

CAMERA DEI DEPUTATI

IX LEGISLATURA

Doc. XIV
N. 4

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1985

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 1986

VOLUME IV - ANNESSO
DOCUMENTO DI SINTESI

Le Sezioni riunite della Corte (pres. Pietranera, est. Bonadonna, p.m. Cappelletto) hanno dichiarato regolare il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1985 nell'udienza del 26 giugno 1986, sospendendo peraltro il giudizio relativamente al conto del patrimonio, tardivamente presentato e con l'esclusione di diversi capitoli del conto del bilancio e dei conti ad esso allegati.

In connessione con il giudizio annuale sul rendiconto, le Sezioni riunite predispongono e presentano al Parlamento una relazione sugli andamenti gestori dell'esercizio che esamina, accanto agli aspetti normativi e finanziari della gestione, i profili generali dell'attività amministrativa (organizzazione, gestione del personale, contratti) scendendo all'analisi delle problematiche gestorie e organizzative delle singole amministrazioni.

La relazione della Corte - della quale il presente documento di sintesi intende fornire una sorta di "chiave di lettura" - si articola come segue:

Volume I : a) *Disciplina ed aspetti generali della gestione* (bilancio ed ordinamento contabile; legislazione di spesa e mezzi di copertura; aspetti finanziari della gestione dell'entrata e delle spese; gestioni fuori bilancio; gestione del patrimonio; gestione delle aziende autonome). L'analisi gestoria é accompagnata da prospetti e tabelle elaborati dal sistema informativo Corte dei Conti - R.G.S., nonché dal C.E.D., Servizio relazioni al Parlamento della Corte stessa.

b) *Considerazioni generali sull'attività dell'amministrazione dello Stato* (attività normativa del Governo; profili dell'organizzazione; gestione del personale; attività contrattuale; ricerca scientifica).

Volume II/1 e II/2 : *Considerazioni sull'attività delle singole amministrazioni e coordinamento della finanza pubblica;*

Volume III : *Decisioni e relazioni sul conto del patrimonio, sui rendiconti generali delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome, sugli Istituti di previdenza;*

Volume IV - ANNESSO - *Documento di sintesi;*

Volume V - ANNESSO - *Referto specifico.*

DOCUMENTO DI SINTESI

1 - In un quadro complessivo di ripresa e riequilibrio della nostra economia (riduzione del tasso d'inflazione, miglioramento dei conti con l'estero, ripresa produttiva) gli andamenti della gestione della finanza pubblica sottolineano le obiettive difficoltà di risanamento del bilancio.

Le informazioni desumibili dai documenti ufficiali mostrano come nel 1985 non possa considerarsi avviato il "percorso di rientro" tracciato dai documenti programmatici del tesoro sottoposti, nel corso del 1985, al Parlamento.

In materia di spesa corrente l'obiettivo posto era stato identificato nella "progressione nulla in termini reali della spesa corrente al netto degli interessi". Nel 1985 per il settore statale si è registrato un aumento dei pagamenti correnti, al netto degli interessi, del 12,9 per cento rispetto al 1984; poichè l'aumento del P.I.L. nominale è stato dell'11,3 per cento (con un aumento dei prezzi dell'8,8 per cento) deve constatarsi che i risultati conseguiti sono difforni dalla "regola esterna" prefissata.

Sostanzialmente in linea con l'altra regola esterna posta dal piano di rientro ("stabilizzazione della pressione fiscale in senso lato") è l'evoluzione delle entrate fiscali. La pressione fiscale, calcolata dalla Banca d'Italia per il settore pubblico (e incluso il prelievo CEE), ha fatto registrare una flessione dello 0,3 per cento in termini di incidenza sul P.I.L. (dal 41,1 per cento del 1984 al 40,8 per cento del 1985).

2 - Il processo della decisione di bilancio, nel 1985, ha fatto di nuovo registrare (dopo due anni nei quali si era riusciti ad evitare il ricorso all'esercizio provvisorio) ritardi considerevoli: il rendiconto dell'esercizio 1984 e l'assestamento 1985 sono stati approvati solo in prossimità della fine dell'anno e la legge finanziaria 1986 ha concluso il suo iter parlamentare solo il 28 febbraio

L'eccesso di attese generato da un dibattito politico che sembrava assegnare alla finanziaria salvifici obiettivi di riforma complessiva dello stato sociale (evidentemente al di là delle possibilità reali) e il sovraccarico di decisioni che, comunque, sono venute concentrandosi all'interno della finanziaria, hanno indotto le due Camere ad assumere iniziative orientate verso la correzione di alcuni meccanismi della legge n. 468 (una sorta di "riforma della riforma"). Si è giunti alla approvazione da parte delle commissioni permanenti dei due rami del Parlamento di una risoluzione che delinea indirizzi di revisione della riforma del bilancio, da sperimentare nella sessione di bilancio per il 1987, che sta per aprirsi.

Un primo rimedio volto a salvaguardare i contenuti sostanziali della decisione di bilancio come momento delle scelte di "fiscal policy" inserite in un contesto coerente di politica economica, è stato identificato, dalle citate risoluzioni parlamentari, nella anticipazione (a giugno, nella sessione estiva di bilancio) della discussione ed approvazione parlamentare di "un documento di programmazione economico-finanziaria nel quale sono individuati obiettivi e strumenti della manovra di bilancio annuale e pluriennale" (per un triennio, da approvarsi nel corso della sessione estiva di bilancio).

Secondo la Corte la collocazione delle scelte di quadro previsionale e programmatico nella "sessione estiva" sembra richiedere che la decisione programmatica segua la definitiva approvazione del rendiconto e dell'assestamento di bilancio. Si è già detto che, nel corso del 1985, le leggi di approvazione di tali essenziali documenti sono giunte con molto ritardo. La chiara definizione delle risultanze della passata gestione e delle previsioni di bilancio definitive per l'esercizio in corso costituisce una premessa logica e tecnica per la costruzione ulteriore di previsioni e programmi.

La Corte ritiene che anche il bilancio pluriennale dello Stato debba essere definito in questa sede, al termine della sessione estiva di bilancio

Tale bilancio pluriennale di competenza nelle versioni tendenziale e programmatica, dovrebbe essere definito, in sede di riforma della legge n. 468, come articolato "a maglie larghe", solo al livello di "titoli" della classificazione economica. Una ulteriore disaggregazione (e anche la articolazione per sezioni della classificazione funzionale) non sembrano raccordabili in modo rigoroso al quadro macroeconomico; e, dunque, è preferibile non prenderli in considerazione, venendo incontro, così, anche alle difficoltà tecniche e di fattibilità amministrativa più volte prospettate dal tesoro.

L'inserimento del bilancio programmatico pluriennale dello Stato all'interno del programma economico-finanziario in sede di sessione estiva consente di fissare, con lo strumento adeguato (in coerenza con una indicazione della risoluzione parlamentare più volte citata), "le regole che presiedono alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate e delle spese (a livello di titoli e categorie) nonché l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare (competenza) al netto degli interessi, relativo al bilancio dello Stato".

3 - Le proposizioni della risoluzione concernenti il "documento di programmazione economico-finanziaria", la sua sperimentazione nella sessione di bilancio per il 1987, la prospettiva del suo inserimento nel sistema di una legge sul bilancio integrativa della n. 468, ripropongono il tema e gli interrogativi concernenti il rapporto fra programmazione economica e programmazione della finanza pubblica.

La lettera e i principi della risoluzione parlamentare delle commissioni bilancio delle due Camere appaiono chiaramente ispirati al criterio (che in realtà appariva alla base non solo della legge n. 468 ma anche della esperienza legislativa ed amministrativa dalla metà degli anni settanta ad oggi) che sceglie come unico strumento di programmazione globale quello della programmazione della finanza pubblica, rendendo esplicito il quadro di coerenza macroeconomico entro il quale essa si pone. Si può notare che la citata risoluzione rende più chiara nei suoi contenuti e nelle sue scansioni procedurali tale scelta.

Nel merito si può dire, nella prospettiva propria della Corte, in primo luogo ispirata alla tutela degli equilibri della finanza pubblica, che la soluzione prospettata dalle risoluzioni adottate in questo giugno parallelamente dalle due Camere, delinea un procedimento di bilancio all'interno del quale il sistema delle previsioni, valutazioni e indicazioni programmatiche di natura macroeconomica, trova la sua espressione ed un collegamento con le scelte da assumere quale condizione-premessa e quadro di riferimento per la programmazione del bilancio; e che appare difficile immaginare un diverso ruolo e una collocazione alternativa al quadro macroeconomico di riferimento (tenendo conto del già complesso iter delle decisioni di bilancio in seno al Governo ed al Parlamento).

Il nesso fra programmazione della finanza pubblica e programmazione economica pone altri interrogativi sul diverso versante del rapporto fra indirizzi globali (come quelli espressi dal documento di programmazione economico-finanziaria) e programmazioni settoriali.

La legislazione degli anni settanta e dei primi anni ottanta ha costruito una complessa rete di programmazioni di settore o ad obiettivo. Nel corso del 1985 l'attività di governo (in parte affidata a decisioni programmatiche e di indirizzo del CIPE) ha fatto registrare una utilizzazione intensa del metodo delle programmazioni di settore (Mezzogiorno, politiche per l'occupazione, agricoltura, sanità, trasporti, ecc).

La tendenza alla programmazione settoriale appare ormai consolidata, nelle forme attuali, da circa un decennio. Si pone il problema della assunzione di responsabilità, da parte di una sede unitaria di governo, delle uniformità delle ipotesi assunte e della verifica delle compatibilità.

