

PARTE PRIMA

UNA POLITICA PER L'OCCUPAZIONE ED IL RISANAMENTO

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI E LO SCHEMA DELLO SVILUPPO

L'evoluzione della situazione economica, sia sul fronte interno quanto su quello internazionale, ci consente, e ci impone un'ottica di lungo periodo sulla cui base impostare sin da ora le politiche più adeguate, rispetto ad obiettivi generali di crescita ordinata e continua.

Due appaiono i riferimenti principali sui quali costruire un sistema di scelte: l'occupazione e la finanza pubblica. Trattasi di due problemi diversi, ma ciascuno capace, se non risolto, di vanificare ogni sforzo di governo complessivo del Paese erodendo le basi stesse della nostra democrazia.

I due temi sono interrelati nel senso che il mancato avvio a soluzione del problema della finanza pubblica limita le prospettive di crescita dell'occupazione ostacolando la ripresa di un duraturo processo di accumulazione. A sua volta, non risolvere il problema dell'occupazione significa frantumare le speranze dei giovani e lacerare profondamente gli equilibri sociali e politici.

Sotto il profilo della occupazione i prossimi quindici anni appaiono distinguibili in tre periodi significativamente diversi, perchè caratterizzati da una diversa intensità nella crescita dell'offerta di lavoro. Più in particolare, nel prossimo quinquennio (1987-1991) l'offerta aggiuntiva di lavoro crescerà a ritmi ancora molto elevati, mentre nel quinquennio 1992-1996 si dimezzerà e nel quinquennio successivo si ridurrà ulteriormente.

Il prossimo quinquennio si presenta dunque come un periodo ancora grave sul fronte occupazionale, tanto più che i dati medi nascondono situazioni profondamente diverse tra

area ed area, per cui nelle regioni più depresse del Paese la situazione e le prospettive assumono connotati di vere e proprie emergenze.

A sua volta l'evoluzione prevedibile della finanza pubblica non consente scenari a lungo termine (fino al 2000) perchè, se si dovesse ipotizzare una crescita del fabbisogno pubblico rispetto al reddito sui ritmi conosciuti nell'ultimo decennio, o anche soltanto il permanere a lungo di esso sui livelli dell'ultimo triennio, la rottura di ogni equilibrio si registrerebbe ben prima di tale data.

L'attuale livello dell'indebitamento pubblico non può non preoccupare, ma il vero problema è rappresentato dal fabbisogno che alimenta il debito pubblico, ostacola la discesa dell'inflazione e frena l'accumulazione e lo sviluppo. Negli ultimi anni, a fronte di una propensione media al risparmio del settore privato ancora elevata, si è contrapposto un indebitamento crescente della Pubblica Amministrazione; ne è derivato, a un tempo, un disavanzo con l'estero ed un calo del rapporto investimenti-reddito.

Un basso tasso di investimento limita la crescita della economia ed indebolisce la dinamica della produttività, rendendo ancora più cogente il vincolo che la bilancia dei pagamenti impone allo sviluppo nel medio periodo.

Entrambi i riferimenti (l'occupazione e la finanza pubblica) inducono dunque a qualificare il quinquennio 1987-'91 con criteri di assoluta straordinarietà; una straordinarietà che deve trovare riscontro nello scegliere, tra le ipotesi possibili, quella più funzionale alla soluzione dei problemi posti, subordinando poi a tale scelta ogni altro comportamento.

Qualsiasi rapporto si voglia ipotizzare tra sviluppo e occupazione, è fuori da ogni dubbio che una relazione esiste e che questa relazione è "diretta". Tale constatazione porta ad una prima semplice, quanto fondamentale conclusione: l'obiettivo di sostenere l'occupazione induce a massimizzare il tasso di sviluppo del sistema economico sino al limite

con sentito dall'equilibrio nei conti con l'estero<sup>(1)</sup>. Una volta assunto tale vincolo, la massimizzazione dello sviluppo dipende dalla nostra capacità di modificare in senso favorevole i parametri che legano la crescita delle importazioni a quella del PIL e quelli che legano lo sviluppo delle nostre esportazioni alla crescita del commercio mondiale.

In altri termini, il tema dell'occupazione, e quindi dello sviluppo, propone quale prima questione di fondo la competitività del "sistema Italia", quindi la dinamica dei costi interni di produzione.

In tanto quanto potremo ridurre la relazione tra crescita delle importazioni e PIL ed aumentare la relazione tra esportazioni e sviluppo del commercio mondiale, il Prodotto interno crescerà in condizioni di stabilità nei nostri conti con l'estero.

Prima di proporre l'indicazione delle politiche coerenti con tali obiettivi, conviene ancora porsi tre interrogativi di grande significato:

il primo: lo scenario internazionale consente uno sviluppo forte ed equilibrato?

il secondo: è coerente l'ipotesi della massimizzazione della crescita con il problema del risanamento della Finanza Pubblica?

il terzo: è sufficiente la stessa ipotesi rispetto al tema dell'occupazione?

Positiva, allo stato delle conoscenze, è la risposta alla prima questione, relativa alla situazione internazionale.

---

(1) Posto il legame diretto esistente tra importazioni e sviluppo di un sistema economico, la necessità di mantenere in pareggio (almeno nel medio termine) la bilancia dei pagamenti comporta la necessità di non superare quel ritmo di sviluppo che implichi un livello delle importazioni eguale a quello delle esportazioni possibili.

La caduta del prezzo del petrolio ed il ridimensionamento del corso del dollaro, se opportunamente gestiti dal sistema internazionale, possono assicurare un maggiore sviluppo in un contesto meno inflazionistico, quindi più disponibile ad investimenti di allargamento della capacità produttiva.

Circa la seconda questione occorre subito ricordare che il piano di rientro sino ad ora elaborato dal Ministero del Tesoro fonda sul differenziale di crescita tra entrate e spese, le prime da svilupparsi al ritmo del valore del prodotto interno lordo e le seconde, per la maggior parte legate al ritmo della crescita dei prezzi. Risulta quindi con chiarezza che il successo del piano di rientro è condizionato dalla quantità di sviluppo reale. Circa la relazione tra sviluppo e finanza pubblica il problema è piuttosto un altro ed è di grande rilievo: come conciliare il piano di rientro con la necessità di massimizzare lo sviluppo e quindi di tenere ragionevolmente elevata anche la domanda interna?

La soluzione sta:

- nel sostegno agli investimenti che la maggiore disponibilità di risorse finanziarie legata al risanamento della finanza pubblica viene a realizzare;
- nelle prospettive di un allentamento del costo del denaro in una situazione di equilibrio dei conti con l'estero, di un fabbisogno pubblico contenuto e di una riduzione dell'inflazione;
- nel mutare dello scenario di riferimento di medio periodo che deriverebbe per le imprese private da una contrazione del ruolo del settore pubblico e da più efficienti servizi che potrebbero essere disponibili per la collettività;
- in una politica dei redditi che contribuisca al rallentamento della spesa pubblica, ma soprattutto favorisca la competitività del sistema e consenta quindi un più elevato sviluppo in condizioni di equilibrio dei conti con l'estero.

In altri termini: il mancato sostegno alla domanda interna che potrebbe derivare dal risanamento finanziario dello Stato dovrebbe essere compensato dal miglioramento della competitività (e quindi: maggiore domanda estera e sostituzione di importazioni) nonché da una maggiore domanda per investimenti.

Circa infine la terza questione, ovvero la possibilità di massimizzare lo sviluppo in modo tale da risolvere i problemi dell'occupazione, la risposta pare invece negativa principalmente per le seguenti due ragioni:

- uno sviluppo, compreso tra il 3 ed il 4 per cento medio nel quinquennio (dimensione che pare al momento difficilmente superabile), consentirebbe di arrestare la crescita della disoccupazione, ma non di aggredire significativamente il livello esistente;

- la nuova occupazione alimentata dallo sviluppo investirebbe solo marginalmente le regioni più depresse dove manca la struttura produttiva da sviluppare e dove quindi più acuto è il problema dell'occupazione.

Le due ragioni di "insufficienza" devono essere affrontate con strumentazione straordinaria intesa:

- a modificare il rapporto sviluppo-occupazione senza intaccare la competitività;

- a sopperire con iniziative pubbliche alle carenze territoriali di strutture produttive.

Richiamati i problemi prioritari (occupazione e risanamento della finanza pubblica), individuato l'obiettivo centrale (la massimizzazione, nel quinquennio 1987-1991, dello sviluppo) e verificatane la coerenza con entrambe le problematiche e con lo scenario internazionale, evidenziata la strategia di fondo (la crescita della competitività), sottolineate le ragioni di insufficienza dell'obiettivo centrale e indicate le linee su cui affrontare le medesime, diviene d'obbligo individuare le politiche funzionali necessarie:

- alla crescita della competitività;

- al miglior funzionamento del mercato del lavoro;
- al sostegno specifico delle regioni più deboli;
- al risanamento finanziario.

Resta infine da chiarire come dopo il quinquennio 1987-1991 il ritmo di sviluppo dovrà essere non più massimizzato ma contenuto in funzione di determinare significativi (e via via crescenti almento sino al 2000) avanzi della bilancia dei pagamenti con i quali rimborsare parte rilevante del consistente debito estero sin qui accumulato.

Qui di seguito vengono indicate le possibili evoluzioni dell'economia italiana per il quinquennio 1987-1991 nell'ipotesi che il commercio mondiale cresca del 6% annuo, che l'inflazione italiana si assesti al 4% annuo e che, ovviamente dal 1987 in poi, non ci siano modifiche significative nelle ragioni di scambio.

Tali cifre non vogliono essere delle previsioni, ma solo uno schema di riferimento teso a sottolineare come lo spazio per la crescita interna si allarga nella misura in cui si riesce ad incidere sulla competitività del sistema Italia.

Il nostro paese nel corso degli ultimi cinque anni ha accumulato un disavanzo corrente con l'estero, non tanto per un eccesso di crescita (lo sviluppo è stato di appena l'1,3% annuo), ma per la perdita di ragioni di scambio e per l'aumentata propensione ad importare. Ed infatti mentre le esportazioni italiane sono aumentate in linea con lo sviluppo del commercio mondiale, le importazioni hanno presentato un'elasticità crescente rispetto al prodotto interno lordo, con un rapporto che da circa 2 negli anni Sessanta e Settanta è passato a 2.5/3 nel corso di questi primi anni Ottanta.

Nel 1986, grazie al calo del prezzo del petrolio ed al deprezzamento del dollaro, l'Italia conoscerà un sostanziale miglioramento di ragioni di scambio che consentirà di realizzare un riequilibrio dei conti con l'estero.



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ma per il futuro le possibilità di crescita della nostra economia risulteranno direttamente legate alla capacità che avremo di modificare:

- la propensione al risparmio del sistema nel suo complesso;
- le elasticità del nostro commercio estero:
  - quella ad importare rispetto al tasso di sviluppo;
  - quella ad esportare rispetto alla crescita del commercio mondiale.

