della sua impostazione, a partire dal 1997 si è proceduto ad una significativa revisione procedurale, attuando una profonda riprogrammazione degli interventi.

Si è potuto così ottenere tra il 1996 e il 1998 un incremento dall'8 al 55 per cento della quota dei fondi strutturali comunitari per il Mezzogiorno effettivamente erogata, assicurando il rispetto dell'obiettivo fissata nel DPEF dello scorso anno. Per la fine del 1999 l'equivalente obiettivo di spesa è fissato nella misura del 70 per cento ».

La programmazione negoziata.

Il DPEF sottolinea che attraverso le iniziative di « nuova programmazione » sono stati superati i gravi ritardi accumulati nel 1997-98 nell'attuazione dei patti e dei contratti. Gli effetti (...) sulle erogazioni si stanno pienamente manifestando proprio in questi mesi centrali del 1999 ».

A tal proposito il Documento di programmazione sottolinea che « da subito le erogazioni relative ai nuovi patti potranno essere avviate grazie alla cospicua riduzione della relativa documentazione a fronte di una contestuale estensione delle attività di certificazione da parte del soggetto responsabile, nonché alla diffusione via *Internet* della modulistica necessaria alle diverse fasi del patto; semplificazioni procedurali frutto di una faticosa e costante concertazione con le parti sociali e i rappresentanti dei patti territoriali ».

Secondo quanto afferma il Documento di programmazione, l'obiettivo del Governo mira ad un rafforzamento dei patti esistenti e a una più forte loro integrazione nella politica regionale di sviluppo locale: « I patti saranno considerati il punto di partenza per una piena valorizzazione dei sistemi locali a essi collegati, promuovendo a tal fine le sinergie con gli strumenti di pianificazione territoriale e le azioni tese a promuovere le relazioni locali — di natura economica, sociale e istituzionale — e a modificare il contesto così da rafforzare la competitività delle iniziative imprenditoriali a prescindere dalle agevolazioni pubbliche. Per far ciò, oltre ad avvalersi del supporto tecnico di Sviluppo Italia, è prevista un'integrazione con la programmazione regionale ».

Per quanto concerne i contratti di programma, il Documento evidenzia che per i vecchi contratti di programma « sono in corso trattative volte a garantire un'evoluzione dello strumento più rispondente alle nuove esigenze, dettate dalla nascita dell'Euro, e imposte dall'evolversi della tecnologia, o a rinegoziare con nuove imprese le agevolazioni ».

Sviluppo Italia.

Il Documento di programmazione sottolinea come, « nell'attuazione dei suoi compiti, Sviluppo Italia opererà in stretto raccordo con le Amministrazioni centrali responsabili per l'indirizzo e il monitoraggio. In questo ambito, è stata siglata una convenzione con il Ministero del Tesoro per la realizzazione da parte della Società di un'azione volta alla promozione dei sistemi locali d'impresa, con specifica attenzione ai patti territoriali e ai contratti d'area esistenti ».

Completamento di opere infrastrutturali e studi di fattibilità.

Con deliberazione del 21 aprile 1999 il CIPE ha approvato l'elenco delle opere infrastrutturali (232) da completare per un ammontare di risorse pari a 2.577 miliardi, cui si aggiungono 337 miliardi per il completamento delle 16 opere commissariate ai sensi della legge n. 135 del 1997 c.d. « sblocca-cantieri ».

Il Documento di programmazione specifica che « la selezione è avvenuta applicando criteri pre-definiti che premiavano le opere con progettazione più avanzata, con minor rapporto tra costi da sostenere e costi già sostenuti e che fossero ancora capaci di rispondere ad una domanda effettivamente presente nel territorio. (...) Il 30 per cento dei finanziamenti è stato assegnato ad Amministrazioni centrali e locali mediante il criterio della premialità, attribuendo cioè risorse a quei progetti che presentavano un punteggio più elevato in base ai criteri predefiniti ».

Le agevolazioni alle attività produttive.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria presenta per la prima volta un volume allegato contenente la relazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive (doc. LVII, n. 4/III).

La relazione contiene inoltre due allegati sulla legge n. 46 del 1982 (Fondo per l'innovazione tecnologica) e sulla legge

n. 488 del 1992 (Interventi agevolativi nelle aree depresse).

Il DPEF 2000-2003 evidenzia che l'ammontare complessivo delle risorse erogate nel 1998 per le agevolazioni alle attività produttive sull'intero territorio nazionale è stato pari a 10.900 miliardi (0,5 per cento del PIL), cofinanziando investimenti per circa 33.000 miliardi. Il 66 per cento delle risorse complessive è stato destinato al Mezzogiorno.