4 - Secondo le risoluzioni approvate dalle commissioni bilancio della Camera (10 giugno 1986) e del Senato (11 giugno 1986), più volte citate, la legge finanziaria dovrebbe, nel nuovo disegno, limitarsi a quei "contenuti essenziali" definiti (sulla base della legge n. 468) dall'esperienza di questi anni (limite del ricorso al mercato; determinazione degli accantonamenti sui fondi speciali; rimodulazione annuale delle leggi di spesa). Della c.d. parte "eventuale" della legge finanziaria resterebbero solo: "specifiche disposizioni di esclusivo rifinanziamento (o defianziamento) di leggi di spesa pluriennali" per spese in conto capitale; "riquantificazioni o riadeguamenti che, sulla base della vigente legislazione, sono comunque rinvii alla legge finanziaria; variazioni di aliquote fiscali o contributive o altre regolazioni meramente quantitative nel caso in cui non richiedano alcuna normativa di supporto"

In primo luogo le "riquantificazioni o riadeguamenti" che si prevede possano essere inclusi nella "finanziaria" dovrebbero riguardare non solo le leggi per le quali la legislazione vigente rinvia per le quantificazioni alla stessa legge finanziaria, ma anche quelle modifiche concernenti i contenuti delle prestazioni sociali (e le correlate posizioni soggettive degli utenti) che appaiano indispensabili nell'arco di breve periodo dell'anno considerato, per garantire il rispetto dei limiti e dei "tetti" posti dalla stessa legge finanziaria. È vero che tale ruolo può essere affidato alla disciplina sostanziale quadro dei grandi comparti dell'intervento (pubblico impiego; spesa previdenziale; spesa sanitaria; finanza regionale e locale); ma in presenza dell'accento posto dalla risoluzione parlamentare citata su tali leggi di settore, sembra impossibile (come emerge dalla esperienza non solo italiana ma dei moderni Stati pluriclasse delle democrazie industriali dell'occidente) attendersi una sorta di "codificazione" contestuale e tempestiva delle regole dello Stato sociale. Sicché è da attendersi che taluni aggiustamenti e correzioni o limiti possano essere posti in sede di manovra di bilancio.

Considerazioni analoghe valgono per la manovra fiscale e contributiva che, escluse modificazioni strutturali, può riguardare elementi anche non meramente quantitativi delle politiche fiscali, tariffarie, contributive.

Ove la sperimentazione avviata conducesse il Parlamento verso la riduzione della legge finanziaria ai suoi contenuti essenziali sembrerebbe imporsi una riflessione ulteriore sul mantenimento della scissione fra legge finanziaria e bilancio. I dubbi sollevati dalla Corte inizialmente (in sede di relazioni sugli esercizi 1977, 1978, 1979) sulla consistenza di tale dualismo della decisione di bilancio, si riproporrebbero.

5 - Il dibattito sulla riforma della legge n. 468 che ha trovato espressione nella risoluzione delle commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, non ha investito il procedimento di bilancio all'interno del Governo.

Il problema, in realtà, si pone, ed è anzi in certa misura preliminare, dal momento che è in seno all'apparato amministrativo ed al Governo che le scelte di bilancio hanno, necessariamente, il loro momento genetico e taluni essenziali momenti decisionali.

Come è noto la funzione di indirizzo e preparatoria del CIPE per la impostazione della decisione di bilancio non ha acquistato peso; manca una sostanziale collaborazione fra ministero del tesoro e ministero del bilancio; la procedura di confronto con le regioni, prevista dall'articolo 34 della legge n. 468, resta un passaggio rituale.

Il processo in seno al Governo continua ad esaurirsi all'interno del tesoro/ragioneria generale (si veda da ultimo la circolare n. 22 del 27 marzo 1986 della ragioneria generale concernente le previsioni di bilancio per il 1987).

La riforma dei comitati interministeriali, le cui linee sono tracciate da una norma di delega contenuta nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio approvato da un ramo del Parlamento, potrebbe utilmente identificare una specifica sede interministeriale (nell'ambito del CIPE) che assuma una specifica responsabilità in materia di procedimento di formazione della decisione di bilancio. Si può affermare che i problemi di maggior rilievo, concernenti l'apparato amministrativo in materia di governo dell'economia e della finanza pubblica, continuano ad attendere uno stabile assetto e una persuasiva sistemazione (su questi temi del resto si è soffermato, con messaggio informale, nell'estate 1985, il Presidente della Repubblica).

6 - Fra i fattori di squilibrio che rendono difficile la governabilità della finanza pubblica resta cruciale il problema della puntuale valutazione degli oneri e della rigorosa indicazione dei mezzi di copertura della legislazione di spesa. La complessità dei processi decisionali, la loro irriducibilità, in una democrazia pluralista, ad un momento dato nel tempo, l'ampiezza dell'area coperta dal settore pubblico rendono esile e incerto il termine di riferimento offerto dal bilancio se non vengono rispettate, nella sostanza, le regole poste dalla Costituzione in materia di copertura delle nuove o maggiori spese o delle minori entrate.

L'esperienza del 1985, che va posta in relazione ai risultati conseguiti (assai distanti dagli obiettivi di riequilibrio dei documenti ufficiali) pone in evidenza come fenomeno prevalente la ricerca di meccanismi (e talora di artifici) contabilmente tali da soddisfare l'obbligo costituzionale, ma, nei loro contenuti e nei loro effetti, non coerenti con l'esigenza di controllo e riequilibrio del bilancio.

Appare sempre più evidente che la norma fondamentale dell'articolo 81 comma quarto non può ritenersi soddisfatta da soluzioni formali di tipo contabile; ma che occorre una capacità nuova di mantenere costante la raffrontabilità degli effetti economico-finanziari delle scelte legislative con il sistema di compatibilità posto dalla decisione di bilancio.

Il problema ha una sua dimensione "tecnica" nella necessità di predisporre un flusso di informazioni che alimenti le valutazioni delle sedi responsabili consentendo un "monitoraggio" che misuri (in tempi reali, contestuali a quelli del processo delle decisioni) l'impatto delle scelte che recano nuove e maggiori spese o maggiori entrate sui complessivi equilibri, sui flussi, sulle tendenze e sui potenziali risultati della gestione.

Il fenomeno di maggior rilievo registrato nel 1985 in materia di clausole di copertura è il ricorso frequente e massiccio alle disponibilità del capitolo 6805 dello stato di previsione del tesoro (fondo occorrente per far fronte agli oneri per interessi connessi alle operazioni di ricorso al mercato).

È vero che andamenti del mercato finanziario e manovre di politica monetaria possono condurre a condizioni del mercato finanziario più favorevoli rispetto alle previsioni assunte a base della formulazione del bilancio di competenza, lasciando, quindi, spazi disponibili per una diversa utilizzazione delle risorse originariamente prenotate. Ma dinanzi a risultanze della gestione che continuano a segnalare un aumento della incidenza del debito pubblico sul prodotto interno lordo e in presenza del dichiarato obiettivo (assunto a fondamentale regola esterna) della stabilizzazione (e nel lungo periodo riduzione), della incidenza del debito sul PIL, è evidente la incoerenza di un ricorso alla copertura mediante quei miglioramenti della gestione che i responsabili delle decisioni di politica fiscale e monetaria affermano di perseguire.

7 - Tra reali andamenti della finanza pubblica e bilancio va ampliandosi il solco rappresentato dall'insufficiente significatività di quest'ultimo.

Due fenomeni aggiuntivi sono a tale riguardo emersi nel 1985 il primo dei quali comprova l'attuale inidoneità delle decisioni di bilancio a rappresentare una manovra notoriamente incentrata su grandezze più ampie e diverse.

L'impossibilità di convogliare nel conto preventivo gli effetti attesi, sul versante delle entrate, da provvedimenti non legislativamente definiti ha collocato i saldi previsionali 1985 a livelli decisamente superiori a quelli del fabbisogno del settore statale, programmato, per contro, tenendo conto di quegli stessi effetti.

Il parziale venir meno di questi ultimi, in parte compensato da manovre correttive e dal recupero delle entrate, ha pertanto evidenziato un rischio insito nell'attuale sistema; rischio che non è nello sfondamento dei saldi di bilancio (determinati semmai a livelli più alti di quelli effettivamente attesi) ma è quello di una determinazione parlamentare di "deficit spending" non adeguatamente collegata con gli obiettivi della programmazione finanziaria e, ciononostante, carica di effetti pregnanti in ordine al problema delle coperture.

Ha così ricevuto conferma la cogente necessità di un completamento dell'iter attuativo della legge n. 468, per ciò che attiene soprattutto all'inquadramento delle decisioni annuali in una adeguata cornice programmatica (stante il carattere strutturale degli squilibri della finanza pubblica) e all'arricchimento degli strumenti tecnico-contabili di raccordo tra programmazione finanziaria e programmazione legislativa.

Il secondo fenomeno rilevante riguarda, invece, l'incidenza delle regolazioni contabili di situazioni debitorie pregresse sui dati del consuntivo 1985, che ne opacizza il confronto con i risultati dei precedenti esercizi, tenuto anche conto che i flussi di spesa così in ritardo contabilizzati avrebbero semmai dovuto deteriorare i saldi di questi ultimi.

L'opinabilità dei criteri di quantificazione delle poste regolatorie evidenziate in modo non esaustivo dalla documentazione del bilancio 1985 e la disomogeneità, anche, tra partite, sotto il profilo della effettiva neutralità sul fabbisogno, rendono poi difficoltosa la depurazione dai conti dei relativi effetti, come tra l'altro testimoniano talune non coincidenti valutazioni sull'entità del fabbisogno "netto" del settore statale.