TABELLA N.1

SVILUPPO E BILANCIA DEI PAGAMENTI AL 1991  
(commercio mondiale al 6% annuo, ragioni di scambio  
in parità ed inflazione al 4% annuo)

=====

Ipotesi

	Tendenziale	Pareggio di Bilancia dei Pagam. corr.			
	A	B	C	D	E
<u>Elasticità</u>					
Importaz.-PIL	2.5	2.5	2.0	2.0	1.8
Esportaz.-Com- mercio mondiale	1.0	1.0	1.0	1.2	1.2
PIL	2.7	2.5	3.1	3.7	4.0
Domanda Interna	2.8	2.6	3.2	3.8	4.1
Consumi	2.5	2.5	2.5	3.0	3.0
Investimenti	4.2	3.1	6.4	7.5	9.1
Bilancia dei pa- gamenti correnti (saldo cumulato miliardi di lire)	-18.000	0	0	0	0

=====

Come risulta in condizioni relativamente favorevoli, lo sviluppo della nostra economia può essere compreso tra il 3 ed il 4% nel prossimo quinquennio, ma tale prospettiva impone la riduzione del disavanzo pubblico, un forte salto di

competitività sul mercato mondiale e di capacità di sostituzione delle importazioni, quindi un consistente aumento del tasso di investimento. Le cifre qui riportate indicano che, se si riesce a ridurre il vincolo estero, esiste uno spazio sufficiente a sostenere una crescita forte degli investimenti.

Se invece avessero a prevalere i condizionamenti attuali e se la propensione ad importare rimanesse quella constatata nell'ultimo periodo, v'è da temere che, pur in presenza di migliorate ragioni di scambio e di una crescita superiore al passato del commercio mondiale, l'Italia finirebbe per urtare presto in nuove tensioni: ciò comporterebbe o uno squilibrio di bilancia dei pagamenti (scenario tendenziale) o un rallentamento del tasso di crescita (scenario tendenziale con vincolo di bilancia dei pagamenti).

\*  
\* \*

Un'ultima, breve serie di considerazioni riguarda la prospettiva degli anni '90.

Operando perchè temi come occupazione, inflazione, risanamento, siano, in questi anni che ci separano dal 1990, adeguatamente affrontati significa aprire per l'ultimo decennio del secolo una prospettiva del tutto nuova per natura dei problemi da affrontare, ma anche per disponibilità di risorse con cui affrontarli.

Sul versante dei problemi è facile ipotizzare quelli della "terza età" destinati ad accentuarsi ed affrontabili essenzialmente sul fronte della "qualità della vita" piuttosto che su quello della crescita dei consumi individuali.

Sul versante delle risorse assumono decisivo rilievo non soltanto quelle di ordine finanziario (ipotizzando di riprendere, a partire dal 1991 ritmi di crescita "normali" per la spesa pubblica, le risorse aggiuntive sarebbero nel

decennio nell'ordine di 100 mila miliardi di lire '86) ma anche e soprattutto di ordine patrimoniale potendo pensare ad un riutilizzo di parte cospicua del patrimonio demaniale.

Né può sfuggire l'enorme portata di un intervento che, per esempio, arretrando ai confini delle città, caserme, stazioni ferroviarie, e quant'altro di struttura pubblica può essere trasferito, renderebbe disponibili aree e strutture con le quali poter cambiare volto al Paese.

L'analisi di una simile prospettiva non è coerente con una occasione come questa e dovrà quindi trovare altra opportunità di trattazione: mentre preme richiamare ancora l'importanza di proporre il risanamento nel medio periodo anche come base di un grande, possibile programma per il lungo periodo.

## CAPITOLO II

### MIGLIORARE LA COMPETITIVITA' DEL SISTEMA ECONOMICO E MODIFICARE IL RAPPORTO SVILUPPO-OCCUPAZIONE

#### 2.1. Miglioramento della competitività

La forte crescita dell'elasticità ad importare dell'economia italiana testimonia della perdita di competitività del nostro sistema; una perdita che può essere vista sotto due aspetti entrambi rilevanti:

- 1) una minore convenienza economica a produrre specifici beni e servizi nel nostro paese per l'elevato livello dei costi di produzione interni;
- 2) un'insufficienza di offerta di specifici beni e servizi per l'assenza di capacità produttiva.

Sotto il primo aspetto, il miglioramento della competitività dell'economia italiana va ricercato essenzialmente attraverso un rallentamento dell'inflazione e non tramite modifiche del cambio che finirebbero per aggravare il vincolo esterno.

Posto che l'inflazione è destinata a calare per fatti internazionali comuni a tutti i paesi (riduzione del prezzo del petrolio) o almeno comuni a quelli europei e al Giappone (svalutazione del dollaro statunitense), il miglioramento della competitività italiana presuppone:

- che la riduzione di costi esterni sia riflessa sui costi di produzione delle imprese;
- che il costo del lavoro aumenti in valore nominale ad un ritmo non superiore a quello degli altri paesi europei;
- che i prezzi dei beni e servizi protetti dalla concorrenza internazionale non si avvantaggino in questa fase di riduzione dell'inflazione;

- che non si determini un aumento tanto elevato, dei profitti da rallentare nel breve periodo il rientro dell'inflazione e da porre le premesse per nuovi aumenti salariali che rilancerebbero la spirale inflazionistica.

Tali presupposti implicano politiche e comportamenti mirati al rientro dell'inflazione. Più in particolare:

- a) Il costo del lavoro in termini nominali deve crescere nel medio termine ad un ritmo pari a quello oggi prevalente nei paesi a più bassa inflazione (4% circa). Posta la necessità di scontare effetti di trascinamento, tale obiettivo può essere realizzato nell'arco di 1-2 anni, ma implica che già a partire dal 1986 l'aumento del costo del lavoro non sia superiore a quel 6% che già il Governo aveva indicato. La politica salariale dovrà puntare - così come è stato negli altri paesi - ad una difesa o aumento di potere d'acquisto reale grazie al calo dell'inflazione (oggi possibile anche per fattori esterni favorevoli) e non già attraverso maggiori aumenti nominali dei redditi.
- b) Il calo del costo dell'energia deve essere scontato dai costi di produzione per agevolare il rientro dell'inflazione e per mettere su un piano di buona competitività le imprese italiane rispetto a quelle degli altri paesi.

- c) Una parte importante della riduzione del prezzo dell'energia afferente prodotti direttamente o prevalentemente consumati deve andare a beneficio della finanza pubblica attraverso un aumento dell'imposizione tributaria.<sup>(1)</sup>
- d) Al fine di forzare quanto ragionevole lo sviluppo del 1986 attraverso una domanda interna di "ottima qualità" possono - attraverso una manovra sulle tariffe resa possibile dagli spazi aperti dal calo dei prodotti petroliferi, crescere più del previsto gli investimenti dell'ENEL, della SIP, delle Società Concessionarie di Autostrade, delle Ferrovie ovvero gli investimenti in particolari settori di sviluppo<sup>(2)</sup>
- e) La politica monetaria deve restare attenta ad evitare fughe in avanti della domanda per beni di consumo e pressioni eccessive sul cambio. Solo in tale maniera si potrà far giocare quell'elemento di competitività esterna che, in presenza di un rallentamento dei costi di produzione come dianzi detto, impone una dinamica dei prezzi contenuta.

-----

(1) La fiscalizzazione della diminuzione che globalmente il prezzo dell'energia dovrebbe registrare nel corso del 1986, in conseguenza del combinato calo dei prezzi del petrolio e del corso di cambio del dollaro, comporterebbe per il bilancio dello Stato maggiori entrate senza peraltro incidere sul potere di acquisto delle famiglie. Infatti, il prezzo dei prodotti energetici, rimanendo inalterato nel corso dell'anno, beneficerebbe comunque di una riduzione in termini relativi tale da rendere il consumo di tali prodotti più conveniente.

(2) Circa tali settori i problemi sono piuttosto di snellimento delle procedure e di controllo della qualità degli investimenti il tutto in un quadro di aggiornamento istituzionale già inviato ai Presidenti delle Camere.

## 2.2 La politica industriale

Il miglioramento della competitività dei costi deve accompagnarsi ad azioni immediate volte a migliorare anche la "competitività di offerta".

Una politica "per l'industria" resta quindi comunque centrale, ma va articolata su più fronti:

- in termini di strumenti sembra ancora del tutto valida l'ipotesi di una sostituzione di interventi settoriali con un generale e automatico sostegno fondato sull'anticipazione (relativamente al finanziamento degli investimenti produttivi) della disinflazione programmata e quindi dei corrispondenti tassi di interesse con conseguente loro allineamento a quelli medi europei;
- sul fronte del sostegno agli investimenti resta opportuno favorire quelle iniziative volte all'introduzione di innovazione tecnica ed alla sostituzione di importazioni concentrando su tali obiettivi gli strumenti di sostegno settoriali che si volessero mantenere. Sul fronte dell'innovazione sembra poi opportuno modificare gli strumenti privilegiando un sistema di garanzia contro gli alti rischi connessi con la ricerca e con l'innovazione piuttosto che contributi agli investimenti i quali, proprio perchè ad alto rischio, sono anche ad alta profittabilità.
- sul più specifico fronte del sostegno alla ricerca industriale appare necessario non solo un riordino ed un maggior coordinamento dei fondi e degli strumenti oggi esistenti, ma anche una strategia che selezioni alcuni specifici grandi progetti e concentri su di essi una gamma relativamente ampia di strumenti di agevolazione al fine di massimizzare gli sforzi.
- sul fronte della creazione di nuove iniziative, occorre favorire le reti di servizi reali alle imprese di nuova formazione e sarà opportuno sostenere tali

- iniziative - che hanno un ruolo determinante nell'accrescere l'occupazione - più con strumenti di garanzia che con contributi a fondo perduto;
- sul fronte della domanda pubblica debbono recuperarsi le occasioni più significative per sostenere un'offerta qualificata: va inquadrato in quest'ambito il problema della partecipazione italiana ai grandi progetti internazionali, come Eureka, SDI, oppure le grandi opere pubbliche, come il ponte di Messina, il piano delle Telecomunicazioni, il piano dei trasporti. Ma non va trascurata anche l'azione più diffusa, ma non per questo meno importante, che riguarda gli acquisti della Pubblica Amministrazione, delle imprese pubbliche nonché gli acquisti privati soggetti a regolamentazione pubblica o a rimborso pubblico.
  - sul fronte della internazionalizzazione della impresa italiana occorre non soltanto continuare il graduale ma significativo processo di ritorno ad una libera circolazione dei capitali, ma anche anticiparla di fatto per ciò che concerne l'acquisizione di partecipazioni estere operative e accordi produttivi o commerciali tra imprese nazionali ed estere;
  - sul fronte della finanza occorre operare non solo perchè all'impresa restino sempre più disponibili occasioni di ricorso al capitale di rischio, ma anche perchè sempre più imprese accedano alla borsa.

