

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**Doc. LVII**  
**n. 2-A**

## **RELAZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** **(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

**(RELATORE MORANDO)**

**Comunicata alla Presidenza il 18 giugno 1997**

SUL

### **DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO- FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1998-2000**

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

**presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri  
dal Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica  
e dal Ministro delle finanze**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 MAGGIO 1997**

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag. 3
Pareri:	
– della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 10
– della 2 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 11
– della 3 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 12
– della 6 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 13
– della 7 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 15
– della 8 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 16
– della 9 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 17
– della 10 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 20
– della 11 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 22
– della 12 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 27
– della 13 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 29
– della Giunta per gli affari delle Comunità europee .	» 31
– della Commissione parlamentare per le questioni regionali .....	» 32

ONOREVOLI SENATORI. – I ministri Ciampi e Visco hanno ampiamente illustrato in Commissione bilancio i contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF). Tale illustrazione è stata poi arricchita dai rappresentanti degli istituti di ricerca che sono stati ascoltati. E sono anche risultate molto utili, per l'approfondimento di singole parti del Documento, le audizioni delle parti sociali, del Presidente dell'INPS, del governatore Fazio. Le parti sociali hanno illustrato il loro giudizio – mediamente positivo, in verità – sul DPEF, mentre sono state più avare di informazioni – e forse non poteva essere altrimenti – sugli atteggiamenti e le proposte con cui pensavano di presentarsi al tavolo del confronto che si è aperto in data 18 giugno. C'è però da rilevare che la produttività del confronto non potrebbe che trarre giovamento da precise proposte di riforma del *Welfare State*, avanzate da ciascuna delle parti sociali. Ed in tal modo sarebbe possibile uno sbocco positivo della trattativa, già prima della pausa estiva. Tale esito rafforzerebbe enormemente la credibilità del paese sui mercati e nel rapporto con i *partners* europei, rendendo più agevole la ripresa della crescita in un contesto non inflazionistico e, con essa, il rientro nei parametri di Maastricht.

Anzitutto occorre constatare un fatto, che sembra di grande rilievo. Rispetto ad oggi, il clima politico in cui si svolse lo scorso anno il confronto sul DPEF era ben diverso.

Da un lato, dentro la maggioranza, lo scontro aperto sulla determinazione del tasso di inflazione programmato per gli anni 1997 e seguenti. Alla Camera dei deputati,

il voto contrario in qualche Commissione sui pareri sul DPEF. Le parti sociali – e in particolare i sindacati, impegnati nel più difficile rinnovo di contratto dopo l'accordo del 1993 – che non riconoscevano credibilità alla previsione del Governo, considerandola penalizzante.

Dall'altro, l'incertezza del Governo e della maggioranza circa la opportunità e la necessità di accelerare il passo – con tutti gli sforzi e i prezzi necessari – verso la convergenza sui parametri di Maastricht. Fu il commissario Monti a farsi interprete delle critiche severe a questa incertezza, con una polemica che ebbe toni anche aspri e di cui – tutto sommato – occorre essergli grati. Ebbene, a distanza di un anno, si può valutare, proprio alla luce dei dati di partenza su cui si accese lo scontro politico, l'entità del cammino percorso.

È sorprendente che quasi nessuno torni su un dato (per valutarlo positivamente o negativamente): in assenza di qualsiasi strumento di indicizzazione dei salari, per la prima volta dal 1991 i redditi da lavoro dipendente hanno recuperato una parte del potere d'acquisto perduto, registrando in termini nominali una crescita superiore dell'1,5 per cento alla dinamica dei prezzi al consumo. Questo recupero è parallelo ad una caduta degli introiti per redditi da capitale.

È noto che il Governo e la maggioranza hanno deciso di accelerare il passo verso Maastricht, ottenendo risultati tanto brillanti da indurre tutti gli analisti (da ultimo, il professor Herbert Hax, *leader* del gruppo dei cinque economisti consulenti del Governo tedesco) a considerare molto probabile la presenza dell'Italia nel gruppo di testa

dei paesi che entreranno a far parte dell'Unione economica e monetaria fin dal suo primo inizio. Per usare un'immagine tratta dal ciclismo, l'Italia ha dovuto inseguire sottoponendosi ad un intensissimo *stress* ma ora ha raggiunto il gruppo dei paesi di testa. Occorre sempre pedalare, ma ogni tanto qualcuno ci dà il cambio.

Questo spiega la profonda differenza del clima politico in cui si svolge la discussione sul DPEF, rispetto ad un anno fa.

In questa constatazione non c'è nulla di trionfalistico: siamo ben consapevoli dei prezzi pagati dal paese per raggiungere questi risultati. Così come siamo consapevoli del permanere di un forte «rischio Italia». Il DPEF non nasconde, anzi mette crudamente in rilievo, che è molto basso, anzi pressochè nullo, il contributo del cosiddetto «merito di credito» alla riduzione del differenziale dei nostri tassi d'interesse rispetto a quelli tedeschi. Ci hanno molto aiutato il recupero della lira (cioè la riduzione drastica delle aspettative di svalutazione e inflazione) e l'eliminazione di distorsioni fiscali. Ma il contributo negativo delle aspettative di insolvenza del paese è rimasto inalterato. Ora potrà venire solo da lì un ulteriore passo verso la riduzione del differenziale.

L'opposizione farebbe male a negare il rilievo del cammino percorso: sia perchè essa ha partecipato – con tutti gli italiani – allo sforzo, sulla base di una piena condivisione dell'obiettivo europeo; sia perchè un anno fa – esattamente sui due punti che ho richiamato: inflazione e Europa – non fece certo mancare il suo intervento critico per quelle che allora apparivano o forse erano incertezze del Governo. Perchè dunque oggi dovrebbe disconoscere risultati che in parte derivano anche dalla sua azione?

Certo, il ritmo di crescita del 1996 e dell'anno in corso non è soddisfacente: è al di sotto delle previsioni del Governo. Nella seconda metà dell'anno, l'economia ripartirà, ce lo dice l'inchiesta congiunturale dell'ISCO di aprile. E anche la crescita attesa per il 1998 è significativa, ma meno forte di quella media nel mondo ed in Eu-

ropa. Ha avuto un ruolo – nel determinare questi ritmi di crescita insoddisfacenti – lo sforzo di risanamento intrapreso dal Governo in questo anno? Certamente. E un ruolo ancora lo avrà nel 1998, se la professoressa Padoa Schioppa ha potuto ipotizzare che un ridimensionamento della manovra – da 25 a 21 mila miliardi – potrebbe indurre un effetto benefico sia sul PIL sia sulla occupazione.

Ma c'è davvero un'alternativa? In altri termini: qual è il grado di libertà della politica economica di un paese che ha un debito pubblico pari al 123 per cento del PIL e malgrado questo sceglie – per volontà di tutte le forze politiche – di essere nel gruppo di testa dell'Unione monetaria? È difficile negare che questa libertà fosse modesta – al limite dell'inesistenza – un anno fa. Oggi resta modesta, ma comincia a crescere. Questa – se si esce dalla propaganda e si va al merito – è la cosa importante che ci ha detto di recente il governatore Fazio. E nel DPEF ce ne sono i segni. Timidi? Troppo timidi? Discutiamone pacatamente. Ma non facciamo finta di non vederli. E non commettiamo l'errore opposto: di considerare cioè totalmente allentato il vincolo. Non è così. Tutti sono costretti a riconoscerlo.