In particolare il 45 per cento degli investimenti riguarda la legge n. 488 del 1992, la quale attraverso quattro bandi ha sinora agevolato iniziative per la realizzazione di circa 57.000 miliardi di investimenti (34.600 miliardi nel Mezzogiorno).

LE PROSPETTIVE PER IL 2000-2006

Le linee politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Il DPEF sottolinea che « nel 2000 il Mezzogiorno potrà trarre vantaggio dagli effetti positivi della più favorevole congiuntura prevista a livello europeo e nazionale e dall'entrata a regime degli interventi di politica economica territoriale messi in atto nel biennio 1998-99 ».

Il Documento ritiene che la crescita del PIL del 2 per cento nel 2000 nel Mezzogiorno sia tuttavia insufficiente, in quanto lo scenario programmatico di medio termine indica la possibilità per il Mezzogiorno di un ulteriore sviluppo, determinato, in particolare, dalla crescita delle esportazioni verso l'estero e il resto d'Italia, dallo sviluppo del turismo e dei relativi consumi, dai maggiori investimenti privati favoriti da un miglioramento del contesto economico e dalle mutate condizioni del mercato del lavoro, dall'emersione dell'occupazione sommersa.

Lo sviluppo del Mezzogiorno dovrà attuarsi secondo cinque politiche settoriali, tra loro fortemente integrate:

un incremento della dotazione di capitale sociale, in infrastrutture, in tutela e fruibilità del patrimonio naturale e culturale, in giustizia e ordine pubblico;

la promozione dello sviluppo locale, attraverso un utilizzo mirato degli incentivi agli investimenti e l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata;

il rafforzamento della concorrenza nei mercati, in particolare nei grandi servizi di rete, nei servizi locali di pubblica utilità, nei servizi per le imprese;

la flessibilità delle politiche per il mercato del lavoro;

l'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica, attraverso il decentramento delle competenze alle amministrazioni locali con il rafforzamento tecnico di tutte le amministrazioni, la loro razionalizzazione e riorganizzazione.

La programmazione per l'impiego dei fondi strutturali comunitari 2000-2006.

Le linee programmatiche per l'avvio della programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 sono così delineate:

intervenire per semplificare e razionalizzare le procedure amministrative e di approvazione della programmazione: di tali interventi sono responsabili le regioni; è compito del Governo promuoverli e incentivarli;

definizione degli schemi per la valutazione *ex ante* e *in itinere* degli interventi;

identificazione dei metodi e delle condizioni per favorire la partecipazione al finanziamento e alla gestione dei progetti di intervento;

necessità di un adeguato sistema informativo e di monitoraggio sui progetti e sul loro ciclo di attuazione, e sui fabbisogni di investimento misurati in base alla quantità e qualità dei servizi necessari.

Il programma di sviluppo del Mezzogiorno: criteri e obiettivi.

Nell'analisi effettuata dal Governo sulle passate esperienze circa l'utilizzo dei fondi

comunitari sono state individuati alcuni problemi che hanno influenzato e caratterizzato negativamente la qualità e la stessa dimensione della spesa in conto capitale: scarsa responsabilità dei livelli locali di governo nella fase di programmazione, carenze nel partenariato, inadeguatezza nella valutazione *ex-ante* dei progetti, mancanza di un piano finanziario di medio-lungo termine.

Andrebbero pertanto favoriti interventi tesi ad eliminare tali ostacoli.

L'obiettivo generale del Programma di sviluppo del Mezzogiorno PSM (tasso di crescita del Mezzogiorno superiore a quello medio europeo, con una riduzione del disagio sociale e del divario di sviluppo) viene conseguito attraverso una strategia di sviluppo ambientalmente sostenibile, articolata in sei assi prioritari di intervento:

Asse I Risorse naturali;

Asse II Risorse culturali;

Asse III Risorse umane;

Asse IV Sistemi locali di sviluppo;

Asse V Città, istituzioni locali e vita associata;

Asse VI Reti e nodi di servizio.

Proprio per agevolare l'avviamento di questa progettazione integrata, il CIPE, nella seduta del 30 giugno 1999, ha assegnato 100 miliardi per il finanziamento di studi di fattibilità su progetti di intervento integrato nelle regioni del Mezzogiorno.