La saldatura tra il miglioramento della competitività di costo e di offerta potrà consentire una riduzione non trascurabile della elasticità ad importare del nostro paese nello stesso tempo in cui potrà garantire una maggiore penetrazione sui mercati esteri. Ne risulterà esaltato lo sviluppo interno pur in presenza di un equilibrio nella bilancia dei pagamenti.



### 2.3 La politica del lavoro

L'aumento dello sviluppo (in situazioni di equilibrio interno ed esterno), se è condizione necessaria per riaprire le prospettive di una maggiore occupazione, non è condizione sufficiente almeno nel medio termine: l'aumento dell'offerta di lavoro prevedibile per il prossimo quinquennio è infatti tale da rendere difficile l'ipotesi di una crescita capace di riassorbire automaticamente la disoccupazione.

Si rende quindi necessario modificare il rapporto sviluppo-occupazione, ma senza ledere la competitività del sistema produttivo perchè in tal caso - come si è visto - si finirebbe per deprimere le possibilità di sviluppo e, quindi, nuocere alla stessa occupazione.

In generale non è possibile realizzare un'alta flessibilità nell'utilizzo del lavoro senza affrontare il problema della diversificazione dei livelli retributivi; né è possibile accrescere i livelli di occupazione senza influire sui prezzi relativi dei fattori di produzione.

Il piano per l'occupazione predisposto dal Ministro del Lavoro nel settembre 1985 indica diverse azioni volte a favorire un allargamento dell'occupazione. Qui si farà più esplicito riferimento a quelle che consentono di conseguire, contemporaneamente, un più alto contenuto di occupazione e una migliore competitività.

Un aumento del contenuto di occupazione per unità di prodotto difficilmente può avvenire nelle imprese esistenti ove le tecniche di produzione già installate presuppongono rapporti ottimali che non possono essere contraddetti. In questi casi la sola possibilità di aumentare il contenuto di occupazione consiste nel ridurre in maniera proporzionale ore di lavoro e retribuzioni, sempre salvaguardando quelle mansioni ove la parcellizzazione del lavoro appare controproducente.

In altre parole, in tali imprese l'aumento del contenuto di occupazione può avvenire con il lavoro "part-time" per specifiche mansioni, là ove l'interesse del lavoratore e la possibilità di adattamento delle imprese consentano di trasformare un certo numero di posti di lavoro a tempo pieno in un numero maggiore di posti di lavoro a tempo parziale.

Resta necessaria la condizione della parità del costo del lavoro per unità di prodotto onde evitare che il vantaggio occupazionale possa essere cancellato dalla perdita di competitività.

Maggiori prospettive di lavoro possono realizzarsi attraverso la creazione di nuove attività in campi che oggi sono carenti nel nostro sistema produttivo o i cui "prodotti" vengono acquistati all'estero direttamente o, più spesso, indirettamente essendo incorporati in prodotti finiti importati. Si tratta spesso di attività che, se sviluppate all'interno del nostro paese, risulterebbero troppo costose per l'esistenza di regole rigide e di comportamenti poco elastici.

In molti paesi l'accesso al primo lavoro per le classi giovanili è costituito da occupazioni semplici (pur se organizzate modernamente), a bassa remunerazione, a tempo definito che rappresentano il primo passo verso una successiva attività o lavoro che spesso non ha nulla a che fare con quella prima esperienza che consente comunque un certo reddito ed un primo contatto con il mondo del lavoro.

In tale maniera possono organizzarsi produzioni e servizi che oggi sono assenti nel nostro Paese, ma che di fatto "compriamo" all'estero perchè incorporati in beni importati che sono più competitivi dei nostri.

Operativamente occorre dunque rilanciare:

- a) il salario di ingresso, ove la retribuzione sia ridotta (e non solo il costo del lavoro), per sostenere l'occupazione giovanile come l'esperienza dell'artigianato e, indirettamente, quella dei contratti formazione-lavoro insegnano;

- b) i contratti a termine per consentire una minore remora all'assunzione per attività nuove e sperimentali;
- c) la nominatività delle assunzioni per permettere un più rapido incontro tra domanda ed offerta di lavoro (fra i paesi industrializzati, solo l'Italia ha norme così rigide per le assunzioni numeriche).

Anche il settore pubblico può e deve operare nel senso di favorire l'occupazione, specie nelle aree ove l'offerta di lavoro è più pressante. Ma tale compito deve rispondere a precisi requisiti:

- non contrastare con il risanamento della finanza pubblica;
- indirizzare l'occupazione verso servizi di reale utilità;
- migliorare l'efficienza della struttura pubblica.

Ne discende quindi che le risorse per favorire l'occupazione vanno ricercate attraverso la compressione di altre spese o attraverso un aumento di entrate pubbliche.

A livello locale è possibile immaginare azioni di sostegno all'occupazione se vengono individuati servizi reali di cui la collettività necessita e se il costo di tali servizi verrà ripartito sugli utenti in relazione alla loro capacità contributiva e/o al loro effettivo ricorso a tali servizi.

Simili attività possono spaziare dalla cultura, all'assistenza fino ai servizi alle imprese. Se si tratta di servizi "richiesti", ossia utili alla collettività, allora essi potranno trovare anche un adeguato finanziamento in loco.<sup>(1)</sup>

Per tale motivo è necessario che siano gli Enti locali a definire le modalità di prelievo (vendita di servizio e/o imposizione locale) con il controllo dei loro amministrati e

---

(1) Basti pensare che, se i 15 milioni di famiglie italiane acquistassero annualmente servizi aggiuntivi per 100.000 lire, si potrebbero occupare almeno 75.000 giovani in quelle attività di cui si sente un oggettivo bisogno.

degli utenti. L'eventuale aumento di occupazione nel settore pubblico deve quindi essere tale da autofinanziarsi e da provvedere ad esigenze effettive degli utenti.

## CAPITOLO III

IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA3.1. Gli obiettivi di rientro per la finanza pubblica

Da quando il quadro internazionale è divenuto più favorevole alla ripresa dello sviluppo e l'insieme delle politiche adottate ha consentito di riacquistare fiducia nelle nostre possibilità di ridurre in maniera incisiva l'inflazione, abbiamo lavorato per costruire un sistema di obiettivi, regole ed indirizzi capaci di:

- dare respiro alla nostra azione;
- dare credibilità ai traguardi.

Si tratta ora di proseguire nella continua verifica della rotta tracciata, definendo sempre più e sempre meglio i caratteri del piano di risanamento.

Per quanto riguarda gli obiettivi di finanza pubblica, essi sono stati da tempo definiti con chiarezza:

- sul piano quantitativo occorre puntare ad un contenimento sostanziale del fabbisogno al netto degli interessi, con l'obiettivo di riportare il fabbisogno complessivo a valori non superiori al 7-8 per cento del PIL, ossia pari a quelli precedenti la crisi del 1973 e il successivo esplodere della spesa pubblica.

L'obiettivo potrebbe coincidere con il sostanziale azzeramento del fabbisogno corrente, allineando quindi il fabbisogno complessivo alle spese in conto capitale, ovvero con l'indicazione, quale traguardo, del congelamento del rapporto tra debito pubblico e PIL. Tutte le formule hanno, di fatto, lo stesso significato quantitativo;

- sul piano qualitativo occorre fare in modo che, a fronte del contenimento in volume della quantità di spesa pubblica, cresca la sua efficienza in modo tale da non ridurre il sostegno al benessere e allo sviluppo che per tale via si manifesta.

Le "regole" che consentono di conseguire gli obiettivi sono state scelte alla luce di due presupposti, entrambi fondamentali:

- il primo: un processo di risanamento della finanza pubblica, incisivo e credibile, deve essere combinato con adeguate politiche di controllo dei redditi nominali che, in una evoluzione "ordinata" della situazione internazionale, renda possibile la massimizzazione della crescita, un'inflazione cedente ed una bilancia dei pagamenti in equilibrio nel quinquennio 1987-1991. Da ciò una serie di ipotesi, coerenti al loro interno e coerenti con le più autorevoli previsioni circa l'evoluzione internazionale.

TABELLA N.2

IPOTESI MACROECONOMICHE  
(tassi medi annui di variazione)

=====	
1987 - 1991	
PIL (in termini reali)	3,5
Prezzi	4,0
Salari medi orari	4,5

- il secondo: una scelta politica di rilevante significato impone di non accrescere la pressione fiscale e parafiscale, se non specificatamente a fronte di nuovi servizi e/o prestazioni.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Combinando i presupposti di cui sopra con gli obiettivi, si ricava il profilo di possibile evoluzione delle spese correnti e di quelle in c/ capitale con il conseguente andamento del fabbisogno al netto degli interessi.

TABELLA N. 3

## OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA: SETTORE STATALE (in % del PIL)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Entrate complessive	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2	38,2
Spese correnti al netto degli interessi	36,6	35,4	34,2	33,1	31,9	31,1
Spese in c/capitale	6,7	6,7	6,7	6,6	6,5	6,4
Fabbisogno al netto degli interessi	5,1	3,9	2,7	1,5	+0,2	-0,7

N.B.- Dalle spese correnti sono dedotti anche gli interessi sul debito postale.

Le proiezioni sopra presentate scontano che:

- le spese correnti non crescano in termini reali;
- le spese in conto capitale crescano in termini reali ad un tasso pari a quello del PIL per il primo anno e inferiore per i successivi.

A supporto politico di tale indicazione stanno numerosi elementi, dei quali se ne richiamano soltanto due di ordine generale.

- il livello di intermediazione dello Stato è via via cresciuto anche perchè attraverso le spese correnti si sono voluti soddisfare tipi di "domanda" (previdenza, assistenza, sanità, istruzione, trasporti, ecc.) che tendono a crescere in tutti i Paesi industrializzati ad un ritmo superiore a quello del PIL. Tutto ciò ha

comportato e, se non corretto, sempre più comporterà nel futuro, una disperata rincorsa delle entrate alle spese, a fronte di una continua insoddisfazione delle prestazioni e di una crescente intolleranza verso le contribuzioni specifiche;

- le spese in conto capitale, al di là della loro produttività, sono nel nostro Paese estremamente elevate rispetto a qualsiasi altro Paese. Esse possono giustificarsi, se opportunamente orientate a maggiore efficienza, in funzione di sostegno alla ristrutturazione di importanti settori (energia, agricoltura, telecomunicazioni, trasporti, ecc.) ma devono, nel più lungo periodo, essere anch'esse contenute.

L'azione di risanamento è, in particolare, tesa ad assicurare il completo riassorbimento, nel medio termine, del fabbisogno al netto degli interessi. La minore necessità di emissioni di titoli di Stato che da tale manovra deriverà e il calo dell'inflazione renderanno possibile la discesa dei tassi d'interesse nominali e di quelli reali, sino a ridurre questi ultimi all'intorno del tasso di crescita del prodotto interno lordo.

Resta da valutare se, combinando con gli elementi di cui sopra una corretta stima circa l'evoluzione possibile degli oneri per interessi, anche l'obiettivo relativo al fabbisogno complessivo può essere soddisfatto. Esercizi di proiezione credibili, coerenti con le ipotesi sopra formulate circa il quadro macroeconomico e l'andamento del fabbisogno primario, portano al seguente prevedibile sviluppo.