È segno di un piccolo, ma significativo allentamento del vincolo, di un modesto recupero di libertà, la scelta di lasciar crescere, secondo il tendenziale, la spesa per investimenti. L'incremento previsto non è del 14 per cento – come dice il DPEF – ma del 9 per cento, come ha rilevato il Servizio bilancio del Senato. È una scelta rilevante. Che va senz'altro apprezzata. Si poteva e si può fare di più? Sia la modesta crescita dei consumi interni, sia l'effettivo conseguimento degli obiettivi di crescita dell'occupazione suggerirebbero di esaminare questa ipotesi.

Qui c'è un primo punto che potrebbe essere oggetto di attenzione nella risoluzione. In quale direzione? Esiste solo una possibilità: poichè noi siamo finalmente giunti a

invertire la tendenza del rapporto debito/PIL, non appare decisivo che la caduta di questo rapporto – che comunque resterà lontanissimo dal parametro richiesto, come per il Belgio – abbia esattamente la scansione temporale e il rilievo quantitativo previsto dal DPEF.

Se si convenisse su questo giudizio, allora si potrebbe discutere di destinare una quota dei 10.000 miliardi provenienti dalle privatizzazioni ad un piano straordinario di investimenti per l'infrastrutturazione del Sud e la modernizzazione delle strutture educative e formative del paese. È confortante il parere del governatore Fazio circa il carattere non avventuristico di questa ipotesi.

Il punto è: c'è ora questo margine di libertà per la politica economica? L'opposizione sembra ritenere di sì, se si ricordano gli emendamenti all'ultimo provvedimento collegato alla legge finanziaria: lì però si chiamavano i proventi da privatizzazioni ad intervenire a riduzione del fabbisogno, senza priorità per gli investimenti. Questo è certamente sbagliato. Sulla importanza di un piano straordinario di investimenti, ricordiamo l'affermazione del presidente Fossa in Commissione bilancio: un addetto in più nel settore delle costruzioni ne induce due in più in altri settori. Peraltro, se si opta per un piano straordinario di investimenti, i tempi della progettazione dovrebbero essere estremamente ristretti. Tutti hanno sottolineato l'esigenza di sostenere maggiormente lo sviluppo e l'occupazione. Ora, in un'economia pienamente inserita nella competizione globale, questa crescita non può essere l'effetto di politiche espansive alla sola dimensione nazionale. E infatti la prevista crescita italiana, anche se più modesta, è trainata dalla crescita attesa per l'economia americana ed europea. Ma questo non significa che non ci sia alcuno spa-

zio per interventi a livello nazionale. Il DPEF contiene indirizzi chiari su tre direttrici:

1) Politiche di formazione e di flessibilizzazione del mercato del lavoro (pacchetto Treu, che è stato approvato, con i miglioramenti apportati dalla Camera dei deputati). Il presidente Fossa parla di 200 mila posti di lavoro in più derivanti dal lavoro interinale in Lombardia.

2) Politiche fiscali (il 1997 sarà l'anno della riforma, volta a ridurre il costo del lavoro ma anche a definire sgravi atti a favorire patti territoriali e contratti d'area). Il DPEF ispira all'obiettivo dell'omogenizzazione fiscale europea la scelta sulle aliquote IVA.

3) Politiche infrastrutturali per lo sviluppo, con la creazione di grandi reti, al nord e al sud.

È soprattutto sulla prima e sulla terza di queste direttrici che si può far leva.

Da qui discende la necessità del rispetto dei tempi previsti nel DPEF per le grandi privatizzazioni, con l'obiettivo di liberalizzare, favorire la concorrenza e con essa l'efficienza. Ma occorre anche porsi il problema delle procedure per la vendita del patrimonio pubblico. Ogni anno nella sessione di bilancio vengono approvate norme, ma va valutato attentamente il grado della loro effettiva attuazione, anche ponendo mente al dibattito in corso nella Commissione bicamerale.

Il DPEF prevede una riduzione del tendenziale della spesa di 15 mila miliardi e una crescita del tendenziale delle entrate per 10 mila miliardi.

In ordine alla pressione tributaria, il Governo si propone di realizzare una inversione di tendenza: ridurre, e non aumentare, come è stato fatto nel 1997, la pressione. Di poco, certo. Ma ridurre. E poi incrementare questa riduzione nei due anni successivi. Anche qui va ricordato che l'anno scorso, in occasione della discussione del disegno di legge collegato alla legge finanziaria, venne da più parti espresso il timore

che il contributo per l'Europa, nonostante la sua denominazione di «straordinario», sarebbe presto diventato permanente, così come era capitato in precedenza per altri tributi, anch'essi inizialmente presentati come «straordinari».

È vero: il Governo ha violato – motivandolo – il programma elettorale: ha aumentato la pressione tributaria, quando si era impegnato all'invarianza.

Ma è molto significativo che, appena il margine di libertà si è un poco accresciuto, il Governo si proponga di allentare la pressione sul contribuente. Perché allora più 10.000 miliardi di entrate? Come ha spiegato anche recentemente il ministro Visco: in assenza di interventi, la pressione fiscale tende a ridursi naturalmente. La crescita della pressione non segue l'aumento del PIL. Ha fatto discutere la scelta di includere nei 10.000 miliardi, 2.000 miliardi da lotta all'evasione. Di recente si è compreso meglio che 2.000 miliardi sono considerati nel tendenziale. Quindi si giunge a 4.000 miliardi: è una prima risposta. Una cosa appare più rilevante: formulare come indirizzo politico al Governo quello secondo il quale i frutti della lotta all'evasione debbano essere prevalentemente rivolti a ridurre la pressione tributaria sui contribuenti onesti. Comunque: non si attende un collegato pieno di norme fiscali. Anche questo sarà il segno di una lenta, ma decisa fuoriuscita dalla emergenza. Si attende invece che la risoluzione sul DPEF – con una larga maggioranza parlamentare – incoraggi il Governo a tener ben fermo l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria che, per quanto modesta nella quantità, è una delle più rilevanti novità di questo DPEF rispetto a quello – integrato a settembre – che discutemmo l'anno scorso. Fazio ha messo in guardia da rischi inflattivi. Visco ci ha detto che nel nuovo contesto disinflazionistico questo rischio non dovrebbe essere elevatissimo.

Per ciò che attiene alla riduzione del tendenziale dal lato della spesa – è opportuno

far riferimento al tendenziale, perchè le notizie giornalistiche sui tagli convincono il cittadino che si tratti di tagli agli attuali livelli di spesa, inducendolo qualche volta in errore – il DPEF ipotizza interventi per 15.000 miliardi. Prima di venire a qualche osservazione sulle prospettive del 1998, occorre farne una, rilevante, sull'andamento per il 1996 e il 1997.

Le spese correnti hanno fatto registrare un aumento del tutto incompatibile con gli obiettivi e col più generale quadro di politica economica e finanziaria. Dobbiamo capire di più. Il Governo deve aiutarci a capire di più. Dove non funzionano le scelte di razionalizzazione compiute in questi anni? Si prova ad avanzare un'ipotesi: che cioè le politiche di blocco del *turn over* del personale soffocate da deroghe (per cui tutti si impegnano) non si rivelino adeguate. Per mille ragioni, prima fra tutte la difficoltà ad attivare effettivi processi di mobilità interna alla pubblica amministrazione.

Ora, abbiamo approvato le cosiddette riforme Bassanini. Abbiamo concesso deleghe. Tutti ci attendiamo molto. Ma ci si chiede se non sia comunque necessario procedere, per grandi comparti della pubblica amministrazione, alla individuazione di obiettivi a medio termine circa le dotazioni organiche, che consentano al tempo stesso di attribuire più responsabilità ai gestori e più possibilità di controllo al Governo e al Parlamento. Nella risoluzione, bisognerà affrontare il problema.

