

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI

N. 2

RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE

(Bilancio, tesoro e programmazione)

Presentata alla Presidenza il 10 maggio 1999

SU

**IL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINAN-
ZIARIA COME STRUMENTO DELLA POLITICA NAZIONALE NEL
QUADRO ISTITUZIONALE DELLA MONETA UNICA**

*Approvata dalla Commissione il 5 maggio 1999, ai
sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento*

PAGINA BIANCA

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

1. Il Documento di programmazione economico-finanziaria e il patto di stabilità.

Negli anni passati, la politica economica italiana è stata profondamente segnata dal perseguimento dei parametri di convergenza finanziaria a livello europeo fissati con il trattato di Maastricht. Tale obiettivo, per le sue caratteristiche intrinseche e per la sua rilevanza storica, è stato in grado di generare una politica generale concreta e misurabile. Il suo raggiungimento pone all'ordine del giorno la questione di come valorizzare appieno gli strumenti che hanno concorso a tale risultato nel nuovo contesto interno ed internazionale che si apre con l'avvio dell'Unione economica e monetaria.

Intorno a questo obiettivo, infatti, attraverso una lunga esperienza cui hanno concorso i diversi soggetti istituzionali e tutte le forze politiche, si è venuto sviluppando un metodo per l'elaborazione di una politica generale.

Questo metodo è caratterizzato:

— dall'esigenza di raccordare tutte le politiche settoriali intorno a fini unificanti;

— dalla concentrazione del confronto tra Parlamento e Governo e tra le forze politiche, in particolare fra maggioranza e opposizioni, sulla politica generale nelle sue diverse possibili opzioni anche alternative;

dalla possibilità sostanziale di verificare, anche in prosieguo di tempo, il rapporto tra obiettivi, strumenti e risultati in chiave di effettivo controllo dell'operato del Governo.

La sede principale intorno a cui questo metodo si è sviluppato è stata la discussione parlamentare sul Documento di programmazione economico-finanziaria con la successiva approvazione della risoluzione programmatica.

All'indomani della nascita dell'Unione monetaria, non deve essere abbandonato il metodo della politica generale, come si è andato utilmente definendo in questi anni. Nel nuovo contesto la funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria non viene certamente meno né si riduce: al contrario il suo ruolo può divenire ancora più significativo e importante, a condizione che il suo contenuto si adegui alla nuova situazione.

Non si deve sottovalutare la svolta compiuta con il passaggio al quadro istituzionale della moneta unica, caratterizzato dall'entrata in

funzione del patto di stabilità. Con l'Euro, la tematica che è stata tipica del Documento di programmazione economico-finanziaria si inserisce in un nuovo sistema normativo di rango costituzionale, in cui il patto di stabilità presidia il divieto di disavanzi eccessivi contenuto nel trattato di Amsterdam.

Il patto di stabilità richiede infatti la preventiva verifica, all'inizio di ogni anno finanziario, del rispetto delle condizioni di stabilità finanziaria fissate con il Trattato di Maastricht. Questo passaggio si inserisce a rafforzare il valore generale del Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento che dà ad esso seguito nella politica nazionale, ma ne muta il baricentro nella ricerca del punto di compatibilità tra il consolidamento delle compatibilità finanziarie e obiettivi sostanziali di politica nazionale.

Quelli che sono stati per anni gli obiettivi trainanti esclusivamente finanziari divengono così, più correttamente, vincoli previamente stabiliti da garantire in concreto, mentre la politica nazionale deve ricostruire nuovi obiettivi sostanziali, altrettanto unificanti, in grado di giustificarsi autonomamente e di dar luogo ciclicamente ad un processo di verifica dei risultati.

Nel contesto della moneta unica devono pertanto essere rinnovati i contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria, raccordando con chiarezza la parte connessa alla definizione e motivazione delle compatibilità finanziarie alle regole del patto di stabilità, e mantenendone ed accentuandone il valore di strumento unificante delle politiche intorno a obiettivi prioritari in una situazione più complessa, in cui gli obiettivi non sono in alcun modo scontati né predefiniti.