TABELLA N. 4

SPESA PER INTERESSI E FABBISOGNO COMPLESSIVO  
(in % del PIL)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Fabbisogno al netto degli interessi	5,1	3,9	2,7	1,5	+0,2	-0,7
Interessi Stato più debito postale	9,5	8,3	7,3	6,8	6,7	6,0
Fabbisogno complessivo	14,6	12,2	10,0	8,3	6,9	5,3

Ne risulta quindi soddisfatto anche l'obiettivo della riconduzione del fabbisogno complessivo a valori gestibili in migliori condizioni di equilibrio.

Per il settore statale, potrebbero formularsi ipotesi ancora più stringenti e cioè di crescita delle spese correnti inferiore di un punto al tasso di inflazione. Ferme le altre ipotesi, gli obiettivi di finanza pubblica apparirebbero però contraddittori con l'esigenza di massimizzare lo sviluppo e quindi di sostenere quanto necessario la domanda interna oltre che aumentare la competitività del sistema produttivo.

I mutamenti favorevoli del quadro internazionale sono peraltro tali da rendere "adeguata" una prospettiva di rientro quale quella sopra delineata.

### 3.2 Gli indirizzi di carattere generale per la definizione degli interventi.

Perchè gli "obiettivi" e le "regole" non risultino un esercizio del tutto privo di contenuti, occorre che siano definiti alcuni indirizzi utili ad organizzare una strumentazione adeguata al rispetto delle regole, quindi al raggiungimento degli obiettivi.

Per esigenza di chiarezza conviene da un lato ricordare (meglio definendoli) i già più volte enunciati indirizzi generali che possono guidare le diverse iniziative e successivamente articolare l'esame di questioni specifiche quali:

- il bilancio dello Stato;
- il settore previdenziale;
- le aziende autonome <sup>(1)</sup>;

che costituiscono le fondamentali "componenti" del fabbisogno complessivo del settore statale.

Circa gli indirizzi generali si richiamano i seguenti:

- a) tutti gli organi, costituzionali o non, centrali o periferici, devono concorrere allo sforzo comune e i vincoli dell'art.81 della Costituzione devono essere resi più stringenti;
- b) il prelievo fiscale deve essere per quanto possibile riequilibrato, favorendo uno spostamento dalle imposte dirette alle imposte indirette e alle contribuzioni individuali per specifici servizi;
- c) la "previdenza" deve recuperare pienamente le regole sue proprie in modo da non confondersi con l'assistenza nè trarre risorse dalla fiscalità generale;

-----  
(1) Ivi compreso il nuovo Ente "Ferrovie dello Stato"

- d) la "protezione sociale", ovvero l'assistenza, deve essere concentrata in modo efficace su chi ne ha veramente bisogno e non su platee tanto vaste da rendere estremamente costoso il sistema complessivo ed irrilevante la protezione individuale;
- e) la Pubblica Amministrazione deve essere concorrente con altri tipi di organizzazione e quindi capace di restringere la propria operatività se incapace di vincere la concorrenza; quindi l'offerta di servizi pubblici deve essere dimensionata alla effettiva domanda, eliminando sprechi e tagliando i "rami secchi" di diversi servizi pubblici;
- f) la copertura "fiscale" di molti servizi pubblici a domanda individuale deve essere ridotta e i medesimi servizi devono essere pagati in "proporzione" al loro costo, così da poterne misurare l'efficienza anche da parte degli utenti;
- g) la responsabilità della spesa dei sistemi periferici deve essere accompagnata da una congrua responsabilità circa il procurarsi i mezzi finanziari necessari e/o il determinare il livello delle prestazioni e dei servizi.

Il livello di definizione degli indirizzi generali sopra esposti è sicuramente ancora insufficiente per operare concretamente; esso è comunque essenziale per verificare non soltanto il grado di consenso sui motivi ispiratori di una qualsiasi manovra, ma anche per dare un significato politico all'insieme della manovra medesima.

Peraltro, senza ripristinare un minimo di gerarchia nelle tematiche che si presentano, è impossibile affrontare con successo una serie di proposte precise che apparirebbero tra l'altro scollegate al loro interno.

### 3.3 Il bilancio dello Stato

In ordine al bilancio dello Stato è fondamentale recuperare in tutta la sua essenzialità il controllo della versione per "competenza": infatti, al di là di oscillazioni temporanee, solo essa garantisce nel medio periodo corrispondenza tra obiettivi e risultati.

L'esame va compiuto in primo luogo sul confronto tra la versione "a politica invariata" per il 1987 (essendo adottato per base di riferimento il bilancio integrato della legge finanziaria per il 1986) e la corrispondente versione programmatica. E' altresì necessario sottolineare come il contenimento ipotizzato per le spese correnti, in quanto riferito al solo bilancio, appare modesto anche perchè non considera i settori più dinamici della spesa complessiva quali l'INPS e le Aziende autonome, per i quali valgono i riferimenti dei paragrafi successivi. Da ciò la sola parziale correlabilità tra contenimento del bilancio dello Stato e contenimento del fabbisogno del settore statale.

Per le spese, la situazione risulta dalla tabella n. 5.

Come è facile desumere, la situazione per il 1987 presenta, al momento, soprattutto un significativo eccesso di spesa corrente.

Lasciando ad una sua sede più propria il problema delle entrate - che andrà comunque rivisto alla luce del consuntivo del 1985 e degli aggiornamenti che si rendessero necessari per il 1986 e anni successivi - occorre valutare quanto è praticabile in tema di contenimento della spesa corrente, sia in termini di consolidamento delle stime ad oggi definite, sia in termini di aggiustamento per lo scarto che ancora esiste tra stime ed obiettivi.

Il consolidamento e l'aggiustamento del bilancio in sede di spesa corrente possono avvenire sulla base di un insieme articolato d'iniziative che discendono da un lato dagli indirizzi generali precedentemente richiamati e dall'altro da una ricognizione della spesa medesima per grandi funzioni.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 5

## BILANCIO DELLO STATO: competenza

	1986 PIL 752.000		1987 (in % del PIL)		Differenza tra "politica invariata" e "versione programmatica"		1988 (in % del PIL)		Differenza tra "politica invariata" e "versione programmatica"	
	In % del PIL	In miliar- di	Politica invar.*	Versione programm.*	In % del PIL	In miliar- di	Politica invariata	Versione programmat.	In % del PIL	In miliardi
Spese correnti al netto degli interes- si	31.7	238.215	31.2	30.6	- 0.6	- 5.200	30.1	29.6	- 0.5	- 4.400
Spese in conto capi tale	9.1	68.225	9.6	9.1	- 0.5	- 3.800	10.0	9.1	- 0.9	- 8.000

Dati al netto delle regolazione debitorie e del riassorbimento del drenaggio fiscale

\*) Per l'anno 1987 la proiezione a politica invariata sconta - in analogia alla versione a legislazione vigente - un tasso di aumento dei prezzi del 5%, mentre per la proiezione programmatica si è ipotizzata una variazione dei prezzi dell'ordine del 4%.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In questa sede la spesa corrente, al netto degli interessi, verrà, per semplicità di analisi, ripartita in quattro grandi voci:

- la spesa per il personale in servizio e per pensioni;
- i trasferimenti agli enti decentrati di spesa;
- il sostegno alle famiglie;
- il sostegno al settore produttivo.

- La spesa statale per il personale in servizio e per pensioni, presenta almeno per il prossimo triennio caratteri di estrema rigidità (vedi Tabella n. 6).

TABELLA N. 6

	1986	1987	1988
	(in miliardi di lire)		
Personale in attività			
- stanziamenti specifici	46.057	47.348	48.622
- provvedimenti in corso	731	1.158	1.560
- rinnovo contratti e fondo incentivazione	280	620	650
- indennità integrativa speciale e maggiorazione assegni familiari	960	2.400	3.600
- altre minori (occupazione giovanile, ecc.)	680	730	800
	<u>48.708</u>	<u>52.256</u>	<u>55.232</u>
Personale in quiescenza			
- trattamenti definitivi	12.125	12.902	13.725
- trattamenti provvisori	1.976	2.091	2.211
- indennità una tantum e similari	109	109	119
	<u>14.210</u>	<u>15.102</u>	<u>16.055</u>
	<u>62.918</u>	<u>67.358</u>	<u>71.287</u>

L'accordo interconfederale recentemente siglato con le Organizzazioni Sindacali definisce la possibile evoluzione del quadro retributivo per il personale in servizio mentre le

recenti modifiche al meccanismo di determinazione delle pensioni lasciano, ragionevolmente, pochi spazi al contenimento ulteriore della spesa prevista.

Le possibilità di intervento poggiano su due questioni l'una relativa al personale in servizio e l'altra alle pensioni.

Il tema relativo al personale in servizio considera la quantità del medesimo: per il prossimo triennio, oltre alle circa 120.000 unità di personale statale che si prevede di assumere per coprire altrettante cessazioni dal servizio, sono da considerare ulteriori assunzioni in relazione sia alla copertura dei vuoti d'organico, sia al previsto ampliamento degli organici stessi. Per tale ampliamento sono stati già avviati provvedimenti legislativi che comporteranno nello stesso triennio assunzioni per circa 65.000 unità.<sup>(1)</sup>

Contenere le prospettive di assunzione significa conseguire minori spese in ragione di 20 miliardi ogni 1.000 unità. Assume qui grande rilievo la questione del progressivo adeguamento della Pubblica Amministrazione al mutare della domanda di servizi, questione che va solitamente sotto la definizione di "rami secchi".

Esistono in moltissime aree (scuola, giustizia, ecc., oltre alle parti che devono essere trattate nel quadro delle aziende autonome e della Sanità di cui si dirà trattando dei trasferimenti agli Enti decentrati) eccessi di offerta rispetto alla domanda attuale e prospettica. Tali eccessi devono essere recuperati e non solo per ragioni finanziarie, ma per formare altresì supporto di organizzazione ai settori in espansione con ciò conseguendo "risparmi" quantitativi rilevanti.

-----  
1) Riferentisi a ciascuno dei tre anni considerati rispettivamente per circa 37.000, 18.000 e 10.000 unità.

In tema di pensioni si pone nell'area statale un problema comune all'area privata, ovvero la separazione tra previdenza (prestazione corrispondente al maturato contributivo) e assistenza (sostegno di reddito da parte della solidarietà collettiva espressa dal Bilancio dello Stato).

Individuando le prestazioni secondo la discriminante di cui sopra e mantenendo le prestazioni propriamente "assistenziali" soltanto nei casi di effettivo stato di bisogno del beneficiario, la minore spesa sarebbe certamente considerevole.

Altrettanto importante è il puntuale ripristino della relazione tra contribuzione e prestazione, ma, essendo come già ricordato questione comune al settore della previdenza privata, si fa rinvio al successivo paragrafo specifico.