Naturalmente, giudicheremo dai provvedimenti la loro effettiva capacità di produrre risparmi sul tendenziale per 5.000 miliardi. Non è certo che gli spazi siano così ampi, come quelli che ha descritto il dirigente UIL dottor Musi. Ma esistono.

Quanto ai restanti 10.000 miliardi, essi risultano da due ordini di interventi:

- 1) trasferimenti ad enti ed imprese;
- 2) riforma dello Stato sociale.

Circa i risparmi attesi sul versante dei trasferimenti, è da considerare del tutto realistica la previsione di ottenere significativi

risultati sul versante delle Ferrovie dello Stato e delle Poste, sollecitando questi enti ad un recupero di efficienza. Piuttosto, grande attenzione andrà posta al conseguente adeguamento della politica tariffaria. Nel complesso l'adeguamento delle tariffe dovrà essere in linea con l'inflazione programmata.

Ma ogni singola tariffa dovrebbe corrispondere alle esigenze di efficienza ed entrare in un rapporto coerente con i costi. È un equilibrio difficile: si è registrato, a maggio, un tasso dell'1,6 per cento di inflazione e non dell'1,5, per l'aumento intervenuto nelle tariffe postali.

Il rilievo finanziario dell'intervento dello Stato sul bilancio delle Ferrovie e delle Poste è tale (21 mila miliardi) da indurre a ritenere necessario un approfondimento parlamentare sullo stato di attuazione (prima ancora, di predisposizione) di credibili progetti di ristrutturazione. È noto che in tutta Europa lo Stato interviene a copertura del deficit degli enti che gestiscono le ferrovie. Ma non risulta che lo faccia per queste entità. Nè che lo faccia per il servizio postale.

Quanto alla riforma dello Stato sociale, il Governo opportunamente ha indicato precisi obiettivi, senza però arrivare precipitosamente alla definizione di singoli interventi. In questi giorni si è aperto il confronto, al quale il Governo si è presentato con una proposta. È quindi in corso di sviluppo una trattativa, la quale - per la parte che ha rilievo finanziario fin dal 1998 - sfocerà in proposte legislative che troveranno il loro spazio nella prossima manovra finanziaria e di bilancio. Sbagliano però quanti sostengono che il DPEF non contenga alcun obiettivo chiaro. Esso prevede anzitutto una maggiore efficacia equitativa degli istituti del *Welfare State*, messi a dura prova da mutamenti della struttura economica e sociale.

In secondo luogo, il Governo nel DPEF fissa l'entità dei risparmi sul tendenziale attesi - nel triennio - dalla riforma dello Stato sociale.

È importante precisare «nel triennio» perchè, anche sulla base degli approfondimenti compiuti dal Servizio bilancio del Senato, dalla professoressa Padoa Schioppa e dal governatore Fazio, i 9.000 miliardi di risparmi, che consentirebbero il mantenimento della spesa sociale sui livelli medi registrati nel biennio 1996-1997, non debbono realizzarsi tutti nel 1998. Altrimenti, risulterebbe nullo, nel DPEF, il contributo dei risparmi sui trasferimenti a Ferrovie dello Stato e Poste. Questo conferma nell'opinione che il Governo, quando pone la questione della riforma dell'intero *Welfare State*, e non di una sua sola componente, non lo fa ritualmente o per indorare la pillola amara. Al contrario: se vogliamo rilanciare lo sviluppo, dobbiamo usare anche lo strumento della riforma dello Stato sociale a questo scopo.

Con delle priorità:

1) Formazione. La risoluzione potrà rafforzare questa indicazione del DPEF. Formazione e ricerca sono le chiavi dello sviluppo. Una politica di investimenti, non di aumento del personale, che faccia leva sulla grande risorsa dell'autonomia degli istituti. Presto saranno emanati i decreti delegati e poi sarà necessaria una grande spinta innovativa: gli enti locali, le imprese, le forse sociali dovranno essere impegnati ad investire sulla propria scuola.

2) Carichi familiari. Occorre rendere universalistico il sostegno, sui due versanti: detrazioni e assegni. Di questo è necessario tenere conto nei ritocchi alla legge n. 335 del 1995: le donne vanno aiutate quando è più pesante il carico del doppio lavoro. Non quando si è fatto più grave il peso degli anni, ma più leggero quello della vita.

3) Sostegno alla inoccupazione e disoccupazione. Questa è la parte più convincente del rapporto Onofri e il DPEF la riprende.

4) Politiche per la casa a basso affitto. Per favorire la mobilità territoriale è assolutamente necessario fornire incentivi al mercato delle case in affitto. Ciò è indispensabile per lo sviluppo economico.

Del confronto con le parti sociali tutto ciò dovrà essere parte essenziale, poichè il nostro *Welfare State* è – in alcune sue componenti – nemico dello sviluppo e della crescita dell'occupazione. Perchè l'economia è cambiata. Il *Welfare State* no. O non a sufficienza.

Un esempio banale? Il divieto assoluto di cumulo tra pensione e reddito da lavoro dipendente. La rigidità del legame tra lavoro e pensione. Un tempo aveva un senso. Oggi ce l'ha molto di meno. Occorre fornire un atterraggio «morbido» alla pensione, stimolando forme di cumulo fra *part time* e pensione, come sostenuto dal presidente Billia.

Infine, per il sistema previdenziale, il DPEF non definisce una proposta, rinviando alla trattativa tra tutte le parti sociali e il Governo. Potrebbe quindi sostenersi che si può solo sperare che raggiungano presto un accordo.

Non si può che concordare con questo approccio: è difficile immaginare che la risoluzione, che approveremo pochi giorni dopo l'inizio della trattativa, possa definire soluzioni precise. O che il Parlamento possa sostituirsi al Governo. È necessario però che ciascuno espliciti il proprio approccio al tema. Per sostituire ai messaggi contraddittori (e costosi) di questi mesi un pacato confronto tra possibili indirizzi dell'intervento riformatore. Si possono individuare tre grandi direttrici:

1) Il passaggio dalla armonizzazione alla unificazione dei regimi, quindi uguali condizioni di età per trattamento di vecchiaia; uguali condizioni di anzianità contributiva per trattamenti di anzianità; sostanziale identità di aliquota di calcolo e aliquota contributiva; identico metodo di calcolo; pari accesso ai fondi integrativi, anche per i pubblici dipendenti.

Che effetti possono produrre tali misure? Un calcolo preciso è difficile, ma siamo nell'ordine delle migliaia, non delle centinaia di miliardi.

È difficile? Certo. Ma è equo. E bisogna accelerare.

2) Portare dentro il sistema pubblico la platea più ampia di lavoratori. Come ha riferito il presidente Billia, si sono registrate un milione di iscrizioni per il contributo del «10 per cento». Ma allora, occorre incentivare il *part-time* e rendere il costo per ora di lavoro indifferente al numero di ore lavorate da ogni singolo.

3) Immediato passaggio al calcolo contributivo *pro quota*. Ci si è chiesti se davvero si pensa di poter passare subito per tutti al sistema contributivo.

A tale quesito si può rispondere in senso negativo, ma è necessario almeno passare subito al calcolo contributivo *pro quota*. I risultati sull'immediato sono modesti.

Ma è vero o no che il problema è la dinamica della spesa, quando arriveranno i *baby boomers*? Certo, c'è bisogno di avviare con i fondi integrativi. In Italia, solo il trattamento di fine rapporto (TFR) ha le potenzialità per farlo. Ma per questi lavoratori i fondi non arrivano in tempo. Mi sembra che le dichiarazioni del Presidente della Confindustria al riguardo siano comunque incoraggianti.

Occorre cautela sulla logica del «blocco»: essa accumula attesa, getta nell'incertezza, produce sfondamenti.

