

N. 441

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TAPPARO, LARIZZA e SMURAGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 MAGGIO 1996

Norme sulla qualificazione e trasparenza della spesa
pubblica per la crescita dell'occupazione

ONOREVOLI SENATORI. - La spesa pubblica, se opportunamente orientata, può ampliare gli effetti positivi sui livelli occupazionali rispetto a una spesa pubblica fatta senza particolare attenzione all'obiettivo della massimizzazione dell'occupazione, che costituisce generalmente una scelta primaria nelle enunciazioni programmatiche dei governi e dei vari soggetti politici in Italia e nei paesi della Unione Europea.

Nella spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi (è il caso di trasporti, informatica, sanità, ecologia, ecc.) e per la realizzazione di opere (dalle infrastrutture a scelte specifiche: si pensi al campo del trattamento e smaltimento dei rifiuti) il decisore pubblico spesso si trova davanti, a parità di spesa, a varie vie alternative per poter raggiungere in modo efficace l'obiettivo per cui si attiva una determinata spesa.

Una attenta valutazione degli effetti occupazionali e più in generale degli effetti, indotti nell'apparato economico, delle varie vie alternative che possono seguire una decisione di spesa pubblica (diversa tecnologia da utilizzare, diversa dimensione degli impianti, dei mezzi, delle apparecchiature, scelte concentrate o diffuse sul territorio, ecc.), può influenzare in modo più o meno rilevante l'occupazione dell'apparato industriale, nel terziario avanzato, nella ricerca e per l'ecocompatibilità industriale.

Costringendolo ad una valutazione di impatto occupazionale della sua decisione di spesa, il decisore pubblico, nel suo rapporto con le comunità locali o nazionali, viene maggiormente responsabilizzato nelle scelte perchè, di fronte a evidenziate e pubbliche ipotesi alternative, dovrà fare delle scelte, assumendosene le responsabilità politiche, in relazione alla sensibilità concreta che manifesta per il grande problema dell'occupazione.

L'obbligo di allegare al procedimento di spesa, per dargli concreta operatività, lo studio sulle valutazioni degli effetti occupazionali di un investimento (opere pubbliche, acquisti di beni, ecc.) non è un «altro» elemento procedurale e burocratico ma il completamento della procedura di spesa pubblica. Si potrà così arrivare a considerare naturale per una spesa pubblica significativa vedere allegata la nota tecnica occupazionale, così come per un disegno di legge in fase di approvazione vi è la relazione tecnica per la copertura finanziaria.

La sanzione non è economica o autorizzativa (si pensi al caso della valutazione di impatto ambientale) bensì politica. Infatti la certificazione (lo studio sull'effetto occupazionale delle spese) non è autorizzativa ma esplicativa, vale a dire che evidenzia l'effetto delle spese anche negli aspetti indotti, imponendo così maggiore trasparenza e sottoponendo il decisore pubblico ad una verifica di coerenza tra dichiarazioni generali e programmatiche (ad esempio l'esaltazione dell'emergenza occupazionale, del ruolo delle piccole imprese e dell'artigianato) e scelte concrete attuate con la spesa.

Una trasparenza del processo decisionale ad ogni livello (con obblighi particolari all'informazione e con diritti di accesso per i singoli a questa nel suo carattere più analitico) completa la possibilità di rendere effettiva la sanzione «morale» e politica mediante il giudizio di coerenza tra quanto si afferma in documenti programmatici o in assemblee elettive o in dichiarazioni ai mezzi di informazione, e la pratica concreta delle scelte di spesa. Un monitoraggio di tali scelte a livello nazionale, regionale e locale offrirà in modo continuativo e sistematico riferimenti per meglio correlare spesa pubblica ed effetti positivi occupazionali, sia sotto l'aspetto quantitativo sia sotto l'aspetto qualitativo.

Dunque l'uso finalizzato della domanda pubblica tesa alla massimizzazione strutturale dell'occupazione è l'obiettivo di fondo del presente disegno di legge di cui qui di seguito si illustra analiticamente il contenuto.

L'articolo 1 illustra le finalità del provvedimento; l'articolo 2 prevede la redazione, da parte delle pubbliche amministrazioni che adottino programmi di spesa di dimensione superiore ai 5 miliardi di lire, di una apposita relazione.

Questa relazione deve dare conto delle scelte effettuate, e del loro riferimento alle alternative che sono state scartate. Il limite dimensionale è soggetto a variazioni con riferimento alle amministrazioni regionali o locali, e ad aggiornamenti annuali con riferimento all'andamento del costo della vita.

L'articolo 3 definisce l'ambito dei soggetti obbligati alla redazione della relazione, con particolare riferimento alle società per azioni a prevalente partecipazione pubblica.

L'articolo 4 è inteso a tutelare la riservatezza delle informazioni di carattere militare; esso esclude altresì dall'ambito di appli-

cazione della legge quelle decisioni di spesa, pur quantitativamente rilevanti, che non hanno un reale impatto sullo sviluppo delle tecnologie: si pensi, per fare solo un esempio, alle forniture di cibo o uniformi alle Forze Armate.

L'articolo 5 autorizza i soggetti obbligati ad avvalersi, se lo ritengono opportuno, di centri studi, studi professionali o altre strutture specializzate per la redazione delle relazioni; prevede inoltre che apposite strutture siano costituite da regioni o enti locali, da camere di commercio o dall'Unioncamere.