Il Documento di programmazione specifica inoltre che «al fine di assicurare condizioni attrattive per le imprese anche nella prima fase del Programma, quando ancora non saranno efficaci gli interventi di contesto, è stato infine previsto che nel biennio 2000-2001 il volume degli incentivi rimanga elevato».

Andrebbe allora valutata l'opportunità di una riprogrammazione di fondi strutturali 1994-1999 a favore della legge n. 488 del 1992.

Le risorse finanziarie.

Il Documento di programmazione ritiene necessarie alcune condizioni per lo

sviluppo del piano finanziario globale di programmazione necessario alla realizzazione del PSN:

le risorse pubbliche (sia ordinarie sia quelle destinate specificamente alle aree depresse) devono eccedere quelle dei fondi strutturali comunitari;

i fondi comunitari, la relativa quota di cofinanziamento nazionale, nonché le risorse destinate *ad hoc* alle aree depresse devono essere effettivamente aggiuntive alle risorse ordinarie.

Attraverso questo piano finanziario «programmatico» — che tiene conto delle risorse nazionali e di quelle comunitarie — viene previsto un incremento della spesa in conto capitale del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale dal 38-42 per cento degli ultimi anni al 44 per cento nel 2000, al 47 per cento nel 2002, e a meno del 45 per cento alla fine del periodo.

In particolare, le risorse complessivamente destinate all'Italia per il periodo 2000-2006 a valere sul nuovo programma dei fondi strutturali comunitari ammontano a oltre 57.000 miliardi (30 miliardi di euro). Il DPEF indica in circa 45.000 miliardi le risorse destinate all'intero Mezzogiorno, comprendendovi le quote destinate all'Abruzzo ed al Molise per il c.d. «*phasing out*».

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Tra gli interventi correttivi di finanza pubblica, il Documento di programmazione prevede il rafforzamento del patto di stabilità interno, senza peraltro specificarne l'effetto finanziario, né le misure specifiche che dovrebbero essere adottate rispetto alla normativa vigente.

Si ricorda che con il patto di stabilità interno, l'articolo 28 della legge n. 448 del 1998 ha introdotto nella disciplina dei rapporti finanziari fra lo Stato, le regioni e gli enti locali, il principio di corresponsabilità diretta di questi ultimi nei confronti degli

obiettivi e dei vincoli assunti dallo Stato nei confronti della Unione europea.

Come conseguenza di questi, le regioni e gli enti locali devono concorrere nel 1999 a ridurre il *deficit* dei conti pubblici attraverso il miglioramento dei propri conti in misura pari ad « almeno 0,1 punti percentuali del prodotto interno lordo » (2.200 miliardi) e a ridurre il rapporto debito/PIL. Questo miglioramento deve essere conservato per gli anni 2000 e 2001.

L'articolo 28 non indica in dettaglio né la cifra complessiva, né come questa debba ripartirsi fra i diversi enti territoriali; tuttavia il riferimento al risparmio sulle spese di questi enti fa sì che, in proporzione a quanto ciascun comparto ha speso nel 1998, il risparmio complessivo debba considerarsi così distribuito (l'importo relativo agli enti locali e alle regioni a statuto ordinario è stato successivamente confermato dalle circolari del Ministero del Tesoro n. 11 e n. 12 del 12 marzo 1999):

regioni a statuto ordinario, compresa la spesa sanitaria - 1.000 miliardi;

regioni a statuto speciale, compresa la spesa sanitaria - 380 miliardi;

province - 100 miliardi;

comuni - 700 miliardi;

comunità montane - 20 miliardi;

Totale - 2.200 miliardi.

Circa l'attuazione che sinora ha avuto il patto di stabilità interno, la Corte dei Conti, in occasione della sua audizione, ha sottolineato « le difficoltà operative di applicazione da parte degli amministratori degli enti, nonostante un ragguardevole "corpus" di circolari esplicative, hanno concorso a determinare nella prima parte del corrente anno andamenti del fabbisogno e del disavanzo finanziario dell'insieme degli enti locali non in linea con gli obiettivi del patto di stabilità interno.

È, pertanto, necessaria una messa a punto dei criteri di applicazione e dei sistemi di controllo, in modo che il patto costituisca un cardine dell'azione di rie-

quilibrio a medio termine dei conti pubblici ».

In relazione al rafforzamento del patto di stabilità interno che dovrebbe essere attuato attraverso una « più efficace applicazione al soggetti responsabili della spesa per l'assistenza sanitaria », l'ISAE, nel corso dell'audizione presso le Commissioni riunite, ha rilevato che la previsione di spesa sanitaria tendenziale appare abbastanza realistica, se confrontata con le sottostime che venivano proposte in passato come tetto di spesa sanitaria (dando luogo invariabilmente alla formazione di disavanzi abnormi).