Questa impostazione avrebbe un senso se si parte da un giudizio di sostanziale tenuta della legge n. 335 a regime. Ma i calcoli vanno verificati nei decenni.

Ci troveremo in ben altra situazione se ciò fosse stato fatto.

Venendo infine alla sanità, il DPEF annuncia una scelta molto impegnativa e molto condivisibile: superare il criterio dell'età per definire livelli di partecipazione alla spesa, sostituendolo con parametri di riferimento al tenore di vita e di reddito. Si tratta inoltre di una scelta condivisibile, da incoraggiare con la risoluzione, per impedire che ci si ripensi di nuovo.

Sulla sanità, occorre inoltre proporre due quesiti:

1) Siamo proprio certi che gli attuali criteri di riparto della spesa, in funzione

delle prestazioni, siano i più efficaci ai fini di razionalizzazione della spesa? O questo «quasi mercato» spinge i soggetti che organizzano l'offerta a moltiplicare prestazioni e quindi spesa, anche quando non ce ne sarebbe bisogno?

2) Le riduzioni di spesa attese dalla riduzione dei posti letto sottoutilizzati proce-

dono con eccessiva lentezza. Non sarebbe giusto ipotizzare più severe misure di taglio dei trasferimenti alle Regioni inadempienti nelle misure di razionalizzazione della spesa ospedaliera?

MORANDO, *relatore*

**PARERE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: VILLONE)

5 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(GIUSTIZIA)

(Estensore: FASSONE)

4 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, per quanto di propria competenza, esprime, a maggioranza, parere favorevole.

**PARERE DELLA 3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(Estensore: BOCO)

17 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, per quanto di competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni.

La quota della spesa statale destinata al Ministero degli affari esteri ha subito una costante riduzione dalla metà degli anni '80, passando dallo 0,63 per cento del 1985 allo 0,43 del 1990 e allo 0,35 del 1997 (percentuali calcolate sul totale della spesa pubblica al netto degli interessi). Non vi è quindi spazio per ulteriori riduzioni nell'ambito della manovra finanziaria per il triennio 1998-2000, anche perchè la stragrande maggioranza dei fondi del Ministero ha ormai natura di spese obbligatorie o comunque vincolate.

Se poi si raffronta lo stanziamento per la Farnesina a quello che altri Stati europei di importanza confrontabile all'Italia destinano agli strumenti della politica estera, ci si accorge che la Francia spende in termini percentuali il triplo e la Germania più del doppio.

La drastica caduta dei fondi destinati alla politica estera è avvenuta purtroppo in un periodo in cui i mutati equilibri internazionali e il ruolo più attivo che l'Italia vuole svolgere nell'ambito delle organizzazioni internazionali avrebbero richiesto ben altri stanziamenti. Si deve inoltre considerare l'ampiezza della rete diplomatico-consolare, che può essere ristrutturata ma certamente non ridotta, tenuto conto del rilevante numero di Stati di nuova indipendenza in alcune aree di rilevante interesse nazionale.

Infine la necessaria riforma della cooperazione allo sviluppo, voluta dal Parlamento e dal Governo, richiederà anche lo stanziamento di fondi adeguati a un rilancio della cooperazione italiana, che negli ultimi anni ha potuto contare su risorse appena sufficienti a completare una parte dei programmi già avviati. Se così non fosse, l'Italia rinunzierebbe a un fondamentale strumento di politica estera, proprio mentre altri paesi, come la Francia, accrescono le risorse destinate alla cooperazione.

**PARERE DELLA 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(FINANZE E TESORO)

(Estensore: PASQUINI)

17 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, a maggioranza e per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni.

La Commissione valuta positivamente la preventivata riduzione della pressione fiscale nella misura dello 0,6 per cento per il 1998, derivante dalla mancata sostituzione del gettito relativo al contributo straordinario per l'Europa e dalla tendenziale diminuzione delle entrate afferenti l'imposizione sulle rendite finanziarie, a seguito della discesa dei tassi di interesse e di quelle connesse ad imposizioni definite in misura fissa.

La Commissione, nel valutare altresì favorevolmente la progettata revisione delle aliquote IVA, legata principalmente ad esigenze di armonizzazione a livello comunitario, sottolinea che essa non dovrebbe innescare aumenti strutturali dei prezzi, in considerazione del contesto economico nel quale si colloca la revisione stessa.

La Commissione rileva che le quantificazioni relative agli effetti della lotta all'evasione non dovrebbero trovare collocazioni nel Documento di programmazione economica e finanziaria, ma dovrebbero formare oggetto, più opportunamente, di valutazioni operate a consuntivo.

Inoltre, la Commissione ritiene opportuna l'introduzione, nell'ambito degli interventi di natura fiscale, di forme di agevolazione fiscale e parafiscale dirette a favorire l'insediamento produttivo in aree svantaggiate, secondo il modello delle «zone speciali» conosciuto in altri paesi.

Pur valutando positivamente il processo di riforma fiscale contenuto nelle deleghe in corso di attuazione da parte del Governo, la Commissione rileva la necessità di una più analitica valutazione dell'impatto di tali provvedimenti sul gettito dei prossimi anni, anche attraverso la predisposizione di dettagliate relazioni tecniche.

La Commissione rileva infine che, nell'ambito della revisione delle aliquote IVA, andrebbero prese in considerazione misure agevolative, anche ulteriori rispetto a quelle in vigore, per particolari settori di attività ed in modo specifico con riferimento agli interventi di ristrutturazione degli immobili adibiti a civile abitazione, nonché con riguardo alle

operazioni di compravendita degli immobili stessi: a tal fine potrebbe essere prevista una riduzione dell'IVA o dell'imposta di registro relativamente alla parte di valore eccedente quello determinato catastalmente.

**PARERE DELLA 7<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

(ISTRUZIONE PUBBLICA, BENI CULTURALI, RICERCA SCIENTIFICA,  
SPETTACOLO E SPORT)

(Estensore: BISCARDI)

18 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni.

In primo luogo, la Commissione prende atto positivamente degli obiettivi macroeconomici enunciati dal Governo per il triennio 1998-2000: conseguire una stabile e duratura crescita economica congiunta alla creazione di nuovi posti di lavoro e a tal fine aderire fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria.

In tale contesto, la Commissione esprime apprezzamento per il rilievo riconosciuto al sistema scolastico e a quello della formazione quali determinanti fattori di sviluppo economico e – si sottolinea – civile del paese. A tale affermazione di principio, peraltro, dovrebbe conseguire un impegno al rafforzamento delle risorse finanziarie destinate al settore, mentre nel Documento si fa ancora riferimento a interventi di mera razionalizzazione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche andrà sollecitamente realizzata contestualmente ad una profonda riforma dell'organizzazione del Ministero della pubblica istruzione, quale elemento essenziale del complessivo riassetto del sistema formativo e, più in generale, dell'organizzazione statale.

Il riordino ed il rilancio della formazione professionale dovranno fondarsi su uno stretto raccordo fra Ministero del lavoro, Pubblica istruzione e regioni.

La politica del diritto allo studio dovrà essere razionalizzata e consolidata a tutti i livelli e in particolare a quello universitario.

Nel campo della ricerca scientifica, l'azione pubblica dovrà essere orientata anche a favorire una collaborazione fra sfera pubblica e soggetti privati. Si richiama peraltro la insostituibile funzione – non evidenziata nel Documento – dell'Università per la formazione di qualità e la ricerca scientifica di base.

In materia culturale, gli interventi finanziari diretti e indiretti di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, pubblico e privato, e di promozione ai diversi settori dello spettacolo non dovranno essere diminuiti nel loro complessivo ammontare, pur di fronte ad una possibile diversa loro articolazione.