Ma al di là di tale aspetti - che pur sempre derivano dalla evidenziazione dei flussi regolatori, eppertanto da una decisione che rafforza la trasparenza del bilancio - resta il fenomeno sostanziale che la Corte ha segnalato nel referto specifico reso al Parlamento in corso di esercizio sulle regolazioni contabili; il fenomeno cioè, della formazione di ingenti oneri latenti destinati, prima o poi, ad emergere e ad appesantire i conti dello Stato. Ed è sufficiente rilevare, al riguardo, che il debito sommerso che si va accumulando in materia di rimborsi IVA è quantificato da stime governative in una cifra (15-17.000 miliardi) corrispondente essa soltanto all'intero peso delle regolazioni contabili che deteriorano i saldi del 1985 (17.017 miliardi sulla competenza, secondo il computo della Corte, e 15.285 miliardi sulla cassa). Caratteristiche d'altronde non dissimili, sotto il profilo almeno della rappresentatività del bilancio, hanno altri oneri che quest'ultimo solo in parte registra: il complessivo finanziamento dell'INPS, da parte del bilancio e della tesoreria, ha superato nell'esercizio di quasi 10.000 miliardi il tetto di 22.500 fissato dalla legge finanziaria.

8 - Con il margine di approssimazione che deriva da tali considerazioni, e con l'avvertenza che ulteriori fattori distorsivi sminuiscono, nel 1985, la significatività dei dati di cassa, può dirsi che, se al lordo delle regolazioni debitorie i risultati dell'esercizio segnano un rilevante deterioramento dei conti dello Stato, la negatività degli andamenti gestori si attenua di molto, pur resistendo, ove il raffronto venga effettuato al netto delle partite regolatorie.

In termini di competenza, il saldo netto da finanziare (che rappresenta il dato globale più significativo in quanto sottratto alle oscillazioni della spesa per rimborso prestiti) risulta peggiorato del 17,8 per cento al netto delle regolazioni e del 36,4 per cento al lordo, con una incidenza sul prodotto interno lordo elevatasi dal 14,9 per cento del 1984 al 15,8 per cento nel primo caso e al 18,2 per cento nel secondo.

Dal 7,0 al 7,2 per cento del PIL si è parimenti accresciuta l'incidenza netta del saldo negativo del risparmio pubblico che, al lordo delle regolazioni debitorie, raddoppia addirittura il suo peso in termini reali rispetto al 1983, (dal 4,7 per cento di tale anno al 9,5 per cento). Nell'un caso e nell'altro, le percentuali di variazione sul 1984 esprimono un deterioramento del 14,0 per cento e del 51,5 per cento.

Soltanto del 12,6 per cento, infine, si è accresciuto il ricorso al mercato, ma in relazione alla netta decurtazione, nell'esercizio, della spesa per rimborso prestiti. Ed è noto che l'andamento per ora altalenante di tale spesa, conseguente alla progressività biennale dell'allungamento delle scadenze del debito pubblico, è destinato con il tempo a stabilizzarsi sui livelli elevati imposti dall'entità dell'indebitamento complessivo.

Della distanza che ancora intercorre tra le risultanze del consuntivo e taluni degli obiettivi programmatici testimonia, del resto, la evoluzione di altre grandezze significative: al lordo delle regolazioni debitorie, la percentuale di incremento della spesa corrente (+ 18,3 per cento), seppur inferiore a quelle dei precedenti esercizi, non ha sfruttato il raffreddamento degli interessi per riavvicinarsi al tasso di espansione del PIL. Al netto degli interessi, la relativa percentuale di incremento sale, infatti, al 20,1 per cento a fronte del 16,3 per cento del dato omologo del 1984.

Depurata ulteriormente dalle regolazioni debitorie, la spesa corrente "netta" espone infine una percentuale di crescita dell'11,8 per cento, superiore non soltanto al tasso programmato ed a quello effettivo di inflazione, ma anche a quello di evoluzione nominale del PIL.

In una situazione, dunque, nella quale le favorevoli prospettive della congiuntura internazionale ed i progressi registrati sul fronte degli andamenti economici interni rafforzano la centralità del problema della finanza pubblica, i dati del 1985 sembrano segnalare una pausa nei processi di risanamento programmati.

9 - Il deterioramento del saldo netto da finanziare (124.913 miliardi in termini di competenza, al lordo delle regolazioni) è la risultante di una maggiore spesa finale di circa 56.500 miliardi (+ 19,0 per cento), solo in parte compensata da circa 23.000 miliardi di incremento delle entrate finali (+ 11,2 per cento).

In confronto agli andamenti del 1984 - quando ad un aumento delle entrate finali percentualmente analogo (+11,3 per cento) si era contrapposto un minor tasso di evoluzione delle spese corrispettive (+14,1 per cento) - i risultati del 1985 evidenziano:

a) una stabilizzazione della percentuale di incremento della spesa corrente, nell'ambito della quale l'ampliarsi dell'area dei trasferimenti, fortemente incisa dalle regolazioni debitorie, ha riassorbito il brusco rallentamento del coefficiente di crescita degli interessi (+11,7 per cento), per la prima volta negli ultimi anni inferiore a quello del PIL, nonché la stazionarietà degli oneri di personale.

Al contenimento della spesa per interessi - determinato non tanto dalla progressiva discesa dei tassi consentita dagli andamenti economici generali, quanto dall'ulteriore e favorevole allungamento di vita del debito pubblico - hanno anche contribuito effetti contingenti, connessi alla annualizzazione delle cedole dei CCT oltre che al ricorso al finanziamento monetario per la copertura del fabbisogno.

La consistenza di tale ricorso, peraltro, si è correlata nel 1985 più al collocamento di titoli nel portafoglio dell'istituto di emissione - in attuazione di una manovra, concretatasi negli ultimi mesi dell'anno, intesa a contrastare la crisi valutaria in quell'epoca delineatasi - che nell'indebitamento ulteriore sul conto corrente Tesoro-Banca d'Italia, pur accresciutosi nell'esercizio dagli iniziali 41.852 a 48.128 miliardi.

b) Un forte recupero della spesa di investimento (+22,6 per cento, dopo la lieve decurtazione del 1984), ancor più rilevante (+23,7 per cento) in termini di impegni "effettivi" (al netto, cioè, dei residui impropri di nuova formazione).

L'andamento è prevalentemente riconducibile all'espansione dei trasferimenti, soprattutto trascinati dai 3.900 miliardi di impegni aggiuntivi per gli interventi straordinari nel mezzogiorno e dalle maggiori assegnazioni alle Aziende autonome; ma fenomeni altrettanto notevoli, nell'ambito della spesa in conto capitale, sono il forte rilancio degli investimenti diretti (+45,1 per cento la categoria decima) - seppur soltanto in termini di impegni lordi e non d'impegni effettivi - nonché l'ulteriore contrazione delle operazioni finanziarie, la cui incidenza sul titolo II arretra dal 37,3 al 28,4 per cento. Del 29 per cento, in particolare, diminuiscono nell'esercizio i conferimenti del ministero delle partecipazioni statali agli enti di gestione, a conferma di un avviato processo di miglioramento dei relativi conti.

c) Un incremento delle entrate extra-tributarie, più consistente rispetto al 1984, dovuto non all'andamento della voce principale (gli introiti del fondo sanitario nazionale, pari a 29.236 miliardi accertati, si incrementano del 6,7 per cento, a seguito soprattutto di minori afflussi dalla tesoreria), ma ad un parcellizzato incremento di svariate voci (retrocessione di interessi, prelievi da conti correnti di tesoreria, risorse proprie comunitarie, ed anche poste "residuali" su capitoli genericamente riferiti ad entrate eventuali e varie di talune amministrazioni).

d) Un'ulteriore decelerazione, infine, del gettito tributario (+10,8 per cento dopo il +12,6 per cento del 1984 e dopo le percentuali di incremento mediamente più che doppie del precedente quadriennio), non esclusivamente addebitabile al ritmo di evoluzione delle grandezze economiche ed alla programmata stabilizzazione della pressione tributaria.

Sugli andamenti del comparto - la cui incidenza sul PIL si è lievemente ridotta (dal 26,3 al 26,2 per cento, in termini di accertamenti) - hanno anche influito, infatti, fattori legislativi legati al rinvio di provvedimenti preannunciati, all'esaurirsi del gettito del condono fiscale, alla ritardata operatività, infine, della legge n.17 del 1985 per quanto riguarda l'atteso gettito aggiuntivo dell'IVA.

Al venir meno di tali disponibilità ha in parte supplito, come già si è detto, soprattutto un recupero del settore dell'imposizione diretta, che ha scavalcato i pur relevantissimi incrementi previsionali tardivamente decisi in sede di assestamento e che ha portato gli accertamenti tributari a superare di quasi 1.200 miliardi le previsioni definitive e di quasi 13.000 quelle iniziali.

La vicenda può dare adito a valutazioni che coinvolgono delicati profili istituzionali, ma conferma, in una più specifica ottica di sana amministrazione, l'opportunità di una valutazione prudenziale delle entrate, entro margini preventivamente quantificabili.

Nell'ambito del comparto, il peso degli accertamenti dell'imposizione diretta si è rafforzato dal 56,6 al 57,4 per cento, mentre dal 30,6 al 30,1 per cento si è ridotta l'incidenza delle imposte sugli affari e dal 9,5 al 9,2 per cento quella delle imposte sulla produzione, sui consumi e doganali. Il gettito dell'IRPEF - sempre in termini di competenza - ha assorbito il 35,9 per cento di tutte le entrate tributarie (da 34,8 per cento nel 1984), rafforzando dal 9,2 per cento al 9,4 la propria incidenza sul PIL.

Un'inversione di tendenza è attesa per il 1986 in relazione alla ristrutturazione dell'IRPEF di cui alla legge n.121 del 1986 ed alla operatività, in sede IVA, della ricordata legge n.17 del 1985. Ma i dati del 1985, intanto, risultano ancora una volta non coerenti con gli obiettivi programmatici, a testimonianza di una situazione di difficile governabilità della leva tributaria, alla quale non è estranea la carenza di idonei elementi conoscitivi in ordine alle concrete conseguenze applicative delle decisioni programmate.

