ATTI PARLAMENTARI
IX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIV**
N. **1**

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

(Redatto a termini delle Risoluzioni approvate dalla V Commissione permanente (Bilancio) della Camera dei deputati il 10 giugno 1986 e dalla 5ª Commissione permanente (Bilancio) del Senato della Repubblica l'11 giugno 1986)

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)
DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)
E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VISENTINI)

Presentato alla Presidenza il 3 settembre 1986

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA MANOVRA DI BILANCIO PER IL TRIENNIO 1987-1989

PAGINA BIANCA

INDICE

SEZIONE I. — *Quadro economico di riferimento per l'impostazione della manovra di finanza pubblica per il triennio 1987-1989* ..... *Pag.* 5

CAPITOLO I. — Il quadro previsionale dell'economia per il 1987-1989 ..... » 7

1.1. — Le prospettive di evoluzione dell'economia internazionale ..... » 7

1.2. — Le prospettive di evoluzione dell'economia nazionale ..... » 10

1.3. — Andamento tendenziale a legislazione costante dei flussi della finanza pubblica ..... » 16

1.4. — L'obiettivo di fabbisogno del settore statale e le ipotesi di « copertura » ..... » 18

SEZIONE II. — *Obiettivi e strumenti della manovra di bilancio per il triennio 1987-1989* ..... » 25

CAPITOLO I. — Gli scostamenti tra l'evoluzione tendenziale del bilancio statale 1987 e gli obiettivi che si intendono conseguire ..... » 27

1.1. — Le previsioni assestate del bilancio dello Stato per l'anno 1986, quale base per le previsioni 1987 ..... » 27

1.2. — Le previsioni del bilancio statale 1987 a « legislazione vigente » ed a « legislazione costante » ..... » 28

1.3. — Gli obiettivi programmatici per il bilancio dello Stato per il triennio 1987-1989 ..... » 36

CAPITOLO II. — Le regole di adeguamento dell'entrata e della spesa del bilancio statale per il triennio 1987-1989 ..... *Pag.* 42

2.1. — L'invarianza della pressione fiscale ..... » 43

2.2. — Le linee di evoluzione delle spese correnti al netto sia degli interessi che delle partite compensative ..... » 45

2.3. — Le regole di crescita delle spese in conto capitale ..... » 50

2.4. — L'obiettivo del saldo netto da finanziare al netto degli interessi ..... » 52

CAPITOLO III. — Le regole da adottare da parte degli enti a finanza derivata nell'impostazione dei bilanci » 54

CAPITOLO IV. — Indicazione delle linee di intervento per la definizione della manovra di finanza pubblica nel triennio 1987-1989 ..... » 57

4.1. — Il bilancio dello Stato ..... » 59

4.2. — La spesa statale per il personale in servizio e in quiescenza ..... » 69

4.3. — I trasferimenti agli enti decentrati di spesa .. » 71

4.4. — Il sostegno alle famiglie ..... » 82

4.5. — Il settore previdenziale ..... » 85

4.6. — Le aziende autonome e l'Ente Ferrovie dello Stato ..... » 92

4.7. — Principali aspetti dell'apporto del bilancio dello Stato 1987 agli investimenti ed all'occupazione ..... » 96

CONCLUSIONI ..... » 103

SEZIONE I

QUADRO ECONOMICO DI RIFERIMENTO PER L'IMPOSTAZIONE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 1987-1989

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL QUADRO PREVISIONALE DELL'ECONOMIA PER IL 1987-1989

1.1.- Le prospettive di evoluzione dell'economia internazionale.

Il quadro economico internazionale appare caratterizzato da profonde e numerose incertezze che - come osserva il F.M.I. - sono destinate a prevalere ancora nei prossimi anni e sono tali da condizionare pesantemente le relative previsioni. Oltre il 1987 è possibile elaborare degli "scenari" che non hanno il significato di previsioni ma, tutt'al più, di ragionevoli proiezioni.

Il futuro andamento del prezzo del petrolio e delle altre materie prime; i risultati effettivi dell'azione dell'Amministrazione USA diretta a porre sotto controllo il disavanzo pubblico; l'evoluzione - condizionata dai suddetti risultati - dei tassi di interesse e dei cambi; le dimensioni reali delle risorse finanziarie destinate al sostegno delle economie maggiormente indebitate; il minor o maggior ricorso a politiche protezionistiche ecc., costituiscono altrettanti fattori che influiranno pesantemente sui risultati del 1986-87.

Per quanto riguarda il petrolio, è opinione largamente diffusa che, malgrado i timori legati alla evoluzione recente del prezzo del greggio sul mercato a termine, la debolezza del mercato petrolifero sia destinata, almeno nel breve periodo, a durare.