**PARERE DELLA 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(Estensore: BESSO CORDERO)

17 giugno 1997

La Commissione, esaminato, per quanto di competenza, il Documento, esprime, a maggioranza, parere favorevole, pur raccomandando l'esigenza di meglio specificare i dati relativi alle Ferrovie dello Stato Spa, al fine di un effettivo risanamento di questa Società.

**PARERE DELLA 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(AGRICOLTURA E PRODUZIONE AGROALIMENTARE)**

(Estensore: FUSILLO)

18 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, per quanto di competenza, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni.

Ritenuti condivisibili gli obiettivi fondamentali perseguiti con il DPEF 1998-2000, della partecipazione all'Unione economica e monetaria europea e del risanamento della finanza pubblica, e rilevato che la politica di stabilità adottata dal Governo non può che trovare apprezzamento da parte di un settore, quale quello agricolo, in continuo confronto competitivo con le altre realtà europee e mondiali, ribadisce l'esigenza, di fronte alle prospettive di globalizzazione dei mercati anche per il settore agricolo, di coniugare la stabilità economica con una politica di incentivazione della competitività, che tenga conto, per l'agricoltura italiana, dei differenziali nei costi di produzione, rispetto alle imprese agricole degli altri paesi comunitari, al fine anche di compensare la perdita di reddito, conseguente alla rivalutazione della lira, con un ulteriore incremento nell'utilizzo dei cofinanziamenti comunitari.

Ritiene inoltre che occorre assicurare anche alle imprese agricole le «positive condizioni di esercizio delle proprie aziende» che il DPEF indica come obiettivo principale della politica industriale per le piccole e medie imprese di tale comparto in direzione «del miglioramento della qualità dei prodotti e dell'arricchimento del contenuto tecnologico delle produzioni»: in tal senso è opportuno adottare politiche adeguate per il mercato del lavoro, per il contenimento dei costi dei mezzi tecnici, per la competitività dei servizi finanziari (in termini di costo del denaro e di facilitato accesso al credito), per la razionalizzazione dell'attività amministrativa (anche con riferimento all'erogazione dei contributi comunitari), per la disponibilità di servizi e infrastrutture adeguate per le zone rurali.

Osserva altresì che il processo di modernizzazione e internazionalizzazione del settore deve essere accompagnato dalla adozione di misure dirette a promuovere l'agricoltura sotto il profilo della tutela del territorio e dello spazio rurale, per la piena valorizzazione delle risorse ambientali, incentivando il presidio umano dello spazio rurale (attraverso la salvaguardia della destinazione d'uso dei suoli agricoli; il sostegno degli investimenti per occupazioni eco-sostenibili; incentivi finanziari per la

salvaguardia del territorio; incentivi alla pluriattività delle imprese agricole; semplificazione e riduzione degli adempimenti in materia sanitaria e di sicurezza sul lavoro nelle strutture di trasformazione dei prodotti agricoli).

La Commissione sottolinea poi l'opportunità, già esposta nel Documento, di adottare strumenti che favoriscano i giovani ed il ricambio generazionale, con una politica che sostenga l'insediamento e lo sviluppo di aziende condotte da giovani (favorendo gli investimenti sulle risorse umane, la conservazione dell'integrità della azienda, attraverso la neutralità fiscale, una migliore utilizzazione delle quote produttive).

Per quanto concerne i profili tributari e fiscali, ribadisce l'esigenza che in relazione all'istituzione dell'IRAP sia assicurato il principio della invarianza fiscale, soprattutto per le imprese familiari.

Quanto al problema rappresentato, per il Mezzogiorno, dai più alti livelli di disoccupazione e dai bassi tassi di attività economica, ritiene decisiva la completa attuazione dell'Accordo per il lavoro del settembre 1996, estendendo ed adattando anche all'agricoltura l'istituto del *part-time* e, in via sperimentale, del lavoro interinale la cui applicazione per il settore agricolo il disegno di legge n. 1918-B, *in itinere*, rimanda ad una successiva contrattazione fra le parti sociali. Segnala altresì l'esigenza di contrastare i fenomeni di illegalità, che pure incidono sulle possibilità di sviluppo del settore, in molte aree territoriali del paese.

La Commissione fa inoltre osservare che occorre assicurare il pieno coinvolgimento del Ministero per le politiche agricole sin dalle prime fasi di negoziazione di quei trattati e accordi internazionali, le cui clausole e disposizioni incidano sull'agricoltura, valutandone l'eventuale impatto finanziario sul settore, e ciò al fine di attivare la predisposizione di misure compensative, sul piano finanziario, a favore delle produzioni nazionali che possano risultare eventualmente danneggiate dalla stipulazione di tali accordi commerciali, tanto più in quanto, come già verificatosi in passato, tali produzioni si collocano di sovente all'interno dei territori dell'Obiettivo 1 (oggetto di tutela da parte comunitaria).

Nell'ottica di favorire le caratteristiche qualitative delle produzioni agroalimentari tipiche, oggetto di riconoscimento a livello di regolamentazione comunitaria e internazionale, la Commissione sottolinea l'esigenza di incentivare la valorizzazione dei territori rurali, con riferimento al riconoscimento e alla tutela della qualità agroalimentare di determinate aree.

La Commissione ribadisce infine l'esigenza di procedere al riordino organizzativo degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, attraverso l'unificazione delle strutture in una unica Agenzia per la ricerca, al fine di potenziare ed estendere il campo delle attività della ricerca applicata in agricoltura.

Infine, con riferimento al quadro legislativo conseguente alla adozione del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, relativo al conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione della amministrazione centrale, la Commissione ribadisce la necessità che sia adottato un disegno organizzativo improntato al conferimento, da parte delle regioni, alle autonomie locali

(province, comuni e comunità montane) di tutte quelle funzioni che non richiedono una gestione unitaria a livello regionale, in coerenza con il principio di sussidiarietà previsto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59. Fa altresì osservare, sempre con riferimento all'attuazione di quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 143 del 1997, l'esigenza di una piena implementazione delle riforme organizzative previste per il riordino amministrativo del Ministero, realizzandone in pieno tutto il potenziale innovativo.

**PARERE DELLA 10<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(INDUSTRIA, COMMERCIO, TURISMO)

(Estensore: LARIZZA)

18 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

la politica industriale per le piccole e medie imprese prospettata dal Governo appare condivisibile, tuttavia dovrebbe concentrarsi in modo prevalente sulla ricerca e l'innovazione del prodotto mentre gli incentivi recentemente introdotti per il settore automobilistico, per quanto utili ad una rivitalizzazione dei consumi, non possono costituire il metodo prevalente della politica industriale e debbono anzi essere considerati eccezionali e transitori;

particolare attenzione deve essere prestata alla rimozione degli ostacoli che si frappongono alla crescita degli insediamenti produttivi delle imprese multinazionali sul territorio italiano; al contempo, nell'attuazione della riforma dell'ICE, deve essere dato particolare rilievo alle possibilità di espansione delle piccole e medie imprese italiane sui mercati internazionali;

condivisibili appaiono anche gli interventi a favore del Mezzogiorno e delle altre aree depresse sia in relazione ai nuovi istituti della programmazione negoziata che agli incentivi previsti dalle leggi vigenti nell'ambito dei quali il riordino degli enti di promozione industriale può svolgere una funzione determinante;

si richiama poi l'attenzione sulla questione fiscale e sulle norme vigenti in materia di tassazione del reddito di impresa, ritenendo particolarmente importante l'attuazione della delega conferita al Governo in materia;

riguardo alle privatizzazioni il giudizio è positivo su quanto finora fatto dal Governo, si richiama quindi l'attenzione sulla recente nomina dei vertici dell'IRI, con la quale si apre una fase importante e qualificante per la politica industriale dei prossimi tre anni, che richiederà un attento monitoraggio da parte del Parlamento;

si segnala quindi l'opportunità di intervenire in modo più incisivo nel settore della produzione di energia con particolare riguardo all'incentivazione dei settori tecnologici e della ricerca di fonti rinnovabili;

appare condivisibile la strategia del Governo in materia di tariffe dei servizi di pubblica utilità;

dato il rilievo del problema occupazionale, strettamente connesso anche a quello della ripresa produttiva ed industriale, sembrano opportuni interventi mirati nei settori del recupero ambientale, urbanistico e turistico.