- I trasferimenti soprattutto di natura corrente agli enti decentrati di spesa (vedi Tabella 7) possono offrire occasione di consolidamento della previsione, e poi ai contenimenti, ad una sola condizione: che gli Enti interessati siano dotati dei poteri necessari a ridurre le prestazioni e/o a crescere le entrate proprie.



## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 7

=====

(in miliardi di lire)

	1986	1987	1988
<u>Trasferimenti correnti agli</u>			
<u>enti decentrati di spesa</u>			
- Aziende Autonome	1.574	1.957	2.238
- Regioni	59.310	62.372	64.663
(di cui: fondo sanitario nazionale)	(40.857)	(42.887)	(44.632)
- Comuni e Province	25.668	25.858	26.980
(di cui: finanz.bilanci) <sup>(1)</sup>	(23.923)	(25.195)	(26.263)
- Enti previdenziali	28.933	30.979	33.233
(di cui: -Cassa Integr. guadagni) <sup>(2)</sup>	(3.520)	(4.020)	(5.020)
-Fiscalizzaz. per il Mezzog. <sup>(3)</sup>	(4.225)	(4.250)	(4.611)
- Altri enti pubblici	15.316	15.455	16.036
(di cui: Ente FF.SS.)	( 6.128)	( 6.729)	( 7.051)
	<u>130.801</u>	<u>136.621</u>	<u>143.150</u>

=====

E' infatti improponibile (e l'esperienza di questi ultimi anni lo dimostra ampiamente) la semplice definizione di limiti ai trasferimenti senza accompagnarli con le necessarie responsabilizzazioni circa il loro rispetto.

-----

(1) Tale importo comprende oneri di competenza di precedenti esercizi per 1.030 miliardi, di cui 800.000 miliardi per servizio mutui emessi nel 1983 e per gettito sostitutivo SOCOF e 230 miliardi per garanzia del gettito SOCOF e dell'addizionale ENEL.

(2) Si è ipotizzata la prosecuzione del contributo a pareggio della Cassa integrazione guadagni per gli operai dell'Industria.

(3) Tale fiscalizzazione, a partire dall'anno 1988, grava sui fondi messi a disposizione per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno dalla legge n. 64 del 1986.

Il meccanismo è stato avviato in ordine ai Comuni ed al Sistema Sanitario Nazionale e deve essere esteso alle Regioni, alle Provincie, alle Università e agli altri Enti decentrati avendo ben chiaro che il processo deve avere come corollario una procedura di definizione pubblica della crisi finanziaria accompagnata da adeguate sanzioni politiche e personali da attivarsi nei confronti degli amministratori responsabili di gravi inadempienze.

Trattasi, come emerge con chiarezza, di questione forse più istituzionale che economica e, appunto come tale, di questione vitale per l'avvenire del Paese.

Si collocano in questo quadro delicati quanto importanti problemi di responsabilità politica nella gestione delle risorse pubbliche.

Così come in tutti i sistemi produttivi di beni o di servizi anche la Pubblica Amministrazione, ivi compresi i centri periferici, deve garantire continui incrementi di produttività il che significa che, a parità di servizi erogati, la spesa deve diminuire progressivamente almeno in termini reali.

Per contrario, a parità di spesa i servizi erogati devono crescere proporzionalmente alla maggiore produttività.

In una situazione di finanza esasperatamente ampia come l'attuale, pare del tutto corretto ipotizzare che la minore spesa sia portata a beneficio dell'erario e gli eventuali maggiori servizi a carico di coloro che ne beneficiano.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In termini economici il rilievo è facilmente controllabile: ogni punto percentuale di incremento che potesse essere trasferito alla scelta autonoma degli enti decentrati di spesa corrisponderebbe ad un minore onere sul Bilancio dello Stato pari a non meno di 1.300 miliardi.

- Il sostegno ai redditi delle famiglie configura due principali situazioni:

- sostegno a situazioni ritenute meritevoli (v. Tabella n.8);
- sostegno al consumo di determinati servizi.

TABELLA N.8

## SOSTEGNO AI REDDITI DELLE FAMIGLIE

	1986	1987	1988
<u>Trasferimenti correnti alle famiglie</u>			
- Pensioni di guerra	2.427	2.547	2.674
- Assegni mensili ai mutilati ed invalidi civili	4.655	5.044	5.376
- Assegnazioni a favore delle opere universitarie	53	55	57
- Scuole elementari, parificate, materne non statali	117	123	128
- Vitalizi Vittorio Veneto	35	35	35
- Altri	480	425	434
	<u>7.767</u>	<u>8.229</u>	<u>8.704</u>

Alla prima situazione corrispondono le problematiche tipiche della riflessione sullo stato sociale già più sopra richiamate.

Il problema di fondo resta di impostazione politica.

In una prima fase di costruzione dello Stato Sociale fu coltivata la speranza di poter dare tutto a tutti ponendo il costo del sistema a carico del sistema tributario.

Ci si accorse ben presto che la situazione non era sopportabile e si accettò allora l'ipotesi di un contributo individuale al costo della prestazione limitato a chi lo poteva fornire e possibilmente da calcolarsi in corrispondenza allo stato di benessere.

Ci si deve domandare oggi se, dato il ritmo naturale di incremento delle prestazioni, tale integrazione sia sufficiente o non occorra pensare a discriminare anche le prestazioni riservandole a chi è in situazione di maggiore debolezza.

Il problema di fondo sta qui; solo dopo averlo risolto in termini affermativi ha senso proporsi la questione di quale, o meglio "quali", soglie individuare e di come perfezionare i meccanismi di accertamento delle diverse situazioni.

E che la risposta debba essere affermativa pare ormai chiaro per evitare una sempre più accelerata e insopportabile rincorsa tra prestazioni e contribuzioni.

Le aree della "assistenza" così intese in quanto prestazioni individuali sostenute in tutto o in parte dalla fiscalità generale sono estremamente estese: solo per fare alcuni esempi riguardanti questioni nazionali (v. tabella n. 9) esse riguardano:

- le prestazioni sanitarie
- le pensioni di reversibilità
- le indennità della Cassa Integrazioni Straordinaria
- le indennità di disoccupazione
- le pensioni di guerra
- le integrazioni delle pensioni al minimo
- le pensioni sociali
- le pensioni di invalidità civile

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 9

## DETTAGLI DELLE EROGAZIONI PER GLI ANNI DAL 1983 AL 1985

	(in miliardi)		
	! 1983	! 1984	! 1985 (*)
- Assistenza sanitaria	30.766	34.011	38.500
- Pensioni di reversibilità (escl <u>u</u> se pens. di guerra)	12.588	14.090	15.040
. di cui al minimo(**)	(3.639)	(3.999)	(4.296)
- Indennità cassa integrazione straordinaria	2.256	2.641	2.877
- Indennità di disoccupazione	1.250	1.419	1.604
- Pensioni di guerra (*)	1.728	1.835	1.830
. di cui reversibili	(748)	(810)	(860)
TOTALE	48.588	53.996	59.851
- Pensioni integrate al minimo (escluse le reversibili) (**)	25.850	28.800	30.116
- Pensioni sociali	1.580	1.781	2.480
- Pensioni di invalidità civile	1.888	2.524	3.115
TOTALE	29.318	33.105	35.711
TOT. GENERALE	77.906	87.101	95.962

(\*) Dati provvisori

(\*\*) Compresa la quota previdenziale

Tra tali prestazioni soltanto le ultime tre sono in qualche modo condizionate alla situazione economica dei soggetti e di queste ultime solo due tengono conto della situazione familiare piuttosto che di quella individuale.

Supponendo che l'insieme delle altre prestazioni riguardi anche per il solo 10% situazioni economiche di benessere familiare rilevante occorrerebbe concludere, con riferimento ai dati provvisori dell'anno 1985, che risorse enormi sono erogate a chi non ne ha vero bisogno.

Di grande rilievo, in tutto il discorso è certamente il momento della selezione: si sostiene infatti che le imperfezioni che ancora sussistono nel nostro sistema fiscale non consentono di escludere una fruizione indebita da parte di soggetti che non soltanto evaderebbero le tasse, ma continuerebbero anche a fruire dell'assistenza.

A parte il fatto che così si continua ad assistere tutti, evasori compresi, si pone qui il problema istituzionale di restituire ai Comuni, in qualità di organismi demografici più vicini ai cittadini, la funzione di erogare l'assistenza (ovvero determinare il titolo a fruirne) escludendo i casi che, pur consentiti dai parametri generali, non risultano giustificati dal tenore di vita rilevato.

In altri termini, si potrebbe pensare ad un meccanismo generale di definizione delle condizioni di assistibilità cui, in negativo, potrebbero fare eccezione i Comuni quando gli elementi in loro possesso lo giustificassero.

Alla seconda situazione si collegano, invece, problemi delle Aziende Autonome, ma i medesimi hanno prima di tutto un rilievo politico generale. Fino a che punto è opportuno sostenere consumi senza la discriminante del bisogno dell'utilizzatore?

Né può il discorso proporsi soltanto in termini di politica tariffaria con le implicazioni che ancora la medesima ha in termini di controllo dei prezzi, ma deve essere affrontato in termini più generali di allocazione delle risorse.

Adeguare le tariffe per i servizi pubblici a quelle in vigore negli altri paesi dell'Europa significherebbe ridurre notevolmente le erogazioni del bilancio dello Stato per il pareggio dei relativi disavanzi.

Il sostegno al sistema produttivo realizzato prevalentemente attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali, ma anche attraverso la voce "beni e servizi" si colloca, nel prossimo futuro, in una situazione nella quale:

- i margini di profitto si sono ampiamente ricostituiti;
- il sostegno maggiore della domanda deve venire dal "mercato" e dagli investimenti produttivi.

Volendo recuperare posizioni si potrebbe, per i beni e servizi, mantenere con estremo rigore l'obiettivo della crescita contenuta e per la fiscalizzazione tornare ad una quota capitaria fissa ai valori 1985, ma comunque non superiore al valore corrispondente alla media dei salari dei relativi settori.

#### 3.4. Il sistema della previdenza

In ordine al settore previdenziale i problemi come già ricordato sono diversi, complessi e di enorme importanza.

Al fine di coglierne l'effettiva dimensione, è sufficiente far riferimento all'INPS e considerare che per il 1986 le relative previsioni - tenuto conto delle misure disposte con la legge finanziaria - pongono a carico del settore statale un fabbisogno di lire 32.000 miliardi, pari al 29,1% del complessivo fabbisogno di 110.000 miliardi programmato per il prossimo anno per l'intero settore statale.

Nel triennio precedente si sono registrati rapporti pari al 27,2% per il 1983 al 28,1% per il 1984 ed al 29,5% per il 1985.

E' da sottolineare, altresì, che per il settore statale negli ultimi due anni gli scarti tra il fabbisogno previsto e quello realizzato sono quasi interamente dovuti alle

successive modifiche nella stima delle gestioni previdenziali, ciò che traduce l'attuale difficoltà di valutare in maniera corretta gli oneri previdenziali.