L'ISAE osserva quindi che il riferimento al patto di stabilità interno sembra indicare l'intenzione di lasciare alle regioni la responsabilità di decidere che tipo di interventi attuare per contribuire al risanamento complessivo del bilancio pubblico. In questo caso, il rispetto del patto potrebbe essere ottenuto tanto attraverso misure di riduzione della spesa (revisione delle prestazioni garantite, attuazione di provvedimenti di controllo e riduzione degli sprechi, aumento della compartecipazione a carico dei cittadini), quanto attraverso aumenti di entrate fiscali.

È da ritenere opportuno che il Governo avvii un tavolo di concertazione con le Regioni e gli enti locali al fine di individuare norme comportamentali coerenti con il patto di stabilità interno.

Conclusioni.

La politica economica e finanziaria enunciata dal Governo, le linee e gli indirizzi della sua azione riformatrice contengono obiettivi di grande significato, corrispondenti agli interessi generali del Paese.

Relativamente alle politiche comunitarie, si esorta la stesura di una Carta costituzionale europea che, fermi restando i Trattati istitutivi, fissi i principi, i diritti e i doveri da porre a fondamento della casa comune e che attribuisca maggior valore alle autonomie regionali, alle comunità isolate ed alle minoranze locali, attraverso l'istituzione di tavoli negoziati di concertazione con gli enti locali. Nei confronti

dell'Unione europea dovranno essere assunti comportamenti propositivi, che portino alla definizione di politiche attive di dimensione europea e che sviluppino un programma europeo di investimenti ed interventi volti a creare occupazione e ad aumentare l'impegno scientifico e la ricerca per lo sviluppo di nuove tecnologie.

In quest'ottica di sviluppo e di crescita della competitività della nostra economia, le opportunità scaturenti dalla partecipazione all'Unione monetaria potranno essere colte mediante una politica economica che ponga in essere condizioni appropriate al diffondersi di investimenti produttivi e che elimini le barriere di natura normativa, fiscale e finanziaria alle attività imprenditoriali.

Dovranno, pertanto, essere definiti in modo esplicito l'insieme degli obiettivi e delle misure concrete capaci di portare alla modernizzazione del nostro apparato produttivo («risanamento reale», utile anche per il «risanamento finanziario»), in materia di servizi sanitari, sistema dei trasporti, sistema formativo, servizio postale, amministrazione della giustizia, funzionamento della pubblica amministrazione, proponendo un calendario di avvicinamento ai parametri europei (non di spesa ma di efficienza).

Del pari, si chiede al Governo di profondere il massimo sforzo nella lotta alla disoccupazione e che, a tal fine, siano esercitate tutte le azioni possibili. Oggi più che mai il problema disoccupazione, che vuol dire in gran parte disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno, costituisce un problema chiave che sovrasta tutti gli altri.

Occorrono sforzi più intensi per imprimere maggiore vigore alla crescita, determinando così migliori condizioni per un aumento dell'occupazione soprattutto in quelle aree dove è maggiore il tasso di disoccupazione. Questo sarà l'ambito in cui saremo chiamati a superare le prove più difficili e per le quali ci dobbiamo impegnare, con coerenza e tenacia.

La proposta fatta in questi giorni dal Ministro dell'università e della ricerca scientifica Berlinguer in tema di formazione e ricerca (c.d. *Masterplan*), che ci

auguriamo troverà adeguati spazi nella prossima legge finanziaria, incontra la nostra disponibilità ad avviare, sin dai prossimi giorni, la verifica delle linee generali, sui tempi e sulle modalità del progetto.

Procedere sulla strada di una profonda riforma della formazione professionale — che costituisce un capitolo fondamentale del Patto per lo sviluppo e l'occupazione — è un segnale che attesta l'impegno del Governo in questo settore.

La ripresa dell'occupazione non può prescindere però dal corretto andamento della finanza pubblica. Anche per questo fine è doveroso proseguire sulla strada della normalizzazione dei conti pubblici. L'opera di risanamento ha consentito al 1998 — quindi a consuntivo — di essere il primo anno, dopo il 1970, nel quale il saldo corrente della pubblica amministrazione italiana torna ad essere positivo (+0,3 per cento). Nel corso del 1999, inoltre, è previsto che il saldo positivo passerà all'1,2 per cento del PIL. Questo non deve farci dimenticare la constatazione che l'Italia ha oggettivamente margini di manovra più ristretti, rispetto agli altri Paesi comunitari, in considerazione del tuttora elevato livello del debito pubblico in rapporto al PIL.