**PARERE DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

(Estensore: DE LUCA Michele)

11 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole per le ragioni e con le osservazioni ed indicazioni seguenti:

l'obiettivo prioritario di «una stabile e duratura crescita economica congiunta alla creazione di nuovi posti di lavoro» e la riaffermazione della piena validità del metodo della concertazione tra Governo e parti sociali sembrano gli elementi più significativi di carattere generale, che concorrono a qualificare il documento in esame, (almeno) per quel che interessa questa Commissione;

intanto ne risulta ribadito che la crescita economica è condizione necessaria – anche se non (sempre) sufficiente – dell'aumento dell'occupazione, al quale concorrono, tuttavia, le misure di politica del lavoro previste dallo stesso Documento;

coerentemente, peraltro, il quadro macroeconomico di riferimento per il triennio 1998-2000 prevede che la crescita del PIL reale – in dipendenza, essenzialmente, della ripresa delle esportazioni e degli investimenti in macchinari e costruzioni (ma anche delle prospettive di ripresa della domanda interna) – passi dall'1,2 per cento nel 1997 al 2 per cento nel 1998, al 2,5 e 2,7, rispettivamente, nel biennio successivo e risulta congiunto, appunto, ad un più elevato numero di occupati (dello 0,5 per cento nel 1998, dello 0,7 per cento nel 1999 e dello 0,9 per cento nel 2000) e ad una riduzione del tasso di disoccupazione (dal 12,4 per cento nel 1996 al 10,4 per cento nel 2000);

resta da domandarsi, tuttavia, se (ed, eventualmente, in che misura) la crescita occupazionale prospettata – che corrisponde, peraltro, alle tendenze registrate a livello europeo (da ultimo nella relazione della presidenza di turno del Consiglio europeo e negli atti relativi) – possa subire gli «effetti favorevoli» che lo stesso DPEF sembra attendere dalle previste «iniziative» di politica del lavoro (e, segnatamente, da quelle in tema di *part time* e di modulazione dell'orario di lavoro);

alla realizzazione del complesso obiettivo prospettato, sono destinati a concorrere, tra l'altro, il proseguimento di politiche volte al rafforzamento della stabilità finanziaria del paese – che non rispondono,

quindi, soltanto all'esigenza di conseguire i criteri di convergenza (previsti dal trattato di Maastricht), ma sono funzionali e complementari al rilancio dell'economia e dell'occupazione – nonchè una politica monetaria rigorosa – volta a salvaguardare e consolidare la stabilità riconquistata, tenendo sotto controllo i tassi d'inflazione (fissati all'1,8 per cento nell'anno 1998, all'1,5 per cento nel 1999 e nel 2000) – ed una efficace politica dei redditi che risulta affidata, appunto, alla concertazione tra Governo e parti sociali (e, primo fra tutti, al protocollo in materia del luglio 1993);

dal confronto tra l'indebitamento netto della pubblica amministrazione (pari al 3 per cento del PIL nel 1997, 4,1 per cento nel 1998, 4,4 per cento nel 1999 e 4,1 per cento nel 2000), quale risulta dalle proiezioni tendenziali (e, segnatamente, per quel che qui particolarmente interessa, anche dall'aumento della spesa per prestazioni sociali, previsto nella misura del 2,99 per cento medio annuo, che rappresenta il comparto con più alto tasso di crescita reale nel quadriennio 1997-2000, di circa 0,9 punti percentuali in più rispetto al tasso di crescita reale del PIL), e l'obiettivo fissato per il 1998 (nella misura del 2,8 per cento del PIL), emerge la necessità di un intervento correttivo per lo stesso anno pari a 25 mila miliardi di lire (1,2 per cento circa del PIL) che, tuttavia, consentirà di ridurre l'indebitamento di 26.550 miliardi (in dipendenza del previsto risparmio di spesa per interessi), mentre per gli anni successivi sono previste manovre correttive di minori dimensioni (14.503 e 6.793 miliardi di lire, rispettivamente, per il 1999 e per il 2000);

l'intervento correttivo prospettato per il 1998 (pari a 25 mila miliardi di lire, appunto), risulta composto dalla riduzione di spese correnti (per i tre quinti, pari a 15 mila miliardi di lire) e da aumenti delle entrate per i residui due quinti (pari a 10 mila miliardi di lire);

per quanto riguarda gli interventi sulle spese correnti per il 1998, ne risultano investiti tutti i comparti della spesa pubblica che presentano significative anomalie all'esito della comparazione con gli altri paesi dell'Unione europea: con i «risparmi generati dall'avanzamento del processo di riforma dello stato sociale» – che consentono di stabilizzare, alla media del biennio 1996-1997, la quota delle spese per prestazioni sociali sul PIL – concorrono, infatti, il «riordino dei finanziamenti statali alle aziende di servizio pubblico e della politica tariffaria nei settori dei trasporti e delle poste, (...) delle politiche di sostegno dei prezzi agricoli e revisione delle politiche di finanziamento degli enti esterni al settore statale» (che, insieme ai risparmi sulle spese sociali, realizzano i due terzi del complesso degli interventi sulle spese, pari a 10 mila miliardi), nonchè la «razionalizzazione dell'intervento pubblico in numerosi settori» (che realizza il terzo residuo, pari a 5 mila miliardi, del complesso degli interventi sulle spese);

per quanto riguarda gli interventi sulle entrate per lo stesso anno 1998, aumenti delle imposte indirette si coniugano, opportunamente, con «l'intensificazione degli interventi finalizzati all'emersione di base imponibile», ma le «strategie di contrasto all'evasione e all'elusione anche nel settore previdenziale» – che ne risultano prospettate – conseguono, tuttavia, risultati (pari ad una non meglio precisata «parte consistente

della manovra» sulle entrate per 10 mila miliardi di lire) affatto inadeguati rispetto all'elevato livello raggiunto, nel nostro paese, da evasione ed elusione fiscale e contributiva;

peraltro, evidenti motivi di trasparenza impongono, per quel che interessa questa Commissione, «il progressivo assorbimento nel bilancio dello Stato delle anticipazioni annuali effettuate all'INPS per il tramite della tesoreria, (...) distinguendo in particolare i finanziamenti diretti a sostegno delle partite di natura assistenziale, quelli derivanti dal disavanzo proprio delle diverse gestioni pensionistiche e quelli finalizzati ad altri obiettivi di politica economica» ed avviando così a soluzione – attraverso la estensione prospettica delle disposizioni, relative alle sole partite pregresse, del disegno di legge n. 1452 A.S. (che reca, appunto, «Disposizioni in tema di anticipazioni di tesoreria all'INPS») – il problema della separazione fra previdenza e assistenza, che non influisce, bensì, sul livello complessivo della spesa pubblica corrente, ma evita, tuttavia, la confusione del saldo complessivo dell'INPS con le tendenze della spesa previdenziale (e, segnatamente, di quella pensionistica) e, nel contempo consente la corretta imputazione delle diverse spese e, segnatamente, di quella assistenziale a carico della fiscalità generale;