In assenza di interventi di regolazione, il sistema della previdenza, come è attualmente strutturato, non è capace di assicurare quelle prestazioni "promesse". Basti pensare che studi in materia, elaborati sulla base di proiezioni demografiche, indicano la necessità di elevare, nei prossimi 30 anni ad oltre il 50% l'aliquota contributiva sul lavoratore, se si vorrà gestire in equilibrio un sistema che mantenga le attuali prestazioni. Si tratterebbe ovviamente, di una situazione di equilibrio "contabile" del tutto ipotetica, perchè l'equilibrio economico e sociale sarebbe, in tali condizioni, ampiamente compromesso.

Al di là di come verrà a configurarsi la necessaria riforma del sistema, due sembrano essere i presupposti fondamentali sui quali ricondurre il meccanismo ad una fase di stabilizzazione finanziaria:

- 1 - le prestazioni previdenziali (ad eccezione di quelle relative ai pensionati in essere della gestione coltivatori diretti) devono raggugiarsi alle contribuzioni e viceversa. E' quindi necessario dare, ai diversi livelli di gestione, adeguati poteri di disciplinare le prestazioni e/o di modificare le contribuzioni in modo da garantire l'equilibrio economico;
- 2 - le prestazioni assistenziali oggi a carico della gestione previdenziale vanno evidenziate e regolate secondo criteri di stretta corrispondenza allo stato di bisogno dei beneficiari e di compartecipazione di quanti traggono un utile (è quest'ultimo il caso delle aziende che utilizzano la Cassa integrazione straordinaria) con l'avvertenza che se si ritiene non "selezionabile" la prestazione in base alle



condizioni del soggetto, essa va a far parte della previdenza e deve essere regolata in condizioni di equilibrio economico e finanziario.

La prima affermazione è intesa a fornire la chiave di riforma al sistema: al netto delle prestazioni assistenziali la gestione previdenziale deve essere in equilibrio, e ciò richiede un'unica sede di governo delle prestazioni e delle contribuzioni; nessun sistema previdenziale è gestibile in equilibrio finanziario se non si basa su una sola autorità in grado di definire e gestire nello stesso momento contribuzione e prestazione. Oggi è il Parlamento che dovrebbe decidere e gli Istituti di Previdenza che dovrebbero gestire: né al Parlamento, né agli Enti Gestori fa però carico l'obbligo del pareggio delle gestioni perchè la Tesoreria Centrale fa da cuscinetto.

La vera e prima riforma del sistema previdenziale sta quindi nel ricomporre l'insieme delle prestazioni previdenziali e ristabilire l'obbligo del pareggio delle gestioni vietando agli Enti gestori di fruire delle anticipazioni di Tesoreria se non previa adozione della delibera di riassetto del bilancio, approvata da un organo certificatore e comunque avendo munito gli Organismi gestori di adeguati poteri sia in ordine alla definizione delle prestazioni che in ordine alla determinazione delle contribuzioni.

Alla luce di quanto sopra è di rilievo l'iniziativa dell'INPS circa il cosiddetto "bilancio parallelo" che ha reso noti i risultati di una elaborazione condotta sul proprio bilancio economico preventivo del 1986, riclassificato sulla base di una netta separazione tra attività di carattere strettamente assicurativo-previdenziale ed interventi ritenuti di natura assistenziale, a differenza della "tradizionale impostazione contabile".

Sulla base di tale riclassificazione le entrate e le spese sono state ricondotte a cinque grandi comparti: gestione previdenziale per i lavoratori dipendenti, per i coltivatori diretti, per gli artigiani, per i commercianti ed, infine, gestione degli interventi a carico dello Stato.

Mentre i primi quattro comparti si riferiscono a forme previdenziali in senso stretto (le quali erogano prestazioni finanziate dal gettito dei soli contributi riscossi), il quinto, relativo allo Stato è stato suddiviso in due settori.

Il primo, riguardante i trattamenti assistenziali erogati in virtù di varie disposizioni, quali ad esempio il fondo sociale, le integrazioni al minimo di alcuni tipi di pensione, ecc..

Il secondo, in relazione ad interventi di politica economica e sociale, quali ad esempio la Cassa integrazione straordinaria, i pensionamenti anticipati, nonché le riduzioni e le fiscalizzazioni contributive concesse ai vari settori.

I dati dei bilanci economici per il 1986 sono stati ricomposti sulla base della nuova classificazione per comparti in precedenza descritta che, con riferimento alle previsioni a legislazione aggiornata, determinano un disavanzo economico d'esercizio di 10.200 miliardi.

Considerando nell'ambito dei primi quattro comparti le attività previdenziali in senso stretto depurate degli oneri ritenuti di natura assistenziale (che in tal modo vanno a gravare sulla gestione degli interventi a carico dello Stato), si perviene alla seguente configurazione contabile del suddetto disavanzo economico di 10.200 miliardi.

Il comparto dei lavoratori dipendenti presenterebbe un avanzo di 5.900 miliardi (a fronte di un disavanzo di circa 6.000 miliardi riscontrabile nel bilancio "tradizionale"), quello degli artigiani e dei commercianti nel loro complesso risulterebbe maggiormente in attivo (3.400 miliardi contro i 1.100 miliardi dell'altra impostazione). Per i coltivatori

diretti continuerebbe a persistere un disavanzo di 1.400 miliardi (contro 5.300 miliardi) a causa dello sfavorevole rapporto iscritti-pensionati.

Il comparto degli interventi a carico dello Stato si dovrebbe addossare un disavanzo di 18.100 miliardi, a fronte di un originario pareggio.

E' da porre in risalto che questi ultimi si aggiungerebbero ai 28.600 miliardi provenienti dal bilancio statale e già previsti nei bilanci economici, portando così l'ipotetico onere complessivo a 46.700 miliardi per il 1986.<sup>(1)</sup>

Pur riconoscendo validità di fondo all'impostazione sopra descritta si debbono avanzare alcune osservazioni.

Riguardo alle risultanze a cui si perviene sul cosiddetto bilancio parallelo, la gestione dei lavoratori dipendenti mostrerebbe un avanzo di 5.900 miliardi.

Tale comparto comprende nella nuova accezione l'assicurazione generale obbligatoria, la cassa integrazione ordinaria, gli assegni familiari, la disoccupazione involontaria e l'assicurazione contro la tubercolosi. Un esame più approfondito non può di certo indurre a facili ottimismo se si pensa che all'attivo in questione si perviene attraverso l'apporto dell'avanzo della cassa per gli assegni familiari, pari a circa 7.000 miliardi.

Questo aspetto di fondamentale importanza, pone in maniera pressante il problema dell'adeguatezza dell'INPS come ente gestore, soprattutto nel campo delle evasioni contributive, del recupero dei crediti ed in materia di controllo sull'erogazione di alcune prestazioni che continua a rivelarsi di scarsa efficacia, avuto riguardo ai risultati conseguiti.

-----  
(1)Ivi compresa la fiscalizzazione dei contributi di malattia.

D'altra parte, non si possono tralasciare per il loro peso, specie nel medio e lungo periodo, i fenomeni demografici e quelli legati all'andamento del rapporto tra lavoratori in attività e pensionati.

Peraltro, le considerazioni di cui in precedenza, dovrebbero altresì far riflettere sulle conseguenze del prevedibile mutamento della struttura occupazionale nei prossimi anni, che vedrà un calo costante del lavoro dipendente dell'industria a vantaggio delle nuove professionalità autonome.

Relativamente al metodo adottato si può osservare che una rigida quantificazione della distinzione tra attività previdenziali ed assistenziali, si presta necessariamente, data la complessità di alcuni aspetti, all'adozione di criteri ampiamente discrezionali che avrebbero dovuti essere maggiormente esplicitati dall'INPS (ad esempio, tra gli altri, l'inclusione nell'aria assistenziale delle integrazioni al minimo delle pensioni di vecchiaia e superstiti con meno di 15 anni di contribuzione).

In ogni caso, la linea di analisi avviata con il bilancio parallelo consentirà di evidenziare i costi ed i risultati dell'attività previdenziale e cioè di spostare l'ottica della gestione e controllo delle risorse pubbliche su criteri di economicità.

### 3.5. Le Aziende autonome

Anche in ordine alle Aziende autonome l'azione di risanamento volta a contenere l'impatto sul complessivo fabbisogno pubblico, non potrà non rispettare i delineati obiettivi generali di crescita delle spese correnti e in conto capitale.

A tal fine, sarà necessario, oltrechè assicurare una puntuale programmazione e controllo dei tassi di crescita dei cosiddetti oneri di funzionamento, intervenire anche sulla

struttura esistente dei servizi verificando il vero valore sociale del loro attuale dimensionamento, con riferimento in particolare ai cosiddetti "rami secchi" che spesso è possibile individuare nei comparti dove operano le diverse Aziende, specie quelle ferroviaria e postale.

Intendendo per "rami secchi" le strutture scarsamente utilizzate dall'utenza, prescindendo, pertanto, da ogni riferimento di adeguatezza tariffaria, si ritiene che vada attentamente verificata l'utilità socio-economica di assicurare quel certo servizio che l'utenza dimostra di non richiedere. Da tale verifica, molto probabilmente, emergerebbe che marginali esigenze potrebbero più efficacemente ed economicamente essere assicurate con mezzi alternativi, e in molti casi organizzati localmente.

Le misure dal lato della spesa non potranno certo esaurire i necessari interventi per una significativa e strutturale azione di risanamento.

Va attentamente riconsiderata la filosofia che per troppi anni è stata alla base della politica tariffaria praticata in alcuni settori.

Tale politica, ad esempio, ha fatto sì che in una azienda di servizi a pagamento quale quella postale, azienda che tra l'altro gestisce anche servizi di natura bancaria, si è arrivati a disavanzi di gestione di circa 2.100 miliardi.

Più in particolare, per quanto riguarda l'Amministrazione postale, il deficit di esercizio posto a carico del bilancio dello Stato in questi ultimi anni presenta la seguente progressione:

1983: miliardi 1.064;  
1984: miliardi 1.383;  
1985: miliardi 1.955;  
1986: miliardi 2.084.

Per le ferrovie, una prospettazione più realistica dell'impegno finanziario dello Stato è data dall'entità complessiva delle assegnazioni a carico del bilancio ragguagliatesi in termini annui nel periodo 1983-1985 rispettivamente a miliardi 8.547, 10.188, 12.228.

Per il 1986 le previsioni scontano assegnazioni al nuovo ente Ferrovie dello Stato dell'ordine di 13.100 miliardi.

In queste situazioni, sarà probabilmente insufficiente una politica tariffaria legata al solo adeguamento monetario: tale politica, infatti - anche scontando la difficile riuscita di un rigido contenimento, secondo i canoni delineati, dell'evoluzione della spesa - operando su squilibri strutturali di bilancio scaturenti da passate gestioni, non consentirebbe certo di ridurre gli attuali livelli di disavanzo.

D'altronde, come già detto, un più equilibrato rapporto tra prezzo e costo dei servizi pubblici potrebbe essere di opportuno stimolo alla ricerca e rimozione di margini di inefficienza senza dubbio esistenti.