Assumono rilievo a tale riguardo:

- la inidoneità dei dati di consuntivo a fornire rappresentazioni compiutamente attendibili dell'impatto di ciascun tributo; e ciò sia per l'incidenza di vari fattori distorsivi (ritardi di contabilizzazione di ingenti poste, interconnessioni tra bilancio e tesoreria, gestione fuori bilancio dei rimborsi IVA, ecc.); sia per la carenza di disaggregazioni riferibili alle categorie dei contribuenti; sia, infine, per l'indisponibilità di quantificazioni in ordine alle minori entrate per esenzioni legislative o per la detraibilità di oneri, ovvero in ordine ai costi di esazione di ciascun tributo e di attivazione di determinate procedure;

- lo stato di assai scarsa leggibilità del panorama legislativo, nel cui disordinato sovrapporsi di tributi e addizionali e nella cui intricata rete di esenzioni e regimi differenziali si smarrisce per ora (nell'attesa delle previste razionalizzazioni) ogni possibilità di valutare la ripartizione del carico tributario tra i vari contribuenti; le possibili distorsioni connesse al congiunto gioco della manovra tributaria e dei meccanismi redistributivi della spesa; il livello effettivo di progressività del sistema;

- il sopravvivere di cospicue aree di evasione che tra l'altro impediscono allo strumento tributario - ed in particolare all'imposizione diretta - di emanciparsi dal ruolo passivo di semplice mezzo di reperimento di risorse e di adattarsi a più moderne finalità di misurazione effettiva della capacità contributiva, di redistribuzione programmata dei redditi, di stimolo o disincentivo a taluni impieghi del risparmio.

In tale quadro - pur in via di evoluzione per iniziative programmate o adottate - ed a fronte, ormai, dell'esaurirsi dei margini di sfruttamento della leva tributaria, si rafforza l'esigenza strategica di processi di razionalizzazione intesi a garantirne una più consapevole manovrabilità ed un più alto grado di accettabilità. Preliminare a tale sforzo appare quello della lotta all'evasione, che va intensificata ed estesa anche al di là di calcoli di immediata produttività, dal momento che la reale posta in gioco è, in prospettiva, il corretto configurarsi dei rapporti tra Stato e cittadino.

10 - Sui dati del *bilancio di cassa* hanno nell'esercizio influito oltre alla nota incidenza correttiva giocata dalle operazioni di tesoreria, due ulteriori fattori distorsivi: il primo rappresentato dalle regolazioni debitorie e l'altro consistente in un massiccio slittamento dei pagamenti all'esercizio successivo, determinato soprattutto dalla ritardata approvazione dell'assestamento e dalle astensioni dal lavoro di fine anno dei dipendenti della Banca d'Italia.

Da ciò un apparente contenimento della spesa espressa in termini di cassa, solo in parte compensato da un correlativo appiattimento dei tassi di crescita dei versamenti di entrata (in rapporto agli accertamenti) ed un conseguente miglioramento dei relativi saldi.

Al netto delle poste regolatorie, i pagamenti per spese finali diminuiscono di oltre un punto il proprio peso in termini reali (dal 47,8 al 46,7 per cento del PIL); dal 39,8 al 38,6 per cento del PIL scende l'incidenza degli oneri correnti; dal 7,2 al 6,6 per cento si riduce il valore negativo del saldo di parte corrente e dal 15,2 per cento al 14,7 per cento il *saldo netto da finanziare*, i cui 100.599 miliardi segnano addirittura un miglioramento rispetto alle iniziali stime di cassa (101.550 miliardi, poi portati a 106.700 dalle stime di settembre).

Ma si è già visto come il forte deterioramento del saldo delle operazioni di tesoreria abbia portato il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni, a livelli reali superiori a quelli del 1984.

11 - La quota di ricorso al mercato non coperta da indebitamento a medio-lungo termine (c.d. differenza) si è assestata nel 1985 sulla percentuale del 19,3 per cento (14,5 per cento in termini di cassa), dopo il massiccio spostamento, verificatosi tra il 1981 ed il 1983, dal debito fluttuante a quello patrimoniale (la quota di deficit coperta da indebitamento a breve si era in tale periodo contratta dal 75,7 al 7,0 per cento).

I dati si inseriscono, d'altra parte, nel quadro generale della situazione dell'indebitamento, nell'ambito della quale il ricorso al debito a medio-lungo termine per la copertura del fabbisogno si è ulteriormente rafforzato (dal 59,5 per cento al 70,8 per cento, al netto dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia) a fronte di un ricorso all'indebitamento a breve decurtatosi dal 22,7 per cento al 4,8 per cento.

Dal 14,5 per cento al 22,8 per cento si è accresciuto, con le modalità già riferite, il ricorso a mezzi ampliativi della base monetaria.

La situazione dei debiti interni, che contempla solo una parte del complessivo indebitamento pubblico, si è nell'anno deteriorata per complessivi 122.912 miliardi (da 462.988 a 585.890 miliardi, + 26,6 per cento), con una incidenza sul PIL rafforzatasi dal 75,7 all'85,6 per cento. Vicino ormai al 100 per cento del PIL, secondo le valutazioni della Banca d'Italia, è l'indebitamento pubblico nella sua più ampia accezione.

Sono dati, questi, che segnano la distanza tra gli andamenti della finanza pubblica e l'obiettivo di una stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

12 - Tra l'attesa di una riforma generale o anche soltanto di singole amministrazioni e le nuove strutture episodicamente create, la situazione degli uffici statali presenta caratteri di diffusa inefficienza, che raggiungono in taluni casi l'autentico degrado o la paralisi.

Accanto a quelle che possono definirsi disfunzioni di natura *esterna* - duplicazioni di competenze, elefantiasi dei procedimenti, marcata atonia rispetto alle esigenze di coordinamento poste dalla presenza delle regioni e dagli impegni comunitari, creazioni di nuove strutture senza raccordi con le vecchie, riordinamenti inadeguati, ecc. - sono da considerare la inattivazione o il debole grado di funzionamento di taluni meccanismi *interni* alla pubblica amministrazione, e quindi una carente funzione autocorrettiva, che impedisce il raggiungimento di risultati pur consentiti dalle norme in vigore. Appartengono a questo quadro l'assetto concreto del personale - con particolare riferimento alla sua qualificazione e ai meccanismi che ne dovrebbero incentivare la produttività - gli istituti propri della dirigenza, la condizione degli "uffici organizzazione", il coordinamento interno, la funzione ispettiva, l'impiego delle tecnologie informatiche.

13 - Se, da un lato, il pubblico impiego è costretto in un quadro di strutture organizzative abissognevole di riforma e tende a seguire una logica non sempre coincidente con le esigenze di servizio della pubblica amministrazione, esso postula, dall'altro, il riassorbimento di fenomeni scompaginanti che hanno origine nel suo stesso interno e la predisposizione di meccanismi per un'adeguata utilizzazione del suo carico sociale (giovani, precariato, personale di aziende private in regime di cassa integrazione guadagni, ecc).

Nel corso del 1985 e più di recente, è continuato il processo di attuazione del "sistema" normativo delineato dalla legge quadro 29 marzo 1983 n. 93 e dalla legge 11 luglio 1980 n. 312, nella cornice dei "patti sociali" del 1983 e del 1984. Sono stati via via realizzati, sia pure con ritardo, adempimenti di natura fondamentale e condizionante, quali i profili professionali del personale dei ministeri e del personale non docente della scuola primaria, secondaria e artistica; il primo accordo intercompartimentale in applicazione dell'articolo 12 della legge-quadro, nel cui contesto, fra l'altro, è stato modificato il meccanismo della "scala mobile", poi esteso all'impiego privato; l'accordo per la determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva; una prima fase di contrattazione decentrata.

Mentre, tuttavia, per alcuni comparti, il recepimento della disciplina collettiva 1982-1984 è avvenuto nel 1985 o addirittura nei primi mesi del 1986, un forte ritardo registrano le trattative per i nuovi contratti 1985-1987.

14 - Il miglioramento della congiuntura economica focalizza l'attenzione sul delicato tema degli investimenti pubblici e ripropone nell'ambito dell'amministrazione dello Stato i fondamentali problemi della razionalizzazione dei centri di spesa, dell'ammodernamento delle strutture, della semplificazione degli strumenti contrattuali.

L'insufficiente capacità di spesa diretta della pubblica amministrazione è confermata dai dati di consuntivo, che evidenziano nel settore delle spese in conto capitale (categorie X e XI) una flessione dei pagamenti, diminuiti rispetto alla massa spendibile (competenza + residui) dal 26,7 del 1984 al 20,5 del 1985. Considerando anche le spese contrattuali di parte corrente (categoria IV) i residui complessivi accertati al 31 dicembre 1985 ammontano a oltre 21.000 miliardi con un aumento del 40,8 per cento rispetto a quelli (15.114 miliardi) esistenti all'inizio dell'anno.

Tale fenomeno influisce negativamente sulla programmazione degli interventi, alterando le cadenze temporali dei piani pluriennali e compromettendo l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati a causa della progressiva decurtazione in termini reali degli stanziamenti

Unitamente al recupero di più sostenuti ritmi di erogazione delle risorse si avverte anche l'esigenza di una programmazione più rapida e flessibile che consenta una maggiore adattabilità delle previsioni alle concrete necessità operative, evitando - nei limiti del possibile - gli indugi connessi alla compilazione di perizie di variante e suppletive che, dilatando i tempi di esecuzione, inevitabilmente producono la lievitazione del costo finale dell'opera per effetto della revisione dei prezzi contrattuali.

Nel settore dei lavori pubblici si nota la crescente difficoltà dell'amministrazione a progettare le opere, con conseguente ricerca di nuove e più ampie forme di collaborazione da parte delle imprese appaltatrici. La procedura dell'appalto-concorso, che prevede la presentazione del progetto esecutivo unitamente all'offerta economica da parte dell'appaltatore, sopperisce sempre meno alle predette carenze, poiché il progresso tecnologico e la complessità delle opere da realizzare rendono sovente troppo costosa e impegnativa l'attività di progettazione, la quale resta priva di remunerazione in caso di mancata aggiudicazione dell'appalto.