L'articolo 6, precisa quali siano i soggetti destinatari della relazione: destinatario finale è comunque, ai diversi livelli nazionali e locali, l'organo elettivo. Particolare rilievo ha però il comma 2 dell'articolo, che riconosce il diritto di ogni cittadino interessato di prendere visione della relazione stessa, e di averne copie.

L'articolo 7 istituisce un monitoraggio permanente sugli effetti della spesa pubblica, che costituirà il referente delle successive decisioni di spesa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La spesa pubblica, nell'ambito del prioritario obiettivo della migliore soluzione dei problemi cui è rivolta, persegue i fini dell'aumento dell'occupazione, privilegiando le soluzioni che incrementano in misure maggiore i livelli occupazionali e che abbiano il maggiore impatto strutturale sull'apparato economico e sulla ricerca, e dell'ecocompatibilità.

Art. 2.

(Valutazione degli effetti sull'occupazione della spesa pubblica)

1. Le pubbliche amministrazioni che adottano scelte di acquisto di beni e servizi e di costruzione di opere pubbliche, di importo superiore a lire 5 miliardi, redigono una relazione, denominata «relazione sugli effetti della spesa pubblica sull'occupazione», in cui danno conto delle conseguenze dirette e indirette che le scelte effettuate possono avere sul sistema produttivo, con particolare riferimento all'occupazione, e sullo sviluppo tecnologico, con particolare riferimento all'ecocompatibilità dei processi produttivi che vengono privilegiati con la decisione di spesa.

2. La relazione deve dare conto delle alternative esistenti, che sono state selezionate e scartate, in ordine alle opere da realizzare o ai beni e servizi da acquistare, del rispettivo possibile impatto economico ed occupazionale.

3. La relazione è redatta in conformità ad uno schema, secondo criteri definiti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto

del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

4. L'importo di cui al comma 1 è aggiornato ogni anno, con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica, sulla base degli indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale rilevati dall'Istituto nazionale di statistica.

5. Le regioni e gli enti locali possono, con delibera dei rispettivi organi elettivi, ridurre l'importo di cui al comma 1, in riferimento ai programmi di spesa di loro competenza.

Art. 3.

(Soggetti obbligati)

1. Sono soggetti all'obbligo di cui all'articolo 1 lo Stato, le regioni e gli enti locali, nonché le istituzioni e le aziende rispettivamente strumentali alla loro attività.

2. Le società per azioni a prevalente partecipazione statale possono essere assoggettate all'obbligo di cui all'articolo 1 con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica; la stessa determinazione può essere adottata dalle Giunte regionali o degli enti locali per le società controllate dai rispettivi enti.

Art. 4.

(Ambito di applicazione)

1. Le relazioni concernenti le spese per armamenti mantengono la riservatezza sulle informazioni che possono compromettere la sicurezza nazionale.

2. La presente legge non si applica ai programmi di acquisto di beni di ordinario consumo, prodotti sulla base di tecnologie non innovative.

Art. 5.

(Estensori della valutazione)

1. I soggetti di cui all'articolo 3 possono procedere direttamente alla stesura della re-

lazione, oppure avvalersi di università, istituti di ricerca economica delle regioni, centri studi, studi professionali o altre strutture pubbliche o private, abilitate a tale attività ai sensi di un regolamento emanato, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro del bilancio e della programmazione economica.

2. Le regioni, gli enti locali e i loro consorzi, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e la loro unione (Unioncamere), in forma singola o associata ed anche avvalendosi di strutture già esistenti, possono costituire uffici o aziende specializzate nella redazione delle relazioni di impatto economico ed occupazionale, disciplinando le condizioni alle quali i soggetti di cui all'articolo 3 possono ad essi ricorrere.

Art. 6.

(Pubblicità della relazione)

1. Le relazioni di cui all'articolo 2 redatte da amministrazioni statali, da enti pubblici nazionali o da società a prevalente partecipazione statale, sono inviate al Ministro del bilancio e della programmazione economica il quale, entro il 31 marzo di ogni anno, presenta al Parlamento una relazione contenente informazioni riassuntive delle opzioni di spesa realizzate nei vari comparti, dando conto delle alternative che si erano poste con riguardo alla variabile occupazionale, unitamente ad un sintetico rendiconto delle analisi effettuate dalla unità di monitoraggio di cui all'articolo 7.

2. Le relazioni di cui all'articolo 2, concernenti amministrazioni regionali, enti pubblici regionali e società a prevalente partecipazione regionale, sono trasmesse al Presidente della giunta regionale che entro il 31 marzo di ogni anno presenta al Consiglio regionale una relazione avente il medesimo contenuto di quella di cui al comma 1.

3. Tutti i cittadini hanno diritto di accesso alle relazioni di cui all'articolo 2, nelle

forme e con le modalità di cui agli articoli da 22 a 28 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Art. 7.

(Monitoraggio del rapporto tra spesa pubblica e occupazione)

1. Presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica e presso la Presidenza delle giunte regionali sono istituite unità di monitoraggio per la valutazione sistematica degli effetti che un utilizzo finalizzato della spesa pubblica ha sull'occupazione, sull'apparato economico, sulla ricerca e sul rapporto della produzione con l'ambiente. Le valutazioni delle unità di monitoraggio costituiscono elementi di riferimento per le successive decisioni di spesa.