A conclusione di questa relazione, è a mio avviso utile esporre alcune considerazioni che sono il frutto anche della positiva e costruttiva discussione avviata in Commissione, prendendo spunto sia dai contributi degli esponenti della maggioranza che della minoranza.

Ho già evidenziato nella premessa gli elementi di novità che caratterizzano il DPEF. Credo che queste novità riflettano i cambiamenti nella natura stessa della politica economica come si configura in Italia e negli altri paesi.

Nel merito del Documento la valutazione espressa dalle Commissioni parlamentari è di apprezzamento verso la determinazione mostrata nel proseguimento della linea di risanamento della finanza pubblica, coniugata con la strategia di riduzione della spesa corrente a favore della spesa in conto capitale ad una diminuzione graduale della pressione fiscale. Per la prima volta, infatti, le misure correttive

della finanza pubblica sono interamente fondate su riduzioni della spesa e la pressione fiscale — sia per le persone fisiche che per le società — è prevista in diminuzione sull'arco del quadriennio.

La preoccupazione che permea l'intero Documento è la scelta di incrementare la competitività strutturale del sistema italiano. Il Presidente del Consiglio, nel suo discorso di presentazione, ha dichiarato che « la concreta costruzione di un'identità più moderna della nazione italiana » è il tema del confronto. Modernizzare l'Italia, non potendo contare però su guadagni di competitività relativa con la riduzione fiscale, significa soprattutto guadagnare competitività in termini strutturali. Le vie indicate sono essenzialmente due: maggiore accumulazione di capitale, anche infrastrutturale (pubblico e collaborazioni pubblico-privato), e in ogni caso accrescimento della competitività attraverso migliori infrastrutture e maggiori flessibilità in tutti i mercati e nei diversi aspetti.

Dal confronto in Commissione bilancio è emerso, tra l'altro, che, dovendo avere un disavanzo pubblico in rapporto al PIL che deve ancora ridursi e volendo dare spazio a maggiori investimenti pubblici, la riduzione della spesa corrente rappresenta un obiettivo ancora da perseguire.

Tra queste voci c'è naturalmente la riforma del *welfare* sulla quale il Documento di programmazione suscita l'avvio di un confronto. L'auspicio è quindi che il Parlamento tenga vivo tale dibattito. Se non che al momento una nuova riforma deve essere affrontata attraverso il ricorso alla concertazione con le rappresentanze sociali e sindacali, mentre non sembrano essere inopportuni interventi correttivi sugli andamenti tendenziali, fermo restando il tetto complessivo per il *welfare*.

Gli incontri che il Presidente della Repubblica sta svolgendo al Quirinale sono come un richiamo alla necessità di proseguire il dialogo tra istituzioni e parti sociali affinché gli impegni sottoscritti con il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, sul versante della crescita e del *welfare*, possano trovare concreta attuazione.

L'avvio della riforma dello Stato sociale ed il riequilibrio della spesa comprende anche la revisione del sistema sanitario per il quale si auspica una coerenza tra gli indirizzi della riforma del Servizio sanitario nazionale e gli obiettivi del federalismo fiscale. Il richiamo va ad una maggiore concertazione con le Regioni, anch'esse chiamate dal patto di stabilità interno a svolgere un'azione di adeguamento della spesa sanitaria e ad un maggiore controllo sulla stessa.

Su questo come su altri temi il Parlamento sarà chiamato ad arricchire il dibattito, inserendo nella risoluzione finale interventi di natura fiscale a favore delle famiglie, perseguendo l'obiettivo di riduzione dell'IRPEF attraverso una maggiore intensificazione della lotta all'evasione fiscale e contributiva. Così come dovremo valutare attentamente la possibilità di introdurre un regime agevolativo per quanto concerne l'IVA, soprattutto in quei settori ad alto utilizzo del fattore lavoro.

Una particolare attenzione va posta riguardo al tema degli incentivi alle imprese e delle politiche industriali, sia per destinare maggiori risorse ai fattori sui quali si fonda la competitività di un Paese (attività di ricerca e sviluppo tecnologico, diffusione delle tecnologie informatiche), sia per adeguare il quadro giuridico complessivo (completamento della riforma del diritto societario, adozione di meccanismi automatici per il sostegno alle PMI, semplificazione procedure di finanziamento).