2. Il Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento di una politica generale per la stabilità e lo sviluppo ancorata ad obiettivi concreti.

Dal punto di vista politico, peraltro, dopo il conseguimento dell'obiettivo della costituzione dell'Unione economica e monetaria, la nuova situazione economica e sociale in cui si trova l'intero continente pone nuove esigenze prioritarie di sviluppo alla politica nazionale di ciascun paese.

Se, come si è detto, le compatibilità finanziarie tornano a rappresentare il quadro all'interno del quale si deve sviluppare un'azione pubblica capace di perseguire obiettivi reali di politica economica, in direzione dello sviluppo sociale e della modernizzazione del paese, perseguendo in via prioritaria la crescita dell'occupazione, il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà dunque essere caratterizzato dall'intreccio tra vincoli di stabilità finanziaria e obiettivi di sviluppo.

D'altronde, una politica generale per lo sviluppo va costruita intorno ad un obiettivo che non è facilmente definibile e naturalmente prioritario e unificante come quello della riduzione del *deficit*, ma che deve stabilmente ancorarsi a risultati concreti e misurabili non meno

di quanto è avvenuto nel processo di adeguamento ai parametri di Maastricht.

Di qui l'esigenza di concordare preliminarmente tra Parlamento e Governo una nuova impostazione per il prossimo Documento di programmazione economico-finanziaria. Come è sempre avvenuto sulle questioni di carattere puramente metodologico, ciò richiede una intesa tra la maggioranza e le opposizioni in Parlamento. Si tratta infatti di definire i modi con cui è possibile estendere ad obiettivi di sviluppo il metodo fin qui applicato solo ad obiettivi finanziari.

È necessario compiere un salto di qualità rispetto al passato. Obiettivi reali di politica economica sono stati sempre, e anche troppo ampiamente, oggetto di esposizioni meramente dichiarative nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Essi devono, invece, oggi assumere un'istruttoria tecnica analoga a quella prevista per gli obiettivi finanziari. In termini di massima sintesi: occorre individuare le politiche che il Governo considera strategiche per il perseguimento delle finalità prioritarie e il loro raccordo in chiave di politica generale; le valutazioni espresse su di esse dovrebbero basarsi su un'analisi dello stato di attuazione dei programmi a legislazione vigente; solo su questa base, dovrebbero definirsi obiettivi concreti per il periodo triennale del documento e le correzioni legislative o gestionali che il loro perseguimento richiede.

In sintesi, è perciò necessario:

— introdurre la finalità dello sviluppo economico nel Documento di programmazione economico-finanziaria con le stesse caratteristiche tecniche fin qui riservate agli obiettivi finanziari;

— individuare precisamente le politiche considerate strategiche in un quadro di politica generale e di rispetto delle compatibilità finanziarie;

— individuare, per le politiche considerate strategiche, obiettivi intermedi misurabili in termini di progressivo miglioramento della situazione preesistente, esclusivamente dipendenti da politiche pubbliche, e quindi verificabili a scadenze predeterminate;

— individuare i raccordi tra tutte le politiche settoriali e di contesto necessarie a conseguire gli obiettivi intermedi.

3. Il Documento di programmazione economico-finanziaria come strumento per riunificare la politica generale tra Parlamento e Governo.

Ricostruire il quadro della politica generale per la stabilità e lo sviluppo è il compito primario da affidare al nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.

Nella nuova situazione dei pubblici poteri, è un compito tanto difficile quanto essenziale. Nell'arco degli ultimi anni si sono rapidamente accumulati cambiamenti radicali nel ruolo e nella collocazione dei poteri pubblici, in campo economico e negli stessi processi decisionali e normativi. Questi tendono sempre più a svilupparsi fuori del Parlamento: si pensi a fenomeni, spesso connessi, quali quelli delle

privatizzazioni, della costituzione di *authorities*, della progressiva espansione della concertazione con le parti sociali e con le autonomie, dello sviluppo della normativa europea, dell'elaborazione presso l'esecutivo di grandi sistemi normativi di natura prevalentemente secondaria, e così via.