nell'ambito delle politiche settoriali, risulta funzionale alla definizione contestuale della politica del lavoro – che interessa questa Commissione – l'analisi delle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano (più basso tasso di attività delle donne, dei giovani e delle persone di cinquanta anni ed oltre; più elevato tasso di disoccupazione delle donne e dei giovani; dualismo tra settore ufficiale e sommerso, tra Nord e Mezzogiorno e scarsa mobilità tra aree geografiche e tra settori produttivi), nonché delle ragioni rispettive, mentre il rilievo – che «il forte calo dei tassi ufficiali di attività degli anziani e la sua tendenza a perdurare sono da mettere in relazione con la presenza di tre istituti che (ne) hanno consentito l'uscita anticipata dal mercato (...): le pensioni di anzianità, le pensioni di invalidità, i prepensionamenti» – concorre, altresì, a depurare la spesa pensionistica da quella volta al finanziamento di prestazioni che, pur essendo denominate pensioni, hanno assolto tuttavia la diversa funzione effettiva di ammortizzatori sociali;

decentramento istituzionale (nell'esercizio delle deleghe conferite dalla legge 15 marzo 1997, n. 59), nuovo sistema dei servizi per l'impiego e superamento del monopolio pubblico del collocamento, nuovo sistema degli incentivi (e segnatamente, per quel che qui interessa, degli incentivi all'impresa, all'occupazione, alla formazione), revisione della materia dei lavori socialmente utili e dei lavori di pubblica utilità per favorirne la «evoluzione» (...) verso iniziative capaci di autosostenersi (anche) attraverso l'istituzione di apposita struttura, iniziative ed interventi nei settori – ad elevata intensità occupazionale – dell'ambiente e dei beni culturali: sono questi gli interventi di politica del lavoro che concorrono ad integrare la «strategia articolata per far fronte alla problematica occupazionale» che si è tradotta nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 e risulta ormai in fase di piena attuazione;

il decentramento istituzionale (nell'esercizio delle deleghe conferite dalla legge n. 59 del 1997), il nuovo sistema dei servizi per l'impie-

go ed il superamento del monopolio pubblico del collocamento, tuttavia, devono «tenere conto» – siccome è stabilito dallo stesso Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996 – «dell'iter legislativo, (allora) già avviato (ed ora già concluso) in sede referente al Senato», del disegno di legge (n. 82 A.S.) nelle stesse materie, che subordina alla istituzione di efficienti servizi pubblici decentrati per l'impiego (affidata alla decorrenza di un congruo periodo di tempo dall'istituzione dei servizi medesimi) il superamento del monopolio pubblico del collocamento, allo scopo di evitarne la sostituzione con il monopolio privato;

con specifico riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse, le ricordate misure di politica del lavoro sono integrate, tra l'altro, da interventi di politica delle infrastrutture e dai nuovi istituti della programmazione negoziata e della concertazione;

nell'ambito delle riforme strutturali, risulta funzionale alla definizione contestuale della riforma dello stato sociale – che interessa questa Commissione – l'analisi della composizione della nostra spesa sociale, che – all'esito della comparazione con gli altri paesi dell'Unione europea – risulta nel complesso (pari a circa un quarto del PIL) in linea con la media di quei paesi, mentre notevolmente superiore, rispetto alla media degli stessi paesi (61,5 per cento contro 45,3 per cento), risulta invece la quota della nostra spesa sociale destinata al finanziamento delle pensioni;

tuttavia la nostra spesa pensionistica va depurata dal trattamento di fine rapporto (che, nei conti EUROSTAT, è incluso tra le spese di «protezione sociale») nonchè – per quanto si è detto – dalle componenti assistenziali e dalle spese per pensioni di invalidità e di anzianità, riguardanti persone in età inferiore a quella pensionabile, che hanno assunto la diversa funzione effettiva di ammortizzatore sociale, senza escludere però integralmente il ridimensionamento della nostra spesa pensionistica in favore di altre spese sociali;

infatti la ricostruzione del «sistema di *welfare*» dev'essere «centrata su assi strategici in grado di allargare il campo delle opportunità concrete a disposizione di tutti i cittadini, a partire dal lavoro, dalla istruzione e dalla formazione»;

in tale prospettiva, la separazione fra previdenza ed assistenza – nella quale andrebbero incluse, tra l'altro, le integrazioni al trattamento minimo delle pensioni – e l'istituzione del «minimo vitale» sembrano le linee essenziali del sistema assistenziale prospettato dal DPEF, mentre gli ammortizzatori sociali dovrebbero articolarsi su due livelli: «integrazioni temporanee al reddito per ragioni congiunturali» risultano, infatti, dal riordino della cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO), mentre «sussidi alla ricerca di lavoro» di breve durata unificano una pluralità di istituti (CIGS, indennità di disoccupazione, indennità di mobilità, prepensionamenti) in un unico trattamento volto ad assicurare ai disoccupati trasferimenti di risorse «connessi» con la ricerca di nuova occupazione da parte dei medesimi beneficiari;

allungamento della speranza di vita, diminuzione del tasso di fertilità e di natalità, aumento conseguente della quota di anziani sulla popolazione totale, costituiscono ragioni «strutturali» di crisi del sistema

pensionistico (anche) nel nostro paese, la cui riforma (legge 8 agosto 1995, n. 335), tuttavia, «si presenta sostanzialmente valida nel lungo periodo ma insoddisfacente, sul piano equitativo e finanziario, fino al pieno ingresso “a regime” del metodo contributivo»;

resta da domandarsi, tuttavia, se opportune politiche (della famiglia, della immigrazione, ecc.) possano modificare – se non proprio invertire – la tendenza demografica prospettata;

peraltro il Governo riserva, bensì, all'esito di un confronto con le parti sociali – nel quadro dell'esame più ampio sulla riforma dello stato sociale – anche la definizione degli interventi strutturali per il riequilibrio della spesa pensionistica, ma si propone, tuttavia, di favorire «un circolo virtuoso tra il consolidamento del sistema pensionistico e l'aumento dell'occupazione»: ne risulta ribadita, ancora una volta, la scelta per il metodo della concertazione e per l'obiettivo occupazionale.

**PARERE DELLA 12<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(IGIENE E SANITÀ)

(Estensore: PAPINI)

17 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

In particolare, valuta positivamente l'impegno a realizzare l'uniformità effettiva della copertura assistenziale della popolazione su tutto il territorio nazionale e ritiene che a tal fine debba essere delineato un sistema che determini gli obiettivi di carattere nazionale e che da questi faccia discendere, nel pieno rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla legge alle regioni e ai direttori generali, la progressiva individuazione di obiettivi specifici per tutti i soggetti che ai diversi livelli, fino alla dirigenza di secondo grado, rivestono posizioni di responsabilità organizzativa all'interno del servizio sanitario nazionale. La definizione di obiettivi nazionali è anche la più opportuna modalità con cui esplicitare e valorizzare l'apporto che le attività di prevenzione possono e debbono dare al raggiungimento degli obiettivi stessi.

Si sottolinea inoltre l'opportunità dell'istituzione di un Fondo sociale nazionale quale supporto e incentivo alla gestione dei progetti sociali, per una reale integrazione dei servizi socio-sanitari, evitando nel contempo qualsiasi fenomeno di impropria traslazione di oneri a carico del Fondo sanitario nazionale.

Appare altresì di particolare significato, ai fini della trasparenza e dell'adeguamento del bilancio di competenza agli effettivi andamenti dei vari comparti di spesa, la previsione di un adeguamento, nel rispetto di rigorosi vincoli finanziari, degli stanziamenti per il Fondo sanitario nazionale, in misura tale da evitare il continuo formarsi di disavanzi sommersi da ripianare a posteriori.