Secondo gli economisti del F.M.I., il contro shock petrolifero si tradurrà in una maggiore crescita dei paesi industrializzati valutabile in un 0.5 - 1 punto percentuale.

La crescita del commercio mondiale resterà, tuttavia, limitata - attorno al 4% annuo nel biennio 1986-87 - a causa dei pesanti squilibri che caratterizzano molte aree sia nell'ambito dei paesi in via di sviluppo (OPEC e paesi dell'America latina ad esempio) che nell'ambito dei paesi industrializzati (ad esempio gli USA), per poi salire al 5 per cento nel biennio successivo.

Se l'impatto sul tasso di sviluppo non appare notevole, un effetto più apprezzabile si ha sul tasso di inflazione: di per sè, la flessione del prezzo del petrolio provocherà, secondo l'opinione del Fondo, un minor incremento dei prezzi al consumo valutabile in 3 punti percentuali nei due anni. La spinta verso il basso impressa dal calo del prezzo del greggio all'inflazione è

rafforzata da una serie di fattori prevalenti in molti paesi industrializzati: moderazione salariale, politiche monetarie severe, prezzi delle materie prime non elevati, ecc.. Al minor tasso di inflazione medio si aggiunge una sua minore variabilità: la maggiore convergenza tra i tassi di inflazione dei paesi industrializzati è confermata dallo scarto medio tra gli stessi: 5.3 punti percentuali nel 1980; 3.1 nel 1984 e 2,6 nel 1985 e nei due anni successivi.

L'impatto diretto del calo del prezzo del petrolio da $ 26.70 del 1985 a 16 circa nel 1986 sulla bolletta petrolifera dei paesi industrializzati può essere stimato intorno ai 60 miliardi di dollari su base annua (pari a circa l'1% del GNP dei paesi industrializzati).

Una flessione generalizzata dei tassi nominali d'interesse si registra negli ultimi mesi in tutti i paesi industrializzati.

A partire da gennaio si sono avuti cali sui titoli pubblici a medio - lungo termine di ben 3 punti in Giappone, di 2.5 in Gran Bretagna e di 2.3 in Italia e Francia.

(E' da osservare, peraltro, che Giappone e Gran Bretagna erano stati i soli paesi che, per vari motivi, avevano aumentato i propri tassi interni nel

1985).

Questa tendenza risulta certamente agevolata dal calo dell'inflazione e, soprattutto, dal prevalere di aspettative di un'ulteriore flessione nel prossimo futuro.

Nondimeno, le riduzioni dei tassi appaiono dovunque inferiori o uguali alla diminuzione dei prezzi, cosicchè i tassi reali non sono tuttora in chiara discesa, ciò che genera non poche preoccupazioni sulla capacità del sistema economico internazionale di sfruttare al meglio questa fase di discesa dell'inflazione. Certo è che un maggior coordinamento tra le maggiori economie potrebbe accelerare la discesa, accrescendo le dimensioni del calo del costo del denaro.

1.2.- Le prospettive di evoluzione dell'economia nazionale.

Dalla "nuova" situazione determinatasi sui mercati internazionali dei cambi e delle materie prime, anche l'Italia sembra ricevere più vantaggi in termini di attenuazione di alcune tensioni che in termini di possibilità di sviluppo, così come le diverse previsioni che vengono elaborate dai centri di analisi più autorevoli stanno ad indicare.

La bilancia dei pagamenti registrerà a pieno la riduzione del prezzo del petrolio ed il miglioramento delle ragioni di scambio favorito dal deprezzamento del dollaro USA.

Lo squilibrio nei conti con l'estero che ha caratterizzato quasi interamente questa prima metà degli anni ottanta sembra destinato a cedere il posto ad un surplus valutabile per il 1986 in circa l'1% del PIL; anche nel 1987 e nel biennio successivo la bilancia dei pagamenti è stimata rimanere in attivo.

Non va tuttavia sottovalutato il deterioramento intrinseco dei nostri conti con l'estero per la crescente propensione ad importare della nostra economia: tutte le principali stime previsionali indicano per il 1986-87 un aumento delle importazioni in volume superiore di 2 o più punti a quello atteso per le esportazioni.

In questa situazione, il nostro sistema economico rischia di erodere ben presto il vantaggio acquisito in termini di miglioramento delle ragioni di scambio. Importa allora migliorare la competitività di costi e di offerta della nostra economia per assicurare più ampi spazi di crescita per il futuro.

Un simile miglioramento - al cui

conseguimento è essenziale una politica dei redditi che favorisca la riduzione dei fattori interni di inflazione - può anche comportare nel breve periodo una crescita accelerata delle importazioni, se tale crescita è sottesa da uno sforzo di ampliamento degli investimenti produttivi.

E' solo in un simile caso che sarebbe legittimo spendere parte del miglioramento delle ragioni di scambio, in vista di un miglioramento delle capacità di offerta future.