Si vanno sperimentando nuove forme di concessione che, soprattutto per i lavori di maggiore rilevanza tecnico-economica, consentono il contestuale affidamento della progettazione ed esecuzione delle opere.

È sempre più sentita, inoltre, la necessità di uno snellimento nella fase di acquisizione dei pareri sugli schemi di contratto, caratterizzata dalla progressiva riduzione - operata da numerose norme speciali - dell'attività consultiva del Consiglio di Stato e da sempre più frequenti iniziative di "deregulation" che tendono ad evitare pronunce successive in presenza di variazioni o addizioni al contratto, ovvero favoriscono l'aggiornamento, con semplice provvedimento amministrativo, dei limiti di valore previsti per l'audizione degli organi consultivi.

Per quanto attiene alla scelta del privato contraente, il ricorso crescente e diffuso alla trattativa privata - consentito sempre più spesso da deroghe legislative settoriali variamente motivate - ha notevolmente affievolito, di fatto, il carattere di eccezionalità che l'ordinamento tuttora le attribuisce.

Un'organica regolamentazione della materia - che tenga conto delle necessità operative dell'amministrazione contemperandole in modo nuovo e più articolato con le esigenze di tutela della legittimità dell'azione amministrativa - potrebbe conferire maggiore trasparenza all'attività contrattuale, evitando l'uso indiscriminato e spesso distorto di formule stereotipe (urgenza, speciali ed eccezionali circostanze, ecc.) che sovente, per gli appalti di maggiore rilevanza, hanno generato contrasti e divergenze interpretative tra la legislazione nazionale e le direttive comunitarie.

15 - Nel 1985 non sono intervenute modifiche sostanziali nell'organizzazione della ricerca scientifica pubblica, rispetto all'assetto illustrato dalla Corte nella relazione dello scorso anno.

Devono quindi confermarsi le notazioni relative alla eterogeneità degli organismi operanti nel settore (amministrazioni dello Stato, università, enti pubblici, ecc.), alle difficoltà derivanti dall'intrecciarsi e talvolta dal sovrapporsi di competenze, alla mancanza di una costante ed incisiva attività di coordinamento; sotto il profilo finanziario va sottolineata la perdurante frammentarietà del quadro d'insieme e la scarsa leggibilità delle previsioni di bilancio, mentre resta tuttora disatteso il precetto legislativo del raggruppamento in un unico capitolo dei fondi destinati da ciascun ministero alla ricerca scientifica.

Le risorse complessive finalizzate ad attività pubbliche di ricerca nel 1985 hanno superato i 4.000 miliardi, con un aumento del 5,6 per cento rispetto all'anno precedente: quasi un quarto di tale somma (989,7 miliardi) si riferisce a spese direttamente effettuate dalle amministrazioni statali, mentre il 70 per cento del totale è rappresentato da trasferimenti in favore di enti, istituti, associazioni, operanti in campo nazionale ed internazionale.

In termini operativi è in fase di avvio l'attivazione dell'anagrafe della ricerca, istituita presso il ministero della pubblica istruzione, e la realizzazione di una banca-dati per tutte le iniziative di ricerca finanziate a carico del bilancio dello Stato.

Con la legge 10 giugno 1985, n. 284 è stato autorizzato un programma nazionale di ricerche in Antartide, da realizzarsi a cura dell'ENEA, per il quale è stata prevista una spesa complessiva di 230 miliardi nel periodo 1985-1991.

16 - A richiesta del Presidente della Camera dei Deputati, nel corso del primo semestre del 1986, la Corte ha elaborato un referto specifico sui trasferimenti operati dallo Stato a favore di enti, associazioni ed organismi, pubblici e privati, per fini di promozione sociale, culturali e ricreativi.

La predisposizione del documento, approvato dalle Sezioni riunite il 10 giugno 1986, e successivamente trasmesso alla Camera, ha richiesto l'analisi di oltre quattromila titoli di pagamento, consentendo l'individuazione di una serie di fenomeni finanziari, organizzativi e procedurali con conseguenti valutazioni. La Corte fa riserva di ulteriori approfondimenti sul tema trattato, soprattutto con riguardo agli aspetti della normativa, frammentaria e disomogenea, che presiede al settore.

17 - Nella relazione sull'esercizio 1985, secondo una prassi altre volte sperimentata, la Corte ha dedicato speciale attenzione a taluni aspetti della gestione ed a particolari settori dell'amministrazione. Si fa menzione delle elaborazioni specifiche, che costituiscono "appendice" dei capitoli della parte seconda, sezione seconda, corrispondenti ai ministeri della marina mercantile (demanio marittimo) e del lavoro (collocamento e cooperazione).

Anche quest'anno si integra il presente documento di sintesi con una rassegna di taluni profili delle singole amministrazioni ed aziende statali.

Le note che seguono si limitano, ovviamente, a porre in evidenza le problematiche di maggiore interesse.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Spese impegnate: 4.158,6 miliardi

Pagamenti complessivi: 4.708,3 miliardi

Il provvedimento ancora all'esame del Parlamento, ma già approvato dalla Camera dei Deputati nell'aprile scorso, attiene alla "istituzione Governo" come tale e non si limita a disciplinare attribuzioni della Presidenza e mere prassi, ormai sedimentate attraverso decenni.

I profili da porre in luce, anche al fine di una complessiva razionalizzazione della funzione governativa, attengono al rapporto tra momento della collegialità e "guida" monocratica ed al nesso intercorrente tra ordinamento della Presidenza e ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri, del quale sono specificati i poteri di indirizzo e coordinamento. Vanno messi, altresì, in evidenza i caratteri innovativi propri di un quadro ispirato a quella delegificazione che potrebbe migliorare l'attuale, congestionato, sistema legislativo.

Nella materia della organizzazione amministrativa viene contemplato, in sede di riforma, lo strumento flessibile (semplici decreti del Presidente del Consiglio) che consente la ristrutturazione di uffici e dipartimenti comprensivi di una pluralità di uffici.

Nel 1985 si è accentuata la tendenza a valorizzare gli apporti di commissioni, comitati ed organi collegiali diversi; un rilievo tutto proprio ha avuto, in proposito, la Commissione per la modernizzazione delle istituzioni.

Permangono irrisolti, al momento, i problemi del riordinamento dei comitati interministeriali e della ridefinizione del "sistema" dei ministri senza portafoglio. Va sottolineata, infine, l'espansione dell'attività di coordinamento, realizzata attraverso emanazione di circolari su tematiche di grande importanza.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Spese impegnate: 1.906,5 miliardi

Pagamenti complessivi: 1.945,3 miliardi

Nel 1985 si registrano, nell'area di competenza del ministero, interventi legislativi di notevole portata sia in settori, per così dire, storici come l'assistenza delle comunità italiane all'estero e la disciplina delle spese da effettuarsi all'estero, dove emergono interessanti soluzioni organizzative, sia in settori di più recente emersione come la cooperazione allo sviluppo.

Mentre tuttavia tali provvedimenti non hanno ancora assunto piena operatività, resta sempre aperto quello che è ormai il problema di fondo del ministero, vale a dire il problema della revisione del suo ordinamento, risalente alle norme del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E FORESTE

Spese impegnate: 2.218 miliardi

Pagamenti complessivi: 1.899 miliardi

L'intervento del ministero nei vari comparti del settore agricolo ha segnato, rispetto al 1984, un regresso generalizzato, in termini di stanziamenti di bilancio (-13,8 per cento) ma specialmente di pagamenti, con una caduta del 34,2 per cento.

Si è trattato di un anno di transizione tra il sistema di intervento delineato nella legge "quadrifoglio" e quello impostato dal nuovo piano agricolo nazionale, approvato il 1° agosto 1985, ancora peraltro privo dei mezzi finanziari, previsti in 16.500 miliardi per un quinquennio con un disegno di legge all'esame del Parlamento.

I risultati di segno negativo emersi nel 1985 rendono ancor più manifesta l'urgenza in ordine all'approvazione del disegno di legge di riforma del ministero; riforma che dovrà essere complessiva, non parziale e contingente, come quella riguardante il recente potenziamento dell'ispettorato per la repressione delle frodi, adottata in seguito alle note vicende del vino adulterato.

Le carenze operative nei vari settori d'intervento rendono urgente il completamento del quadro di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni mediante necessarie leggi-cornice.

Nel settore forestale tale tardiva razionalizzazione dell'impianto legislativo è diventata ancor più urgente in vista dell'istituzione del ministero dell'ambiente e del passaggio al medesimo di competenze amministrative in materia di parchi e riserve naturali.

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO*

* Il rendiconto dell'azienda non è oggetto di dichiarazione di regolarità da parte della Corte

Entrate accertate: 40,2 miliardi

Entrate versate: 40,2 miliardi

Spese impegnate: 26,8 miliardi

Spese pagate: 24,7 miliardi

Si sono definiti, con l'approvazione dello statuto-regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1985, n.30), gli assetti normativi del disegno di ristrutturazione dell'azienda previsto dall'articolo 3 della legge di riordinamento 14 agosto 1982, n.610.