### 3.6. L'insieme delle spese correnti

Come risulta dai paragrafi precedenti il contenimento delle spese correnti ottenibile sulla base dei principi enunciati e operando sui comparti individuati è cospicuo, e se si operasse con grande determinazione anche di molto superiore all'obiettivo fissato. Tale supero potrebbe essere utilizzato ad accelerazione del processo di risanamento della finanza pubblica, ma ciò sarebbe, nel quinquennio 1987-1991 contraddittorio con la massimizzazione dello sviluppo in un quadro di stabilità.

La quota eventualmente eccedente di contenimento potrebbe quindi essere destinata a migliorare alcune significative prestazioni con ciò rendendosi concreto l'intento di riequilibrio che è alla base del programma di rientro.

### 3.7. La gestione del Debito Pubblico

In ordine alla politica di bilancio occorre ancora trattare di una questione di grandissima rilevanza, fonte anche di equivoci e polemiche.

E' già stato richiamato più volte che un atteggiamento che sostenga essere preliminare al risanamento della finanza pubblica la soluzione del nodo del debito pubblico risulta profondamente sbagliato non solo perchè fondato su un presupposto non vero (impossibilità di risanamento se non attraverso operazioni di natura monetaria o finanziaria) ma anche perchè porta, nei fatti, ad illudere che per tale via sia possibile evitare la questione vera che resta il governo del disavanzo primario della Pubblica Amministrazione. E' la tendenza e la consistenza di quest'ultimo che determina le condizioni di gestione del debito pubblico e, quindi, la possibilità di ridurre anche gli oneri del servizio del debito.

Il problema politico, di grande rilevanza, sta nel convincere che la strada del risanamento va in altra direzione ed è l'unica in grado di garantire il risultato.

Non è infatti corrispondente al vero che la rotta sin qui seguita dal Governo sia stata tracciata senza bussola, pur se può essere vero che la velocità di marcia non è stata la più rapida anche perchè qualche "sbandamento" ha fatto, per sua parte, rallentare il cammino.

Naviga nel buio piuttosto chi immagina di trovare in modo indolore la soluzione di tutti i mali senza affrontare i problemi veri.

Non è un caso che il discorso sulla gestione del debito pubblico sia, almeno sino a questo momento, estremamente confuso e venga presentato spesso come soluzione "alternativa" ad altri interventi che incidono realmente sui meccanismi della spesa pubblica.

Una controprova di quanto detto la si ricava esaminando singolarmente ciascuna delle più significative ipotesi sin qui avanzate.

Tassazione dei titoli di Stato: premesso che un tale intervento non può che riguardare le "nuove emissioni" (così come è stato sostenuto da tutti i fautori di un intervento di questo tipo) e pur supponendo superati taluni rilevanti problemi tecnico-giuridici, non si vede come esso possa condurre ad una riduzione significativa del disavanzo pubblico: nella migliore delle ipotesi esso sarebbe, con le attuali condizioni della finanza pubblica, del tutto ininfluenza. In quanto tale la questione potrà e dovrà essere esaminata in un quadro di razionalizzazione del sistema tributario in parallelo col risanamento strutturale della finanza pubblica.

In effetti, non si vede come si possa evitare di traslare l'imposta eventuale sul tasso nominale di interesse, a meno di non ammettere che l'investitore (sia esso famiglia, impresa, od altro) si accontenti di un rendimento netto inferiore a quello che richiede oggi per un titolo esente da imposta. Ma se così fosse, allora sarebbe possibile sin da adesso abbassare con più decisione i tassi di interesse sulle nuove emissioni, senza passare attraverso l'introduzione di una imposta e senza temere riflessi negativi sulla domanda di titoli. In più la traslazione, parziale o totale che fosse, andrebbe a premio netto a quanti già oggi vedono tassati i proventi dei titoli pubblici.

In altre parole, in caso di introduzione della tassazione delle nuove emissioni, soltanto le condizioni di mercato al momento in cui ciò avvenisse potrebbero determinare se l'imposta dovrà essere traslata in parte o tutta o in misura ancora maggiore del suo importo. In tutti i casi i rendimenti netti sarebbero sostanzialmente quelli proponibili operando, come di consueto, sui tassi di interesse.



Per i motivi detti non è affatto sicuro che "annunciando" la tassazione si invoglierebbero maggiori sottoscrizioni nel periodo precedente.

Peraltro, se si volesse e potesse ottenere tale risultato (ma è un obiettivo fortemente ambiguo) basterebbe "annunciare" un ribasso dei tassi a decorrere da un certo tempo data: se il mercato "credesse" a tale annuncio si comporterebbe esattamente come se "credesse" che la futura imposta facesse diminuire i rendimenti netti.

Allungamento delle scadenze del debito: che il discorso della tassazione sia sostanzialmente ininfluenza sullo stato della finanza pubblica è d'altra parte dimostrato da quanti lo propongono al fine principale di favorire grosse emissioni di titoli esenti a medio e lungo termine da effettuare nel periodo precedente l'introduzione dell'imposizione.

Ma anche questo obiettivo appare, come già detto, per lo meno ambiguo.

Se si immagina che le emissioni da sollecitare siano "nette", cioè superiori ai rinnovi, si rischia di ipotizzare una grave crisi di liquidità ed un ingiustificato aggravio per il Tesoro dello Stato. E' infatti evidente che in tale ipotesi il Tesoro:

- raccoglierebbe più di quanto necessario, sottraendo liquidità al mercato;
- pagherebbe tassi comunque superiori rispetto a quelli che potrebbe proporre per i periodi successivi (al tempo della eventuale tassazione o del ribasso dei rendimenti), posto che tutta l'operazione si basa sull'attesa dei risparmiatori circa un "beneficio" cui corrisponderebbe simmetricamente un "danno" per l'erario.

Se invece si immaginano emissioni intese soltanto a convertire titoli di breve termine con titoli di medio e lungo termine, allora non sarebbero ben chiari i vantaggi di tale manovra perchè:

- il processo di allungamento delle scadenze del debito è già in atto con risultati più che soddisfacenti <sup>(1)</sup>;
- un titolo a medio-lungo costa comunque di più di un titolo a breve e il maggiore onere è sopportabile solo se il processo di conversione è progressivo e quindi graduale;
- il sistema economico ha bisogno, per il suo corretto funzionamento, di un mercato monetario (cioè a breve) di consistenza adeguata.

Né è da immaginare che riducendo lo stock dei titoli a breve sarebbe possibile operare con più determinazione sui tassi di interesse: questi ultimi resterebbero comunque vincolati dai rendimenti all'estero (tenuto conto dell'inflazione relativa e del fabbisogno primario dello Stato), a meno che si voglia puntare su una ipotesi ben diversa da quelle formulate: quella del rafforzamento dei vincoli alla circolazione dei capitali cioè l'esatto contrario di ciò che vogliamo fare per ovvie ragioni di scelta anche politica.

Revisione del regime di "divorzio" tra Tesoro e Banca d'Italia: anche a prescindere dal fatto che per risposarsi bisogna essere d'accordo in due, la proposta non appare chiara nelle sue finalità a meno che non si voglia abbandonare l'impegno a mantenere sotto controllo i flussi finanziari e quindi a non consentire, più di quanto è sopportabile, coperture monetarie del fabbisogno pubblico.

Se si pensa di risolvere i problemi stampando moneta è più opportuno dirlo chiaramente senza evocare fantasmi o ricorrere ad immagini che, almeno in questo caso, non c'entrano. Ma allora, quid dell'impegno antinflazionistico del Governo?

-----  
(1) La scadenza media dei titoli del debito pubblico (BOT - CCT, BTP) è passata da 11 mesi a fine 1982 a 3 anni e 5 mesi a fine 1985.

Viene rimproverata - a torto - una politica di discesa dei tassi troppo brusca in primavera, e a fine '85 con conseguente sfondamento degli aggregati monetari e si vorrebbe giustificare adesso il finanziamento monetario.

Del debito pubblico, questione così importante per il nostro Paese, occorre parlare con serietà: si riconoscerà allora che il vero problema non è quello della sua consistenza ad oggi, ma quello che si crea via via attraverso il fabbisogno primario, costringendo a tenere elevati i tassi e con ciò, in una spirale perversa, alimentando il fabbisogno complessivo.

Ma se la tendenza del fabbisogno primario ha innescato una spirale perversa, la sua riduzione può innescare una spirale virtuosa consentendo di abbassare via via i tassi e con ciò ridurre il fabbisogno complessivo.

Gli esercizi di proiezione innanzi richiamati confermano, nell'ipotesi di progressiva riduzione dell'inflazione e del fabbisogno primario, la possibilità di stabilizzare, da qui al 1990, l'onere per interessi a livelli nominali prossimi a quelli del 1986 e, quindi, di ridurre l'incidenza sul PIL di circa tre punti. Se a quella data il fabbisogno primario sarà sotto controllo, la questione del debito pubblico scenderà a posizioni molto diverse dalle attuali nella scala dei problemi nazionali. Il tutto senza aver tentato scorciatoie che nella più parte dei casi portano nel "fosso".

### 3.8. I beni demaniali e patrimoniali dello Stato

La dimensione del debito pubblico viene in genere assunta come unico punto di riferimento per la valutazione della finanza pubblica e si trascura, così, l'insieme degli elementi attivi che compongono il patrimonio dello Stato, come i crediti per anticipazioni, i conferimenti ai fondi di dotazione e, soprattutto, la cospicua consistenza della proprietà immobiliare dello Stato.

Va però messo in evidenza che il debito pubblico è venuto a formarsi anche per effetto delle spese che lo Stato ha sostenuto per la costruzione, l'acquisto e la manutenzione della propria proprietà immobiliare.

Il valore degli immobili demaniali e patrimoniali dello Stato e delle Aziende autonome e speciali, secondo una recente indagine, ammonta a circa 143 mila miliardi.

In tale valore non è compreso, peraltro, quello relativo ai lidi, alle spiagge, ai porti, alle lagune, ai canali navigabili, ai bacini di acqua salsa, alle acque sorgenti fluenti e lagunali, ai fabbricati e terreni del demanio storico-artistico-archeologico, alle strade statali e autostrade e relative pertinenze. Vi è compreso, invece, il valore dei beni immobili dell'ex Azienda delle Ferrovie dello Stato, pari a circa 107 mila miliardi.

I suddetti valori rappresentano stime che possono ritenersi sufficientemente aggiornate, anche se debbono considerarsi, in linea generale, al di sotto dei normali valori di mercato.

Pur facendo astrazione dell'importo relativo ai beni dell'ex Azienda ferroviaria (valutabili in 107 mila miliardi), la consistenza dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato raggiunge i 36 mila miliardi, anche senza tener conto del valore dei beni elencati in precedenza, ancora non compresi nella rilevazione.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In ordine ai soli beni patrimoniali dello Stato (escludendo, cioè, sia i beni demaniali dello Stato che quelli delle Aziende autonome), le stime aggiornate al 31 dicembre 1984 indicano una consistenza di circa 15.700 miliardi <sup>(1)</sup>.