Diviene dunque una esigenza vitale a tutela di valori primari della democrazia e della politica individuare sedi che consentano al Governo e al Parlamento di ricomporre un quadro unitario dei processi in atto, in modo da consentire un confronto in termini generali tra tutte le parti politiche.

Per operare a questo livello di sintesi politica e ridefinire coerentemente le procedure parlamentari in materia economica, è allora necessario da un lato adeguare gli strumenti, dall'altro ricostruire i contenuti in un quadro molto più complesso e articolato. Assumono importanza decisiva le procedure che consentono questa visione globale delle trasformazioni in atto o comunque di ricollegare le singole questioni ad un quadro d'insieme.

La procedura di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria rappresenta oggi il solo strumento parlamentare per confrontarsi con grandi scelte di questa portata.

Va sottolineato che questa non è solo un'esigenza del Parlamento: si tratta infatti di chiamare lo stesso Governo a ricostruire al suo interno un quadro unitario — che fino ad oggi manca — delle attività normative e politiche che fanno ad esso capo, nel quadro di una politica economica generale rivolta agli obiettivi dello sviluppo e dell'occupazione. Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve dunque fornire, al Parlamento e al Governo nella loro interezza, la necessaria occasione per una ricostruzione di sintesi mirata sui raccordi essenziali tra le politiche e sugli obiettivi unificanti, da definire in termini concreti, in modo da restituire conoscibilità e legittimazione democratica ad una complessiva strategia politica.

Per elaborare tale strategia complessiva è necessario ricomporre le risultanze dei grandi sistemi di concertazione di cui il Governo è al centro: la concertazione europea, la concertazione con le parti sociali e quella con le autonomie territoriali. Tutti questi processi si esplicano attraverso una pluralità di momenti: espressione degli interessi dei soggetti coinvolti, elaborazione di obiettivi generali comuni, specificazione degli obiettivi intermedi e degli strumenti per conseguirli, verifica dei risultati raggiunti. Di essi il Parlamento deve avere un'adeguata e non episodica conoscenza, in modo da poter esercitare la propria influenza politica (ed eventualmente il proprio controllo sugli aspetti che coinvolgono direttamente rilevanti interessi nazionali), evitando che il suo ruolo si riduca a quello di ratificare a posteriori accordi raggiunti e consolidati in altre sedi, senza avere peraltro una piena conoscenza delle loro concrete conseguenze.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve pertanto divenire la sede in cui viene esplicitato il rapporto tra le politiche strategiche di competenza dello Stato e le decisioni assunte nell'ambito dei processi di concertazione, nel pieno rispetto della sfera di autonomia dei soggetti che si confrontano con il Governo, ma con la consapevolezza che l'efficacia delle politiche nazionali dipende

anche dal fatto che esse siano definite tenendo debitamente conto del più ampio quadro istituzionale e politico in cui si inseriscono.

In tale ambito, potranno essere individuati indirizzi vincolanti per il Governo, pur nella consapevolezza che i risultati finali di tali processi non sono pienamente riconducibili alla sua responsabilità.

In particolare, rispetto ai principali ambiti di concertazione in cui è coinvolto lo Stato, il Documento di programmazione economico-finanziaria dovrebbe divenire lo strumento per coordinare le politiche nazionali con:

a) le politiche europee di convergenza e di coesione.

Le politiche nazionali si devono correttamente inserire nell'ambito delle regole fissate con il Patto per la stabilità e lo sviluppo e coordinarsi alla Politica agricola comunitaria (PAC) e agli interventi dei Fondi strutturali. Inoltre, sembra urgente un potenziamento dell'intervento parlamentare e governativo nella c.d. « fase ascendente », e quindi l'inclusione nel Documento di programmazione economico-finanziaria degli obiettivi che il Governo si propone di conseguire in sede di contrattazione con le autorità comunitarie;

b) gli interventi concordati nell'ambito della concertazione con le parti sociali.