Si è consentita, così, la piena operatività dell'ente secondo il nuovo modello, ivi compreso il nuovo regime contabile, che prevede per l'azienda, a far tempo dal 1986, un controllo esterno sulla gestione - oltre che sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività - da esercitarsi dalla Corte

Nel volume complessivo di spesa si registra una flessione da ricollegare alla diminuzione delle contribuzioni provenienti dalla C.E.E. determinata dalle difficoltà finanziarie della Comunità.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

Spese impegnate: 901,7 miliardi

Pagamenti complessivi: 789,3 miliardi

La situazione del ministero, quale descritta nella relazione sull'esercizio precedente, è rimasta sostanzialmente invariata. Non sono state varate le riforme organiche della struttura e del sistema di attività proposte dal Governo nel 1984. L'amministrazione ha così continuato a muoversi con i già più volte segnalati caratteri di struttura disarmonica e soprattutto non idonea, per come è disegnata, ad affrontare la complessa problematica che pone l'immenso patrimonio culturale del Paese.

Nè i difetti di nascita di questo ministero sembrano eliminati o attenuati da "aggiustamenti" parziali, che, per essere dettati da esigenze del momento, sono quanto di più lontano si possa immaginare dal bisogno assoluto che il settore, fondamentale su piani diversi per l'immagine e l'economia italiana, ha di una programmazione globale.

In questa scelta di "aggiustamenti" si è invece proseguito nel 1985, con la naturale conseguenza che anche il notevole aumento percentuale degli stanziamenti (22,4 per cento rispetto al 1984), ha consentito scarsi risultati operativi (dati non positivi si hanno infatti sulla capacità di spesa).

Di rilievo è stata l'attività del ministero nel settore dell'ambiente, anche se le vicende giudiziarie seguite al "decreto Galasso", alla normativa successivamente varata dal Parlamento e all'attività svolta dall'amministrazione in materia di vincolo paesaggistico dimostrano, ancora una volta, quanto difficile sia tentare di razionalizzare e governare l'ambiente nel nostro Paese.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Spese impegnate: 7052,6 miliardi

Pagamenti complessivi: 6499,1 miliardi

Durante l'anno 1985 e nei primi mesi del 1986, fatti e circostanze di varia natura hanno lasciato sostanzialmente inalterato il quadro dell'esistente: si è consolidata, perciò, la precedente incertezza sul ruolo del dicastero nell'assetto istituzionale del governo dell'economia.

I temi del rapporto tra programmazione economica globale e programmazione di bilancio, i cui diversi ambiti sono da armonizzare e correlare, denotano un certo grado di scollamento. Da un lato infatti prosegue il ripensamento della legge n. 468 del 1978 (e dei connessi meccanismi che presiedono alla formazione delle decisioni della finanza pubblica), e dall'altro è stato redatto un recentissimo "piano quinquennale" dal ministro del bilancio ("Linee programmatiche per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nel quinquennio 1986 - 1990").

Nel contesto degli organi di programmazione, ma in una logica di riassetto parziale, si è registrato un qualche "fervore" legislativo: con legge 8 agosto 1985 n. 439 è stato dettato il nuovo ordinamento dell'ISPE e con disegno di legge governativo viene ridisciplinato, a fondo, il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici.

È da dire, infine, che dal quadro dell'attività complessiva del CIPE non sembrano provenire, con adeguatezza, quegli indirizzi generali utili per le attribuzioni specifiche dei tre comitati di programmazione settoriale (CIPI, CIPES e CIPAA), mentre l'esperienza applicativa del fondo investimenti ed occupazione (FIO), al termine di un quadriennio, non ha ancora prodotto tutti quei risultati che erano alla base della concezione del fondo stesso.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Spese impegnate: 238,1 miliardi

Pagamenti complessivi: 241, 6 miliardi

Non vi sono novità di rilievo, rispetto all'esercizio precedente, nè nel quadro normativo, nè nell'attività amministrativa del ministero. La riforma dell'ICE, proposta dal Governo nel 1985, è tuttora all'esame del Parlamento, mentre alcune delle leggi che disciplinano il sistema dei contributi ad organismi diversi dall'ICE continuano a porre seri problemi di applicazione.

L'attività amministrativa è stata molto intensa nel settore valutario, nel quale è proseguito il graduale processo di liberalizzazione del nostro sistema produttivo. Naturalmente tale attività si è sviluppata nell'ambito e nei limiti della legislazione vigente, che peraltro appare modificata nel senso suddetto dal disegno di legge "Revisione della legislazione valutaria", proposto dal Governo nel 1983 e ormai prossimo alla definitiva approvazione parlamentare.

Permangono le disfunzioni e i ritardi - già segnalati negli anni precedenti - nella trasmissione da parte dell'amministrazione alla Corte dei rendiconti relativi alla gestione degli uffici all'estero e all'attività promozionale dell'ICE.

MINISTERO DELLA DIFESA

Spese impegnate: 17.666,2 miliardi

Pagamenti complessivi: 15.911 miliardi

Le indicazioni programmatiche del "nuovo modello di difesa" prefigurano una ripartizione funzionale delle tre forze armate e la loro aggregazione in "missioni operative". Tale assetto è collegato ad una migliore determinazione - sulla base di un disegno di legge all'esame del Parlamento - dei poteri di vertice e delle linee di comando operativo. Il nuovo ordinamento per missioni operative interforze postula una più adeguata struttura del bilancio militare al fine di consentire un'analisi della spesa per programmi e per progetti.

In mancanza di iniziative sistematiche, la normazione intervenuta nel 1985, lungi dal procedere ad una profonda revisione degli organici del personale militare, si è limitata a prorogare talune situazioni che erano state previste in via transitoria, proprio nella prospettiva di una più radicale riforma di tutto il sistema di avanzamento.

L'attività di acquisizione di beni e servizi ha comportato nell'esercizio impegni di natura contrattuale ammontanti a circa 5.224 miliardi. La contrattualistica militare esige procedure più snelle che tengano anche conto dei riflessi di ordine finanziario derivanti dalla partecipazione dell'Italia agli accordi internazionali. Il finanziamento dei programmi di ammodernamento dei mezzi di difesa ha dato luogo anche nell'esercizio 1985 ad impegni pluriennali di rilevante importo (3.620 miliardi circa), assunti previo assenso del tesoro.

MINISTERO DELLE FINANZE

Spese impegnate: 11.106 miliardi

Pagamenti complessivi: 8.649 miliardi

Lotta all'evasione e potenziamento dell'attività di accertamento costituiscono gli obiettivi del ministero. Ma neppure nel 1985 si è impostata la ristrutturazione complessiva dell'amministrazione finalizzata a tali obiettivi.

È invece proseguita l'opera di adeguamento del sistema tributario. Costituiscono al riguardo momenti fondamentali l'avvenuta predisposizione degli schemi dei vari testi unici e la recente approvazione di quello relativo all'imposta di registro.

In relazione alla nuova norma-cardine di tale tributo e in particolare al criterio automatico di determinazione del valore degli immobili, un contributo al miglioramento della funzionalità delle strutture - in attesa della loro riforma organica - può derivare anche da norme, improntate il più possibile a criteri di automatismo nella disposizione delle procedure, in vista del miglioramento dei rapporti tra contribuenti e fisco.

Tale obiettivo postula anche la razionalizzazione degli istituti giuridici e la semplificazione della fitta maglia impositiva del nostro sistema, che è articolato in oltre cento tributi, dei quali solo sei assicurano il prevalente gettito fiscale (l'85,6 per cento nel 1985).

Tra questi vanno segnalati particolarmente l'IRPEF e l'IVA anche in relazione all'enorme debito venutosi ad accumulare a carico dello Stato per le restituzioni e i rimborsi di tali tributi, non sempre del resto esattamente quantificabili (come avviene per l'IVA).

La riduzione dei pagamenti, rispetto al 1984, nella misura di 1.609 miliardi, va ricollegata soltanto al ritardato trasferimento dal bilancio del ministero al conto entrata dell'importo di 964 miliardi, corrispondente all'ammontare degli aggi che gli esattori trattengono in base alla legge sui tributi riscossi.

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

Entrate accertate: 2.210,8 miliardi

Entrate versate: 2.141,9 miliardi

Spese impegnate: 2.209 miliardi

Spese pagate: 1.992,4 miliardi

L'attività dei monopoli di Stato, cui sono demandate ad un tempo la cosiddetta funzione fiscale e la produzione e vendita di beni di largo consumo, ha avuto nel 1985 esiti che confermano la validità della suddetta funzione, anche se l'incremento finanziario del gettito fiscale è da attribuire in parte all'aumento dei prezzi intervenuti nell'anno e in parte a un maggior consumo non dei prodotti diretti dei monopoli ma di quelli importati o su licenza. Si sono invece manifestati un tendenziale decremento della vendita dei tabacchi nazionali e un'analoga progressiva diminuzione delle vendite dei sali alimentari. Nel settore dei tabacchi, ha avuto incidenza la difficile situazione del mercato, nel quale l'"azienda" monopoli deve concorrere con un'industria estera altamente sviluppata e competitiva (i dati sulle esportazioni del prodotto nazionale sono ad esempio ancora più negativi di quelli rilevati nel 1984).

I dati globali dell'andamento finanziario dell'esercizio offrono comunque un saldo attivo di 1,3 miliardi, ottenuto attraverso l'acquisizione di una parte dell'utile di esercizio, realizzato dall'ATI S.p.A. nel 1984, al bilancio dell'azienda tabacchi.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Spese impegnate : 2.740,6 miliardi

Pagamenti complessivi: 2.552,7 miliardi

La spesa nell'aggregato funzionale della giustizia (3497,9 miliardi) è ancora pari allo 0,97 per cento di quella finale dello Stato, mentre i residui di stanziamento (441 miliardi dalla competenza dell'anno) sono lievitati dai 443 miliardi del 1984 agli 875 del 1985.