Anche l'inflazione è destinata a registrare miglioramenti grazie al calo dei prezzi importati ed alla modifica dei meccanismi di scala mobile.

Oggi importa che i vantaggi "da petrolio" non si traducano in incrementi di redditi nominali, come potrebbe verificarsi nel caso di un rilancio della conflittualità salariale alla vigilia dei rinnovi dei contratti, che potrebbe suscitare la tentazione di ripartire tra imprese e lavoratori un effimero vantaggio nominale.

Le previsioni per il 1986 e 1987 indicano che in caso di moderazione salariale, ossia di aumento dei salari pari al tasso di inflazione programmato, l'inflazione media potrà scendere dal 6% nel 1986 - anno

in larga parte condizionato dalle eredità del 1985 - al 4% nel 1987 e al 3 per cento a fine periodo.

Tale riduzione è, al tempo stesso, tutta ancora da conseguire nella misura in cui dipenderà dai comportamenti degli operatori economici, e comunque non sufficiente ad allineare la nostra economia a quell'obiettivo di inflazione europea che tende ad allontanarsi nella misura in cui gli altri Paesi fanno anche essi ulteriori progressi sulla via della disinflazione, posto che i maggiori fattori di riduzione dei costi sono oggi comuni all'economia europea.

Lo sviluppo del PIL sarà del 3% nel 1986-1987: un tasso che va inteso mediamente perchè potrebbe anche essere leggermente inferiore nell'anno in corso e di qualche decimale superiore nel 1987, sino a raggiungere, forse, il 3,5 per cento.

In valore, il PIL crescerà ad un ritmo di circa il 12 per cento nel 1986 e del 7 per cento circa nel 1987. Si tenga presente che l'aumento nominale del PIL nel 1986 è dovuto non solo alla crescita reale dell'economia, ma anche ad un particolare andamento del deflatore implicito dell'aggregato, che avrà un aumento superiore a quello previsto per i prezzi al consumo. Giova ricordare al riguardo che il deflatore implicito del PIL esprime da

un lato la variazione dei prezzi al consumo,all'investimento e all'esportazione, e dall'altro, in senso contrario, la variazione dei prezzi all'importazione. Pertanto quando i prezzi all'importazione diminuiscono, i prezzi del PIL aumentano più rapidamente di quelli delle componenti della domanda finale. E' questa la situazione che si sta verificando nel 1986, che è opposta a quella sperimentata in anni di forte rialzo dei prezzi sui mercati internazionali, come ad esempio il 1974.

La crescita sarà sostenuta da una domanda interna relativamente forte, ove la componente degli investimenti continuerà a giocare un ruolo ancora importante.

Giova infine ricordare che queste valutazioni si fondano sugli elementi a tutt'oggi disponibili e su ipotesi di comportamento volte a non vanificare i vantaggi che derivano dal mutato contesto esterno.

Quanto agli elementi di conoscenza ed alle ipotesi "esterne" è bene sottolineare la necessità di adattare comportamenti ed obiettivi al variare degli stessi, al fine di evitare scostamenti pericolosi. E' questo un avvertimento che vale soprattutto per le ipotesi relative al 1987 ed anni seguenti, per i quali dovranno essere adattate le ipotesi di crescita e di inflazione ad

eventuali evoluzioni non previste in questa sede.

Circa poi i comportamenti interni, esercizi di previsione sottolineano la possibilità di conoscere un tasso di crescita come quello ipotizzato in questa sede in un contesto di attenuazione degli squilibri solo se l'evoluzione dei redditi nominali si adatterà rapidamente alle nuove condizioni di inflazione - e quindi non vi sarà nè un eccesso di profitti nè una spinta sui salari superiore all'inflazione programmata - e se il controllo del disavanzo pubblico primario - ossia al netto degli interessi - consentirà quella distensione auspicata per una migliore gestione del debito pubblico. Valutazioni econometriche accurate confermano la compatibilità tra un'ipotesi di crescita reale del 3-3,5 per cento annuo e le "regole" previste per il controllo della finanza pubblica: a) aumento della spesa corrente al netto degli interessi ad un tasso pari all'inflazione programmata; b) costanza dei rapporti spesa in conto capitale-PIL e entrate pubbliche-PIL.

E' per tali motivi che le ipotesi qui descritte vanno prese non come evoluzioni tendenziali, ma come obiettivi da conseguire, principalmente con il rispetto delle regole cui dovranno attenersi le parti sociali per quanto attiene la politica dei redditi ed il

Parlamento per quanto riguarda la finanza pubblica.

1.3.- Andamento tendenziale a legislazione costante dei flussi della finanza pubblica.