È necessario realizzare la più positiva interazione tra le decisioni del legislatore e le aspettative dei protagonisti della vita economica del paese, garantendo l'efficace funzionamento dei mercati e l'eliminazione delle loro distorsioni. Si ricordi al proposito che un capitolo importante per la futura politica di sviluppo come quello relativo alla programmazione degli interventi dei Fondi strutturali europei per il periodo 2000-2006 è costitutivamente basato, per esplicita richiesta delle autorità europee, su un processo di « partenariato » con le parti sociali. Anche gli indirizzi comunitari prevalenti, pertanto, fanno presagire un peso crescente della concertazione sociale, dei cui obiettivi ed esiti il Documento di programmazione economico-finanziaria deve dare adeguatamente conto;

c) le politiche perseguite a livello regionale e locale dagli enti territoriali.

La piena autonomia degli enti territoriali, il cui pluralismo di indirizzi politici costituisce un patrimonio di esperienze e sperimentazioni per tutto il paese, deve trovare un punto di equilibrio con i prioritari interessi nazionali. Le auspicabili prospettive di un crescente decentramento delle competenze e dei compiti amministrativi verso gli enti territoriali — in via di realizzazione anche con particolare riferimento alla programmazione degli investimenti pubblici, tramite lo strumento delle intese istituzionali di programma — non contraddicono ma accentuano l'esigenza di un momento di sintesi conoscitiva e decisionale di livello nazionale che, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, individui le azioni di competenza dello Stato centrale.

4. *Proposta di articolazione dei contenuti del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.*

4.1. *Considerazioni generali.*

La strada più opportuna per dare risposta ai radicali cambiamenti sopra evidenziati appare quella di una riforma del Documento di programmazione economico-finanziaria, che ne conservi ed accentui i lati di efficacia (in primo luogo la capacità di sintesi e di riconduzione a concretezza di problemi complessi), ampliandone l'applicazione agli obiettivi della crescita economica e dello sviluppo sociale del paese. D'altronde, è necessario che le politiche di sviluppo si radichino nel quadro di compatibilità finanziarie formalizzato in sede europea con il Patto di stabilità, al fine di garantirne lo stabile fondamento e la reale efficacia nel medio e lungo periodo. Anche per questo, lo strumento chiamato ad impostare una politica generale per lo sviluppo deve essere lo stesso che fissa gli obiettivi finanziari e quantifica le risorse pubbliche complessivamente disponibili.

Nel nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria dovranno dunque riflettersi un'analisi complessiva e un'articolazione di obiettivi molto più ampia che in passato, ma il Documento dovrà mantenere la stessa capacità di sintesi, tale da concentrare il confronto parlamentare su dati e obiettivi essenziali nella visione di politica generale economica che si vuole adottare nel dopo-Euro.

A tal fine deve allargarsi il quadro delle questioni politicamente rilevanti che il Documento di programmazione economico-finanziaria deve ricomprendere in un quadro generale e sintetico, fornendo un'informazione essenziale, fortemente qualificata e mirata sulle questioni e i raccordi politicamente cruciali. Va rinviato invece ad altri documenti finanziari lo svolgimento delle parti e degli elementi informativi che non assumono valore centrale nella definizione di un quadro generale di politica economica e finanziaria.

Il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria deve partire dall'individuazione delle politiche che si considerano strategiche al fine di perseguire gli obiettivi di stabilità e di crescita. Di tali politiche va fornito in termini essenziali lo stato di attuazione e i problemi che il loro ulteriore svolgimento comporta. Va attribuita rilevanza anche alle politiche di contesto, riferite cioè alle infrastrutture fisiche e civili che favoriscono lo sviluppo e che costituiscono obiettivi misurabili dipendenti quasi esclusivamente dall'azione pubblica (mentre gli obiettivi finali in termini di occupazione e sviluppo richiedono l'apporto di altri fattori).