Il sistema giudiziario va evolvendosi con estrema lentezza e presenta ancora, come fattori essenziali di crisi -accanto a problemi di revisione legislativa che interessano le procedure e lo stesso ordinamento giudiziario -, strutture inadeguate, assetti organizzativi da rimodulare, carenze numeriche di personale e mezzi finanziari oggettivamente scarsi, sebbene risultati esuberanti rispetto alle capacità di spesa dell'amministrazione. Tutto ciò rende indilazionabili sia riforme che migliorino l'efficienza complessiva del sistema, sia interventi immediati per l'attuazione della riforma penitenziaria del 1975. Questa presenta forme evidenti di inattuazione nel settore dell'edilizia carceraria e spiccate esigenze di miglioramento, a partire dal piano normativo, nel campo dell'assistenza sanitaria presso gli istituti di prevenzione e pena.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, COMMERCIO E ARTIGIANATO

Spese impegnate: 4.094 miliardi

Pagamenti complessivi: 4.224 miliardi

Il ministero ha continuato a operare nel quadro delle diverse tipologie d'intervento in favore del settore industriale, stabilite da varie leggi, talune delle quali emanate in tempi lontani, ma tutte entrate a regime negli ultimi tre anni.

Nel 1985 gli effettivi trasferimenti del ministero alle industrie sono state di 1775,4 miliardi.

Per gli interventi diretti allo sviluppo del settore industriale e per quelli in favore dei settori in crisi l'esperienza suggerisce innovazioni idonee alla pronta realizzazione delle agevolazioni pubbliche, alla selettività degli interventi e al controllo sugli investimenti.

A tal fine sono necessarie strutture e procedure amministrative capaci di orientare il sistema produttivo nelle direzioni prefissate in sede politica.

L'adeguamento dell'apparato si rende indispensabile anche ai fini dell'attuazione del nuovo piano energetico nazionale e in particolare in tema di incentivi al contenimento dei consumi energetici.

In tale settore gravi si sono rivelate le carenze operative del ministero e ciò spiega la formazione di quasi 900 miliardi di residui di stanziamento sui fondi della legge n. 308 del 1982.

MINISTERO DELL'INTERNO

Spese impegnate: 35.066 miliardi

Pagamenti complessivi: 34.842,1 miliardi

La riforma del 1981 (legge n.121) rimane non compiutamente attuata sia nella parte inerente alla polizia di Stato, ove la successiva legislazione ordinaria e delegata non ha ancora eliminato il persistere di lacune organiche, specie nei ruoli tecnici (del tutto vuoti) e in quelli investigativi, sia in quella che attiene all'ammodernamento di tutti i rimanenti servizi dell'amministrazione, i cui uffici centrali sono stati peraltro riorganizzati nel 1985 secondo criteri legislativi che hanno moltiplicato le funzioni dirigenziali.

Le consistenti (quasi 5.000 unità) assunzioni dell'anno presso l'amministrazione civile, pari a circa la metà delle preesistenti presenze, hanno tuttavia creato temporanei scompensi organizzativi.

Nell'ambito della protezione civile e dei servizi antincendi è stato avviato (legge n. 197 del 1985) un piano quinquennale (1985-89) di potenziamento e rinnovamento delle attrezzature tecniche, che rfinanzia quello precedente (legge n. 336 del 1980) in parte irrealizzato, ma permangono, nonostante le 2.000 assunzioni di vigili del fuoco, problemi funzionali legati soprattutto al ritardo nell'istituzione dell'apposito servizio nazionale nonché all'incerta demarcazione di competenze con il ministro per il coordinamento della protezione civile.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Spese impegnate: 5.460,4 miliardi

Pagamenti complessivi: 3.731,6 miliardi

L'affermarsi della tendenza ad un vasto rilancio della politica nazionale delle grandi opere pubbliche ripropone, in termini di urgenza, problemi di carattere strutturale e organizzativo che coinvolgono direttamente il ministero dei lavori pubblici.

La mancanza di un disegno generale per l'assetto del territorio, il perdurante vuoto legislativo in materia di disciplina del regime dei suoli, la crisi dell'urbanistica e dell'edilizia residenziale pubblica richiedono un nuovo assetto normativo del comparto dei lavori pubblici, che riesami il rapporto Stato-regioni e ridefinisca il ruolo e le attribuzioni del ministero.

Di fronte al moltiplicarsi dei centri d'imputazione degli interessi pubblici (beni culturali, protezione civile, ambiente), appare problematica l'ulteriore proroga di una normativa straordinaria, vecchia di venti anni (titolo III del decreto legge 15 marzo 1965, n. 124) che, lasciando immutato lo "status quo ante" comporterebbe il persistere delle note carenze funzionali e operative dell'amministrazione centrale e periferica dei lavori pubblici, chiamata a gestire rilevanti risorse per l'attuazione dei nuovi programmi pluriennali per le opere idrauliche, per l'edilizia demaniale e penitenziaria, per la salvaguardia di Venezia.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (ANAS)

Entrate accertate: 3.682,1 miliardi

Entrate versate: 4.552,3 miliardi

Spese impegnate: 3.682,1 miliardi

Pagamenti complessivi: 2.911,4 miliardi

L'insoddisfacente ritmo di utilizzazione delle risorse disponibili da parte dell'ANAS è indice di una vischiosità eccessiva nei suoi processi realizzativi, che mal si concilia con le cadenze talvolta serrate dei più recenti programmi d'intervento.

In attesa dell'approvazione del piano decennale della viabilità di grande comunicazione - che è stato integrato con gli interventi relativi alle autostrade in concessione ed ha ottenuto il parere favorevole del CIPE -, l'azienda è chiamata a realizzare un programma di interventi prioritari, previsto dall'art. 6 della legge n. 526 del 1985, con una spesa di 5.000 miliardi nel triennio 1985-1987.

Tale programma - che tiene conto delle linee di azione individuate dal piano generale dei trasporti - si sovrappone, peraltro, al piano-stralcio già adottato dall'ANAS per il periodo 1982-1987 ai sensi della legge n. 531 del 1982, mentre è tuttora in corso di ultimazione il precedente piano triennale 1979-1981: l'intreccio di piani e programmi spesso non contribuisce alla puntuale individuazione dei criteri ispiratori dell'azione amministrativa.

Dopo un laborioso "iter" parlamentare è stata approvata la legge 26 marzo 1986, n. 86 che amplia i ruoli del personale tecnico dell'azienda e attua il decentramento delle competenze in favore dei compartimenti della viabilità per la gestione diretta delle opere fino a due miliardi di lire

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Spese impegnate: 23.055 miliardi

Pagamenti complessivi: 22.990 miliardi

In larga misura la strategia di attacco del problema della disoccupazione - ulteriormente acuitosi nel corso del 1985 - non può che fondarsi sulla crescita dell'economia; nondimeno è necessaria, in un processo produttivo oggetto di profonde trasformazioni, una politica attiva del lavoro, sostenuta da appropriati referenti legislativi.

Non sono sufficienti talune innovazioni introdotte sul finire del 1984 ed attualmente in via di sperimentazione, ma è necessario il sollecito varo della riforma del collocamento.

Alla ridefinizione delle regole del mercato del lavoro, si devono accompagnare idonee misure per la riorganizzazione della rete periferica del ministero, oggi troppo polverizzata, al fine di consentire, pur nel mutato quadro istituzionale, l'esercizio di qualificanti funzioni di guida e di orientamento da parte dell'apparato ministeriale.

Alle note carenze del ministero si aggiungono difficoltà e ritardi nell'attività delle gestioni fuori bilancio, che utilizzano in misura irrisoria i cospicui fondi assegnati per il raggiungimento di rilevanti obiettivi in campo economico sociale.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

Spese impegnate: 1.574,1 miliardi

Pagamenti complessivi: 1.257,2 miliardi

Il processo di adeguamento del ministero alle più ampie funzioni operative attribuitegli dalla più recente legislazione stenta a concretizzarsi, poichè ad oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge n. 979 del 1982 non è stato ancora adottato il piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento.

È proseguita nel 1985 la corresponsione degli acconti di sovvenzione alle società di navigazione di preminente interesse nazionale (PIN), poichè il mancato accordo delle parti interessate ha ulteriormente rinviato la riforma legislativa della FINMARE.

Un dato positivo si è registrato nel settore della pesca, in quanto è stato adottato - sia pure con notevole ritardo rispetto ai tempi previsti - il piano nazionale della pesca marittima e dell'acquacoltura di cui alla legge n. 41 del 1982.

Notevoli risorse (oltre 800 miliardi) sono state destinate al credito navale e alla cantieristica, anche se la crisi in quest'ultimo settore appare irreversibile per il continuo calo della produzione ed la contrazione dei livelli occupazionali.

Uno stato di disordine normativo e gravi carenze dell'amministrazione caratterizzano la gestione del demanio marittimo, sempre più esposto alle conseguenze di un'incontrollata espansione delle attività private lungo le coste.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Spese impegnate: 3.937,7 miliardi

Pagamenti complessivi: 3.925,8 miliardi

L'esperienza della gestione 1985, e le connesse vicende legate all'attività parlamentare ed all'azione di Governo, confermano la necessità di una ridefinizione del quadro di comando delle partecipazioni statali.

Le disfunzioni più gravi sono legate ad incertezze attorno al nesso che unisce il potere di esame dei programmi degli enti, il potere di direttiva del ministro, il potere di autorizzare singoli atti di gestione. La materia è spesso regolata da normativa secondaria che, avendo come fondamento un quadro legislativo incerto, accresce sovente aree di indeterminatezza.

In una prospettiva di risanamento e rilancio dei gruppi a partecipazione statale, gli apporti della finanza statale per aumento dei fondi di dotazione dovrebbero essere ricondotti al loro ruolo specifico, assimilabile a quello del "capitale proprio" nell'impresa societaria: in questa visione è da escludere una destinazione impropria dei fondi stessi.

Gli "oneri impropri" derivanti, al di fuori del parametro offerto dal mercato, dalla fissazione di obiettivi politici e sociali devono essere posti con legge; non appare quindi corretta la prassi di una loro determinazione, in sede di reparto dei fondi di dotazione, affidata al competente organo collegiale di Governo (CIPE o CIPI).