Si osserva, con riferimento al contenimento della spesa ospedaliera, che la prospettata introduzione di un vincolo di bilancio per i presidi ospedalieri ed il contestuale riconoscimento di una maggiore autonomia economico-finanziaria sono attuabili solo a condizione che non favoriscano una maggiore ospedalizzazione del sistema sanitario e delle prestazioni da esso erogate, e che, nel caso, devono comunque essere ricordati ad un rafforzamento del vincolo di bilancio per le aziende sanitarie locali in cui i presidi ospedalieri sono inseriti.

La Commissione valuta inoltre positivamente l'attenzione riservata dal Documento alla ricerca sanitaria, nel presupposto che essa vada intesa nel senso di un maggior coordinamento complessivo della ricerca e di consentire, tra l'altro, una maggiore sperimentazione di innovazioni tecnico-gestionali.

Si osserva infine che, per controllare abusi di ospedalizzazione, più che ricorrere a forme di compartecipazione alla spesa per ricovero ospedaliero, si devono attuare forme di controllo sull'appropriatezza dei ricoveri e verifiche di risultato della ospedalizzazione, favorendo tutte le forme di assistenza sanitaria alternative alla degenza ospedaliera. A tale proposito si ritiene che nell'introdurre nuove forme di compartecipazione alle spese si possa opportunamente prendere in considerazione il riequilibrio relativo, in aumento o in diminuzione, tra le diverse componenti del sistema delle compartecipazioni.

**PARERE DELLA 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(TERRITORIO, AMBIENTE, BENI AMBIENTALI)

(Estensore: POLIDORO)

5 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le osservazioni di seguito riportate.

L'ambiente rappresenta un'opportunità di crescita degli investimenti e delle nuove tecnologie, nonché una fonte di nuovi moduli lavorativi incentrati sulla maggiore qualificazione e sulla stabilità: il mercato del lavoro non potrà che arricchirsi di tale indirizzo tematico, volto alla salvaguardia delle innumerevoli risorse ambientali presenti nel nostro paese; in proposito, vi sono alcune esperienze di crescita del settore occupazionale ambientale, in Puglia ed in Abruzzo, determinate dalla straordinaria vitalità del sistema delle piccole e medie imprese, a riprova della fattibilità delle scelte di investimento nello sviluppo sostenibile propugnate dal Governo. Le politiche mirate a diffondere le occasioni di imprenditorialità endogena rappresentano un'opzione per le regioni del Mezzogiorno, che deve essere giocata anche sull'esteso patrimonio di risorse ambientali in esse distribuito; d'altra parte, la multisettorialità propria di una politica di tutela dell'ambiente appare un punto di forza per assegnare ad essa uno spazio strategico nella programmazione economica del paese. A tal fine occorre estendere all'intera gamma degli interventi ambientali il modulo operativo introdotto per il risanamento delle acque dal decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135: la politica di protezione deve tramutarsi in politica di sviluppo compatibile, e ciò deve avvenire anche per le aree protette, per la gestione dei rifiuti, per il risanamento dei centri storici (mediante interventi di rifunzionalizzazione e riqualificazione delle aree urbane colpite da fenomeni di dismissione o da particolare degrado del patrimonio edilizio) e per la prevenzione dei rischi industriali. La razionalizzazione delle diverse competenze, nelle materie di pertinenza della Commissione, afferenti a più Ministeri, deve trovare una soluzione coordinata ed efficace, oltre a valorizzare l'opportunità della cooperazione internazionale a tutela dell'ecosistema; più in generale una calibrata politica di previsione e prevenzione deve essere messa immediatamente in agenda, potenziando e riformulando gli strumenti legislativi esistenti quali la legge 18 maggio 1989, n. 183 e la legge 5 gennaio 1994, n. 36.

È necessario introdurre nel nostro paese una contabilità delle risorse naturali, su base pluriennale, da accompagnare al Documento di programmazione economico-finanziaria: essa consentirebbe di dimostrare anche quantitativamente come il dilapidare le risorse dell'ecosistema in cui viviamo rappresenta una scelta perdente anche sotto il profilo economico. Del resto, il recupero del danno ambientale inferto da comportamenti inquinanti è tuttora inattuato, in ragione delle difficoltà applicative della legge 8 luglio 1986, n. 349, che andrebbero superate rendendo effettive quelle previsioni di legge.

La fiscalità ambientale – foriera di una politica industriale di tipo diverso, in quanto ispirata alla concezione dello sviluppo sostenibile – merita un'attenzione ulteriore da parte del Governo: al momento è chiarito che tale forma di prelievo dovrà essere sostitutiva di quella ordinaria, lasciando inalterati i vincoli complessivi di bilancio; ciò consentirebbe di adoperare la leva fiscale come incentivo ad un corretto utilizzo di risorse per loro natura limitate. Nell'invarianza fiscale propugnata dal documento in materia ambientale ci sono importanti occasioni di valorizzazione delle politiche pubbliche ecologiche, soprattutto alla luce dell'impegno a ridurre il peso dei tributi nel 1998. Pur esprimendosi apprezzamento per l'intento di rideterminare e redistribuire – a parità di gettito complessivo – l'imposizione fiscale sul consumo di energia, secondo criteri di qualità ambientale, si auspica che essa selezioni ulteriormente i propri obiettivi. Anche qui si tratta di innovare rispetto al passato, quando si provvedeva soltanto con i divieti, laddove ora si vorrebbero colpire le attività maggiormente inquinanti (non limitandosi solo alle emissioni atmosferiche ma anzi toccando anche gli altri beni ad elevato impatto ambientale come l'acqua e l'energia elettrica); ciò deve avvenire non solo con sanzioni penali ma anche con l'utilizzo della leva impositiva come strumento propulsivo di comportamenti ecologicamente virtuosi, secondo il meccanismo degli incentivi-disincentivi; quanto finora è avvenuto per il risparmio energetico dovrà essere ripensato alla luce di una selezione delle fonti oggetto di tassazione, allo scopo di indirizzare l'utenza industriale e civile verso utilizzi di risorse meno inquinanti, ovvero verso utilizzi essi stessi più accurati.

**PARERE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

(Estensore: BEDIN)

17 giugno 1997

Considerando che il Documento comprende un periodo cruciale per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria e risponde alle indicazioni rivolte dalla Commissione europea all'Italia in ordine alla convergenza con i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht;

considerando che solo la partecipazione dell'Italia fin dall'inizio della terza fase le consentirà di concorrere a pieno titolo alla definizione delle istituzioni e delle procedure dell'Unione economica e monetaria e che il risanamento della finanza pubblica costituisce un requisito indispensabile per l'ammissione nel primo gruppo dei paesi fin dal primo luglio 1998;

considerando altresì che il risanamento economico e finanziario ha determinato un abbassamento dell'inflazione a vantaggio dei bilanci familiari e che la riduzione del rapporto debito pubblico - PIL libera risorse per l'occupazione;

considerando che l'occupazione e la stabilità, delineati come obiettivi prioritari anche nel Consiglio europeo di Amsterdam, sono gli obiettivi cui sono finalizzati gli interventi di politica economica prefigurati nel DPEF;

sottolineando infine il ruolo che può avere il sistema creditizio nello sviluppo dell'occupazione e l'azione che a tale riguardo potrà essere anche svolta dalla Banca europea per gli investimenti, secondo le indicazioni del Consiglio europeo di Amsterdam, e dal Sistema europeo delle Banche centrali,

sul documento in titolo la Giunta esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

**PARERE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

(Estensore: FRIGATO)

11 giugno 1997

La Commissione, esaminato il Documento, esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

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

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

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

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