Nella nuova impostazione del Documento di programmazione economico-finanziaria la finalità dello sviluppo recupera la sua fisiologica centralità. Più in particolare, in relazione alla questione dello sviluppo del Mezzogiorno (la cui centralità per una politica generale per lo sviluppo è del tutto evidente), il Documento di programmazione economico-finanziaria — come affermato nel documento congiunto Camera-Senato in materia di riforma di strumenti e procedure di bilancio — dovrebbe fornire:

a) un quadro conoscitivo essenziale circa lo stato di attuazione degli interventi in corso;

b) un quadro complessivo delle risorse destinate allo sviluppo del Sud, che dovrà:

1) distinguere le risorse europee da quelle nazionali, in modo tale da rendere possibile un riscontro del rispetto del principio di addizionalità;

2) essere articolato per settori di intervento con l'indicazione degli obiettivi di risultato, definiti in termini misurabili, e dei tempi presumibili di realizzazione.

Sulla base di questo schema informativo, che dovrà ritrovarsi anche nella Relazione trimestrale di cassa e negli altri documenti e relazioni presentati dal Governo, potrà essere svolta una reale attività di controllo da parte del Parlamento sull'attuazione delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. Tale schema dovrà essere contenuto in termini programmatici anche in una tabella allegata alla legge finanziaria, in modo da poter verificare la situazione tendenziale e la proposta programmatica e in modo da avere un quadro certo degli impegni.

Nell'ambito della ridefinizione delle procedure di bilancio, dovranno concorrere a tali fini anche l'adeguamento in senso regionalizzato della struttura del bilancio dello Stato (per spese ed entrate) e, più generale, una più incisiva attivazione dei flussi informativi tra Governo e Parlamento per consentire un efficace controllo sui risultati degli interventi e sugli effetti delle politiche.

4.2. *Indicazioni particolari.*

In base alle considerazioni fin qui svolte, si possono dare le seguenti indicazioni concrete in ordine alla struttura e ai contenuti del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria deve essere articolato in due parti:

i) la prima, che definisce i parametri-obiettivo per la stabilità;

ii) la seconda, che, nel rispetto delle compatibilità finanziarie, illustra le politiche strategiche per lo sviluppo e i diversi livelli di intervento a cui esse si esplicano, definendone lo stato di attuazione ed assegnando ad esse le risorse necessarie.

Più in particolare il contenuto del Documento di programmazione economico-finanziaria dovrà essere integrato, al fine di:

a) prospettare, a fronte dell'andamento a legislazione vigente dei principali indicatori della finanza pubblica (commentati con informazioni verificabili) l'andamento a legislazione vigente delle politiche che si considerano strategiche ai fini della stabilità o dello sviluppo, che deve comprendere i dati fondamentali circa lo stato di attuazione e i problemi per il loro ulteriore svolgimento di carattere gestionale ed eventualmente di aggiustamento normativo;

b) su queste basi, occorre precisare gli obiettivi strategici per lo sviluppo dell'economia nazionale, che dovranno:

— avere carattere reale ed essere perseguibili nell'ambito delle compatibilità finanziarie (piano di stabilità e relativi parametri + risorse disponibili distinte fra comunitarie e nazionali), secondo il metodo seguito per il percorso della convergenza comunitaria;