Per quanto riguarda i processi di liberalizzazione e privatizzazione, ci si dovrà basare su una maggiore integrazione con le politiche industriali, garantendo una presenza significativa dell'Italia in settori tecnologicamente avanzati. L'introduzione di un maggior grado di concorrenza sui mercati dei servizi di pubblica utilità — gas e Enel — va accompagnato confermando la necessità di affiancare ad interventi di diversificazione e di proiezione internazionale il pieno rispetto degli indirizzi parlamentari.

Il DPEF assume come missione prioritaria della politica economica italiana il tema dello sviluppo del Mezzogiorno, de-

dicando ad esso un capitolo specifico. Va visto pertanto con favore e di buon auspicio quanto affermato in questi giorni dalla Banca d'Italia, cioè che nel confronto del PIL *pro capite* il divario nord/sud evidenzia una inversione di tendenza, anche se permane il *gap* fra i tassi di sviluppo. Per ridurre quest'ultima distanza siamo convinti che vada favorita l'apertura di un confronto tra Governo, Parlamento e forze sociali che consenta una verifica puntuale dell'effettiva efficacia degli strumenti agevolativi adottati nel corso degli ultimi anni.

Patti territoriali, contratti d'area e l'insieme degli strumenti che fanno capo alla programmazione negoziata dovranno costituire uno strumento effettivo di sviluppo che, pur se suscettibile di miglioramento, espliciti in maniera tangibile i propri effetti in termini di sviluppo.

La strategia proposta richiede l'introduzione di radicali innovazioni; è una strategia certamente complessa e difficile, ma possibile. Il Governo si è assunto la responsabilità di indicare una strada ed è naturale che alla politica — e al Parlamento — non compete solo il controllo contabile.

Per modernizzare l'Italia e fornire al Paese le riforme che attende da tempo, il Governo ha chiesto il sostegno del Parlamento. È un impegno comune a tutti noi non tradire le attese di una numerosissima

parte di cittadini. La Commissione bilancio, avendo ampiamente discusso il Documento, mi ha conferito il mandato a riferire positivamente all'Assemblea per chiedere a voi di condividere gli obiettivi strategici del Documento e di dare al Governo il necessario sostegno per attuare la sua politica economica e finanziaria.

Se, da una parte, non nascondo le difficoltà che sono comunque davanti a noi, le nuove responsabilità che l'evoluzione dell'Europa ci impone ed i problemi che l'ingresso nella moneta unica ha aperto, dall'altra auspico un supplemento di capacità propositiva del Parlamento insieme ad un miglioramento dei rapporti tra maggioranza e opposizione attraverso un dialogo più diretto e continuato.

Del resto, siamo alla vigilia di sfide che vedranno il Paese impegnato su più fronti per rinnovare le sue strutture, le regole e la mentalità, per portare a conclusione questa lunga transizione politico-istituzionale. Se gli obiettivi sono comuni il dialogo non può che essere costruttivo. L'augurio è che il confronto di oggi possa arricchire la nostra proposta e che su questo terreno s'individuino possibili e coerenti punti di convergenza.

Giorgio PASETTO,
Relatore per la maggioranza.

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

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 2000-2003
(Doc. LVII, n. 4)

La I Commissione,

esaminato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003 esprime

PARERE FAVOREVOLE

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

(Relatore: Vincenzo SINISCALCHI)

PARERE

SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003
(Doc. LVII, n. 4)

La II Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2000-2003;

rilevato che le questioni attinenti alla giustizia non trovano una adeguata collocazione nel documento programmatico, risultando riduttive le considerazioni riservate alla giustizia, nonostante si tratti di questioni di estrema rilevanza sociale;

sottolineato che il rilievo del comparto giustizia dovrebbe essere evidenziato ulteriormente in un momento cruciale, quale l'attuale, di profonda riforma dell'organizzazione dei servizi; ciò indipen-

dentemente dal fatto che gli oneri finanziari relativi all'ordine pubblico debbono gravare sul bilancio del Ministero dell'interno, che è il dicastero direttamente competente in ordine alla sicurezza;

ritenuto che gli oneri finanziari relativi alla edilizia penitenziaria debbano spettare al Ministero dei lavori pubblici, anziché al Ministero di grazia e giustizia;

osservato che il Governo considera essenziale l'impegno del Parlamento affinché, in attesa della definitiva approvazione del disegno di legge governativo sulla liberalizzazione degli ordini professionali, non si proceda all'istituzione di nuovi ordini professionali;