Poste queste premesse, si tratta di ipotizzare quali benefici potrebbero derivare da una gestione della proprietà immobiliare dello Stato improntata a criteri di maggiore economicità e proficuità.

Da quanto sopra, risulta che la vendita dei beni non utilizzati per pubblico interesse (prospettata, peraltro, anche in una interpellanza parlamentare) non consentirebbe che una modesta riduzione dell'indebitamento pubblico.

Di gran lunga preferibile sembrerebbe invece la soluzione di ridurre la dimensione del debito pubblico attraverso una più efficiente ed economica gestione dei beni in parola, anche provvedendo, se necessario, ad una mutazione, quando se ne presenti la convenienza, della loro destinazione economica.

Non vanno trascurati, infatti, i consistenti vantaggi economici che potrebbero derivare dall'alienazione a prezzi di mercato o dalla destinazione a reddito, di beni attualmente in uso governativo, ubicati nelle zone centrali della città o comunque in località particolarmente appetite, sostituendo tali beni, per gli usi dell'amministrazione, con altri, anche

-----  
(1)Così ripartiti in categorie:

- Ctg. I	- Beni disponibili per la vendita	MD.	1.080,4
- Ctg. II	- Beni su cui gravano diritti reali a favore di terzi;censi, livelli ed altre prestazioni attive	"	1,9
- Ctg. III	- Diritti reali costituiti su beni di proprietà di enti locali o di terzi	"	75,2
- Ctg. IV	- Miniere e relative pertinenze	"	35,3
- Ctg. V	- Beni in uso governativo, compre- sa la dotazione del Presidente della Repubblica	"	11.387,3
- Ctg. VI	- Altri beni non disponibili o temporaneamente non disponibili	"	3.141,9
	Miliardi		<u>15.722,0</u>
			=====

più funzionali, ubicati in zone in cui i costi di acquisto o di locazione non possono che essere largamente più convenienti.

## CAPITOLO IV

LE MODIFICHE ISTITUZIONALI4.1. Ripensamento della legge 468/1978

L'attuazione delle linee di politica economica in precedenza delineate devono potersi accompagnare alla riconsiderazione di talune regole e meccanismi istituzionali che presiedono alla formazione delle decisioni di finanza pubblica.

Il Ministro del Tesoro ha già inviato al Parlamento un documento predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che costituisce un valido contributo nella individuazione di alcune significative innovazioni nel processo decisionale di bilancio sia sul versante governativo che su quello parlamentare.

Le linee del proposto ripensamento della legge 468 del 1978 in materia di procedure e documenti finanziari, ruotano attorno a tre fondamentali temi:

a) anticipo temporale del momento di selezione delle grandezze obiettivo annuali e pluriennali della finanza del settore statale e del settore pubblico allargato e definizione di un atto di indirizzo politico, ovvero di una normativa di programmazione finanziaria (legge di obiettivi), che faccia emergere ed enuclei le "regole" di carattere generale e i vincoli cui dovranno poi soggiacere sia le decisioni di bilancio che la legislazione di merito;

b) individuazione di un meccanismo idoneo a garantire il successo della manovra disegnata per il raggiungimento dei prefissati obiettivi;

c) adeguamento dei regolamenti parlamentari in coerenza con le nuove e diverse modalità del processo di programmazione finanziaria e di assunzione delle relative decisioni.

Problematiche strettamente interconnesse e di non secondaria importanza sono poi rappresentate:

- dalla esatta delimitazione del contenuto della legge finanziaria;

- dall'adeguamento normativo del modulo di costruzione del bilancio pluriennale programmatico;
- dalla riconsiderazione e predeterminazione dei canoni di verifica delle coperture finanziarie;
- dall'esplicitazione a livello di singola norma sostanziale del volume di spesa, ovvero dell'economia o della maggiore entrata che consegue dalla sua applicazione.

#### 4.2. La "legge di programmazione finanziaria"

Il primo passo del nuovo processo decisionale sarebbe dunque rappresentato dalla presentazione entro il mese di giugno di una "legge di programmazione finanziaria" o "legge di obiettivi", composta di un solo articolo, che dovrebbe individuare una griglia di obiettivi annuali e pluriennali nell'ottica globale del controllo e della gestione della finanza pubblica.

La sua funzione consisterebbe nella delimitazione della cornice entro cui deve articolarsi il processo di finanza pubblica, lasciando alla competenza della legge di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi di settore, la composizione interna del quadro. Risultato fondamentale di questa impostazione sarebbe la piena corresponsabilizzazione del Parlamento già in una fase anteriore alla concreta traduzione normativa delle opzioni fondamentali di finanza pubblica e l'avvio immediato, ancor prima del 30 settembre, di una manovra correttiva affidata a specifiche leggi di settore.

Esemplificativamente, tale legge dovrebbe determinare per ciascun anno del triennio:

- a) l'incremento minimo delle entrate tributarie ed extra tributarie rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso;



b) la percentuale massima di crescita, rispetto al bilancio assestato, delle spese correnti, al netto degli interessi e delle partite duplicative fra entrate e spese;

c) la percentuale massima di espansione, sempre rispetto al bilancio assestato, delle spese in conto capitale;

d) i vincoli di crescita, nell'ambito delle spese correnti e in conto capitale, di alcuni aggregati fondamentali, quali le spese di personale in attività o in quiescenza, l'acquisto di beni e servizi ed i trasferimenti correnti ed in conto capitale al sistema degli enti decentrati (Regioni, Comuni e Province, fondo sanitario nazionale, aziende autonome, sistema della sicurezza sociale).

Le potenziali varianti che possono introdursi in uno schema come quello sopra descritto sono facilmente intuibili, in taluni casi essendo possibile programmare i vincoli e gli obiettivi di politica di bilancio anche all'interno di ciascuna categoria economica di spesa, ovvero a livello di funzioni.

Ad esempio, ove si valutasse eccessiva la pressione fiscale e si ritenesse di attenuarne il peso, il disegno di legge potrebbe proporre il decremento percentuale, determinando per esse un tasso di crescita inferiore a quello programmato di inflazione e individuando altresì il comparto sul quale agire; analogamente, per la spesa, ove ciò fosse richiesto da esigenze specifiche di politica settoriale (Difesa, Giustizia, Istruzione, Trasporti, ecc.) potrebbero ben determinarsi diversi valori percentuali di crescita ovvero rapporti percentuali riferiti alla spesa finale al netto degli interessi.

#### 4.3 Il contenuto della legge finanziaria

Una volta accolta l'idea della legge di programmazione finanziaria, e sempre che si affermi l'opportunità di far sopravvivere nell'ambito del processo di bilancio, lo

strumento della legge finanziaria, quest'ultima dovrebbe limitare il suo contenuto alla fissazione del livello massimo dell'indebitamento, alla rimodulazione delle leggi di spesa a carattere pluriennale (Tabella A), ai fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso (Tabelle B e C), alla quantificazione degli stanziamenti autorizzati in relazione a disposizioni di legge la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria (Tabella D).

Al limite, potrebbe prevedersi che essa disponga anche per i rifinanziamenti, o le cessazioni di autorizzazioni di spesa, che non comportino modifiche delle normative sottostanti.

La manovra correttiva integrativa e modificativa della legislazione esistente, dovrebbe invece formare oggetto di normative specifiche di settore da approvare entro il 31 dicembre.

Le disposizioni in questione dovrebbero essere presentate dal Governo - sempre che non fossero già all'esame del Parlamento - subito dopo l'approvazione della legge di programmazione finanziaria e comunque non oltre la data di presentazione del bilancio per consentirne una tempestiva approvazione soprattutto per quei provvedimenti per i quali la decorrenza deve necessariamente coincidere con l'inizio del nuovo esercizio.

La copertura finanziaria - per i provvedimenti comportanti oneri - potrà opportunamente fare riferimento alle tabelle B e C allegate al disegno di legge finanziaria: a tal fine sembra però indispensabile validare, nei regolamenti parlamentari, tale riferimento anche nelle more dell'approvazione della Legge Finanziaria.

#### 4.4. Introduzione della "clausola di indisponibilità dei fondi globali"

Lo schema procedurale dell'ipotizzato nuovo processo di programmazione finanziaria potrebbe inoltre considerare la introduzione, a livello legislativo, di una sorta di "clausola di salvaguardia", o di indisponibilità che dir si voglia, vale a dire l'adozione di un meccanismo di legge, di automatica applicazione, per la sterilizzazione di una quota di spesa, iscritta nei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di parte corrente, sino al momento del perfezionamento della manovra correttiva affidata alle leggi di settore.

L'adozione di un dispositivo di questo genere per essere di immediata applicazione, dovrebbe prevedere, contestualmente, un adeguato aggiustamento delle modalità di impostazione ed esposizione dei fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso, nel senso di enucleare fin dalla fase della loro impostazione le finalizzazioni ed i relativi accantonamenti da rendere indisponibili, assegnando in pari tempo una graduatoria di inutilizzabilità in corrispondenza delle singole iniziative di correzione della spesa o della entrata che sono funzionali alla manovra.

La delicatezza e l'importanza di questo meccanismo legislativo dovrebbe trovare speculare considerazione nelle norme dei regolamenti parlamentari.

#### 4.5 Adeguamento dei regolamenti parlamentari

La definizione di un nuovo disegno procedurale relativo alla complessiva decisione di bilancio (legge di programmazione finanziaria + legge di bilancio + legge finanziaria + eventuali leggi di settore attuative della manovra correttiva ed integrativa di finanza pubblica),

richiede sul versante parlamentare un adeguato sforzo di adeguamento e sintonizzazione.

La capacità delle norme regolamentari di assecondare l'iter di esame dei documenti finanziari appare condizione indispensabile per garantire certezza nei tempi e nelle procedure, come ampiamente dimostrato dalla recente codificazione della sessione di bilancio sia alla Camera che al Senato.

I disegni di legge "inerenti alla formazione dei bilanci", cui fa testuale riferimento il Regolamento del Senato, dovrebbero intendersi comprensivi non soltanto dal disegno di legge di bilancio e dell'eventuale disegno di legge finanziaria, ma anche degli altri disegni di legge, funzionali alla manovra di finanza pubblica, ed essere quindi privilegiati nell'ambito del calendario dei lavori parlamentari ai fini dell'approvazione prima dell'avvio del nuovo esercizio.

Il favore della cosiddetta "corsia preferenziale" può infatti contribuire in maniera determinante ad evitare, per le materie considerate indispensabili alla manovra di finanza pubblica, il fenomeno del ricorso alla decretazione d'urgenza, superando il disordine e le interferenze che esso crea nell'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari.

I profili del nuovo processo decisionale di bilancio d'innanzi sintetivamente riassunti non esauriscono il complesso delle modifiche di carattere istituzionale.

In questo contesto, oltre alla questione della soppressione del voto segreto sulle leggi comportanti aggravio di bilancio, adeguate modifiche normative dovranno essere proposte per rendere possibile una corretta impostazione del bilancio pluriennale programmatico ed una puntuale verifica delle coperture finanziarie dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge finanziaria.