— essere quantificabili, in modo da consentirne la misurazione e la verifica politica;

c) precisare quali politiche possono essere attivamente ed efficacemente perseguite sulla base della legislazione vigente con strumenti di natura politica o amministrativa;

d) definire il rapporto tra le politiche considerate strategiche e le linee che il Governo intende seguire nei rapporti con i soggetti implicati nei processi di concertazione europea, territoriale e sociale. A questo proposito, in relazione alle singole politiche, dovranno essere indicate: 1) le compatibilità fra tali politiche e gli interessi e programmi di cui quei soggetti sono portatori; 2) le modalità del coinvolgimento del Parlamento nei processi di concertazione relativi agli interventi più rilevanti; 3) gli interventi afferenti alle politiche strategiche che il Governo intende realizzare nell'ambito dei processi di concertazione o delegare all'autonoma determinazione dei soggetti che vi partecipano; 4) i dati essenziali sull'attuazione degli impegni assunti in tali sedi dalle parti coinvolte;

e) indicare i settori che richiedono nuovi interventi normativi del Parlamento che daranno luogo a disegni di legge collegati da esaminare fuori sessione. Tra i collegati di natura ordinamentale dovranno essere ricompresi quelli recanti le politiche di contesto nazionale per lo sviluppo del Mezzogiorno;

f) prevedere strumenti legislativi distinti, di minore rilevanza politica e procedurale, che costituiscano un canale agevolato per gli aggiustamenti minori della legislazione vigente nei vari settori, necessari per il funzionamento delle politiche già in atto, in modo da separarne la trattazione parlamentare dalle questioni di maggiore rilevanza politica;

g) individuare, accanto agli obiettivi perseguibili con azioni dirette (investimenti a diretto carico dello Stato), le variabili strategiche, di natura non solo economica, ma anche statistica e demografica, alle quali rapportare le politiche. Si tratta di individuare gli obiettivi intermedi cui sono connessi, secondo relazioni funzionali che il Governo dovrà illustrare, gli obiettivi finali dello sviluppo del Mezzogiorno sul piano economico (quale evidenziato da parametri del tipo: calo del tasso di disoccupazione o crescita del livello di occupazione differenziato per aree geografiche, nonché dinamica del PIL regionalizzato) e del contesto sociale (in base a indicatori quali: tasso di scolarizzazione; tasso di criminalità; mortalità infantile; indicatori *pro capite* della rete di infrastrutture per la comunicazione, e così via);

h) fare di queste variabili gli obiettivi ai quali riferire le politiche di intervento e i meccanismi incentivanti che devono trovare collocazione nei provvedimenti collegati (per le questioni di tipo ordinamentale o di natura corrente) o nella stessa finanziaria (per gli interventi in conto capitale).

Per quanto concerne il contenuto più strettamente finanziario del Documento di programmazione economico-finanziaria, esso dovrebbe concentrarsi sugli aspetti politicamente e strategicamente più rilevanti, fornendo in particolare:

a) l'indicazione dei saldi di bilancio, del settore statale e della Pubblica Amministrazione, che saranno poi resi vincolanti dalla risoluzione programmatica ed immodificabili da parte della finanziaria (salvo presentazione di Nota di aggiornamento del Documento); a queste grandezze andrebbero aggiunti il disavanzo corrente della Pubblica Amministrazione e la quota di miglioramento del risparmio pubblico (del bilancio dello Stato) destinabile alla copertura di nuovi oneri correnti;

b) il livello tendenziale e anche programmatico delle spese complessive (articolate in spese correnti, al lordo e al netto degli interessi, e in conto capitale) e delle entrate (articolate in tributarie, contributive, altre e in conto capitale) del bilancio dello Stato e della Pubblica Amministrazione. A questo proposito va rivisitata l'attuale composizione delle spese e in particolare quelle indicate come trasferimenti alle imprese, in quanto comprendono spese non componibili che ne rendono difficile e ingannevole la lettura;

c) una previsione tendenziale per i settori della Pubblica Amministrazione, quali:

- 1) enti previdenziali;
- 2) sanità;
- 3) enti territoriali;
- 4) imprese pubbliche ed enti vari;
- 5) risorse destinate agli investimenti nel Mezzogiorno;

d) una più precisa articolazione programmatica degli interventi di sviluppo;

e) l'indicazione degli ambiti di intervento dei collegati fuori sessione.