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Spese impegnate: 1.747 milioni

Pagamenti complessivi: 1.602 milioni

L'estendersi delle attribuzioni dell'amministrazione, specie nel settore delle telecomunicazioni e la ricerca di una autonoma fisionomia rispetto alle dipendenti aziende delle poste e dei servizi telefonici sollecitano con urgenza un nuovo assetto della struttura ministeriale.

In misura più pressante si pone, inoltre, il riordino del sistema radiotelevisivo, per il quale si è esaurita la proroga dei termini a suo tempo fissati da provvedimenti di urgenza.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Entrate accertate: 10.667 miliardi

Entrate versate: 8.658,4 miliardi

Spese impegnate: 10.667 miliardi

Pagamenti complessivi: 9.543 miliardi

Si è accentuato lo squilibrio dei conti dell'amministrazione evidenziato dalla esposizione, nel bilancio del 1985, di cospicue somme destinate a ripianare spese per le quali non sussisteva copertura nei precedenti esercizi.

Questo accresce l'esigenza di una combinata manovra che, oltre ad agire sullo strumento tariffario operi in direzione del contenimento delle spese anche attraverso incrementi di produttività da realizzare per mezzo degli investimenti in corso e con una più razionale utilizzazione del personale.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI (ASST)

Entrate accertate: 2.744,8 miliardi

Entrate versate: 2.883,4 miliardi

Spese impegnate: 2.744,8 miliardi

Spese pagate: 2.379,2 miliardi

Sono entrate a regime le nuove convenzioni ventennali per i servizi di telecomunicazione, stipulate tra il ministero delle poste con le società concessionarie SIP, ITALCABLE e TELESPAZIO.

Per il raggiungimento delle finalità previste nelle convenzioni ed in considerazione del nuovo assetto di gestione della rete nazionale da parte della SIP e dell'ASST, quest'ultima ha dovuto rimodulare i propri programmi di attività finalizzando gli interventi alla trasformazione della rete in vista dei futuri servizi di tematica.

Il favorevole esito gestionale nel 1985, quantificato in un avanzo di 228,8 miliardi (con un incremento del 22,7 per cento rispetto a quello registratosi nell'1984), è preminentemente da ricollegare all'aumento del canone di concessione dovuto dalla SIP fissato al 3 per cento per gli anni 1984 e 1985 dalla legge n. 870 del 1984, rispetto a quello dell'1,50 per cento stabilito per il 1983, nonché alla cessazione dell'apporto della SIP alla cassa conguaglio per il settore telefonico.

Sull'attività dell'azienda di Stato ha continuato a riflettersi la situazione di incertezza derivante dall'attesa del provvedimento, più volte preannunciato, di riassetto normativo dell'intero settore delle telecomunicazioni.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Spese impegnate: 28.100 miliardi

Pagamenti complessivi: 27.774 miliardi

La revisione dell'apparato scolastico appare non più rinviabile. Lo stato di insoddisfazione degli utenti del servizio, le esigenze del mondo del lavoro, i problemi di governabilità di un numero di dipendenti che sfiora il milione, aggravato dalla conflittualità dell'area docente, sono tutti fermenti che, ove non incanalati in scelte globali e coerenti con il quadro sociale, rischierebbero di banalizzare la presenza di strutture molto onerose per la collettività.

Anche nel 1985 sul piano legislativo, per quanto riguarda il settore dell'istruzione preuniversitaria, sono state ancora privilegiate le soluzioni dei problemi di stato giuridico ed economico del personale insegnante mediante modifiche di dettaglio e l'estensione di miglioramenti economici.

Più incisivi, appaiono gli interventi legislativi nel settore universitario, realizzati con la legge 29 gennaio 1986, n. 23, che ha apportato modifiche organizzative come il decentramento amministrativo-contabile in materia di trattamento economico del personale universitario e con la legge 25 giugno 1985, n. 331 volta a finanziare, per il quadriennio 1985-1988, opere edilizie delle università e delle istituzioni universitarie.

Sul piano amministrativo, l'attuazione della legge 20 maggio 1982, n. 270, relativa al reclutamento del personale, ha appesantito la già difficile gestione dell'apparato scolastico periferico. Non è stato peraltro eliminato il fenomeno delle supplenze, donde la creazione di ulteriore precariato.

Nel settore universitario sono proseguiti, non senza difficoltà, l'esperienza dipartimentale, i procedimenti relativi alla seconda tornata dei concorsi a professore (seconda fascia), i giudizi di idoneità e l'inquadramento dei professori associati e dei ricercatori nonché i corsi per il conseguimento del dottorato di ricerca.

MINISTERO DELLA SANITÀ

Spese impegnate: 485,4 miliardi

Pagamenti complessivi: 469,4 miliardi

La riforma sanitaria è approdata ad una fase concreta di programmazione degli interventi (legge 23 ottobre 1985, n. 595) che avrà il primo momento attuativo nell'elaborazione del piano sanitario nazionale per il triennio 1986-1988.

Permane irrisolto il problema del riordinamento generale del ministero, uno dei punti cruciali della riforma, anche se è in corso di elaborazione uno schema di disegno di legge che presenta un modello organizzativo di tipo orizzontale nel quale possono ricongiungersi le esperienze dei vari settori interessati.

È proseguita da parte del ministero l'attività di studio, indagine e rilevazione, soprattutto mediante conferimento di incarichi ad enti pubblici e privati, pur in mancanza di un'organica programmazione di settore.

L'Istituto superiore di sanità, nello svolgimento della propria attività di ricerca, ha accentuato il carattere multidisciplinare dei propri progetti ed ha favorito la collaborazione con altre strutture del medesimo comparto.

L'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), ancora alla ricerca di uno stabile assetto dell'apparato, ha dato avvio ad un piano di attività per il quadriennio 1985-1988 al fine di avere un quadro più ampio di riferimento operativo.

MINISTERO DEL TESORO

Spese impegnate: 231.133,1 miliardi

Pagamenti complessivi: 221.213,6 miliardi

Sul piano istituzionale, il ruolo del tesoro va evolvendo verso responsabilità crescenti, specie con riguardo alla individuazione delle manovre rivolte al perseguimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, ma con poteri di marginale incidenza sulle decisioni di spesa adottate nell'area esterna alla finanza statale.

Permane, quindi, il problema del ruolo del tesoro e dei rapporti con gli altri ministeri economici, sul quale lo stesso Capo dello Stato ha richiamato l'attenzione del Governo

Le iniziative assunte per il riordino della struttura ministeriale (leggi nn. 427 e 428 del 3 agosto 1985) dovrebbero colmare alcune gravi carenze da tempo emerse nella funzionalità degli uffici periferici del tesoro e contribuire a rendere più snelle le procedure di erogazione in materia di stipendi, pensioni ed altri assegni.

In tema di finanziamento del fabbisogno del settore statale, l'attuazione della tesoreria unica sembra avere esaurito ogni possibilità di reperire risorse aggiuntive di cassa, per cui si fa urgente una rigorosa azione rivolta al contenimento del fabbisogno stesso.

Andrebbe anche riveduta la normativa che regola il ricorso allo sbilancio del conto corrente con la Banca d'Italia, anche se va preso atto che vincoli troppo rigidi nell'attivazione di tale strumento di provvista potrebbero avere implicazioni nel finanziamento del fabbisogno

MINISTERO DEI TRASPORTI

Spese impegnate: 6.562,5 miliardi

Pagamenti complessivi: 6.270,8 miliardi

La intervenuta adozione del piano generale dei trasporti colloca in una nuova dimensione, costituita da una globale strategia di utilizzazione dei fondi disponibili nell'intero settore, gli attuali problemi dell'amministrazione.

Nell'ambito della direzione generale della motorizzazione civile, sempre gravata da irrisolte carenze funzionali, assumono particolare rilievo le spese per il fondo nazionale dei trasporti finalizzate al riequilibrio delle aziende locali di trasporto.

È in corso l'attività di riscatto o risoluzione di numerosi servizi ferroviari in concessione.

Nel settore dell'aviazione civile si è provveduto a solo parziali anche se importanti interventi (aeroporti di Roma e Milano).

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

Dati al netto delle gestioni speciali

Entrate accertate: 24.898,4 miliardi

Entrate versate: 22.186,6 miliardi

Spese accertate: 24.898,4 miliardi

Spese versate: 22.481,3 miliardi

Proprio nel momento in cui le ferrovie hanno cessato la propria attività come azienda autonoma per trasformarsi in ente pubblico la già critica situazione finanziaria si è accentuata in tale misura da provocare il superamento del "tetto" fissato dalla legge finanziaria come limite al disavanzo di gestione.

L'ente inizia la propria attività gravato da un deficit sempre più consistente, che misure di riorganizzazione, come l'inserimento di esso quale componente fondamentale per l'attuazione del piano generale dei trasporti, sono destinate a contrastare.

Procede, nel frattempo, l'attuazione del piano integrativo di ammodernamento e potenziamento delle linee.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

Spese impegnate: 927,5 miliardi

Pagamenti complessivi: 841,8 miliardi

La legge 30 aprile 1985, n. 163, sulla disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo, con la previsione di un fondo unico permanente a proiezione triennale e l'istituzione del consiglio nazionale dello spettacolo, ha regolamentato unitariamente e coordinatamente le erogazioni finanziarie nel settore e delineato la nuova cornice istituzionale del ministero.

Insieme con il conseguito stabile assetto finanziario non è intervenuta, per il 1985, l'effettiva razionalizzazione della struttura e delle funzioni ministeriali voluta dal legislatore: rimangono, infatti, sostanzialmente immutati gli organi, i criteri e le procedure di erogazione della spesa.

Per il settore del turismo risultano confermate le difficoltà, già avvertite nel 1984, nell'avvio del meccanismo previsto dalla legge n. 217 del 1983, nel quadro del rapporto Stato-regioni.