1.- Nella ipotesi della invarianza della legislazione in essere si può stimare che il fabbisogno di cassa del settore statale nel 1987 verrebbe a risultare di circa 114.000 miliardi, presentando cioè una leggera flessione in termini percentuali di p.i.l. (13,8% rispetto al 14,3% del 1986).

La modestia di tale flessione consegue, da un lato, da un affievolimento pur assai lieve della pressione fiscale e parafiscale e, dall'altro, dal ritmo di crescita delle spese correnti più dinamico rispetto all'evoluzione desiderata. Le spese correnti al netto degli interessi, infatti, tendono ad aumentare ad un tasso relativamente elevato; quelle degli stipendi, in particolare, aumenterebbero nel 1987 del 7,5 per cento rispetto al 1986 e cioè in misura superiore alla crescita del prodotto interno.

Anche le spese in conto capitale, infine, tendono a crescere ad un tasso superiore a quello del p.i.l. in termini nominali.

2.- Per quanto concerne i collegamenti tra il bilancio dello Stato, il settore statale ed il settore pubblico allargato, si è potuto eseguire un primo esercizio sulla probabile evoluzione dei contributi e prestazioni sociali che determinano il fabbisogno dell'INPS per il 1987.

Secondo prime indicazioni di massima il fabbisogno di gestione dell'INPS per l'anno 1987 da coprire con gli apporti dello Stato, si cifrerebbe, complessivamente, in 36.000 miliardi di lire.

Si precisa che detto fabbisogno sconta già la proiezione degli effetti della legge finanziaria 1986, sia in materia di incremento contributivo, ivi compreso il contributo di solidarietà, e sia in materia di minori erogazioni della Cassa integrazioni guadagni.

Per una esatta valutazione di tale dato di sintesi, si precisa che la previsione di massima viene formulata considerando confermate per l'anno 1987 le disposizioni attualmente vigenti, ivi comprese quelle relative agli sgravi contributivi per il Mezzogiorno, esclusi i pre-pensionamenti con scadenza 31 dicembre 1986.

La previsione formulata dall'Istituto tiene conto delle indicazioni contenute nella relazione al bilancio di previsione dell'Istituto per l'anno 1986 e si

basa sulle seguenti ipotesi:

a) lievitazione nel 1987 del monte retributivo del 5,50 per cento, di cui lo 0,50 per cento per incremento dell'occupazione;

b) lievitazione delle prestazioni istituzionali del 5 per cento.

Resta peraltro ancora da determinare l'incidenza che avrà sulla gestione 1987 l'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale n.314 del 3 dicembre 1985 sul diritto all'integrazione al minimo nei casi di titolarità di più pensioni.

Il suddetto valore di 36.000 miliardi richiede ovviamente una puntuale verifica: al momento, pertanto, in attesa dei necessari approfondimenti e sulla base di una ragionevole proiezione, viene assunto quale prevedibile fabbisogno INPS per il 1987 un valore di 33.000 miliardi di lire.

1.4.- L'obiettivo di fabbisogno del settore statale e le ipotesi di "copertura".

Gli obiettivi di finanza pubblica sono stati

da tempo definiti con chiarezza ed è stato precisato che, sul piano quantitativo, occorre puntare ad un contenimento sostanziale del fabbisogno al netto degli interessi, con l'obiettivo di riportare, alla fine degli anni 1980 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.

Considerando gli interessi 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.

L'azzeramento del fabbisogno, al netto degli interessi, può ragionevolmente raggiungersi negli anni 1989-1990 attraverso un graduale progressivo contenimento, come risulta dal seguente prospetto:

	1986	1987	1988	1989	1990
	(in % del PIL)				
Fabbisogno al netto degli interessi.....	4,9	3,7	2,5	1,5	+0,1
Interessi del settore statale.....	9,4	8,5	7,7	7,2	7,2
Fabbisogno complessivo...	14,3	12,2	10,2	8,7	7,1

La inversione del rapporto fabbisogno al netto degli interessi al PIL che si prevede di conseguire nel 1990 diviene concretamente perseguibile a condizione che nell'ambito del settore statale:

- la pressione fiscale rimanga immutata nei prossimi anni al livello che conseguirà nel 1986;
- le spese correnti, al netto degli interessi non crescano in termini reali;
- le spese in conto capitale si accrescano in termini reali ad un tasso non superiore a quello del PIL per il 1987 e leggermente inferiore per gli anni successivi.

Il combinato effetto della costanza della pressione fiscale in senso lato e dell'indicata evoluzione delle spese correnti e di conto capitale si tradurrebbe infatti in un sostanzioso ridimensionamento del fabbisogno primario che indurrebbe, in presenza di una dinamica inflazionistica anch'essa in rallentamento, un significativo contenimento degli oneri per interessi.

Per quanto, in particolare, riguarda l'anno 1987, un fabbisogno complessivo di cassa del settore statale che si ragguagli al 12,2 per cento del PIL viene a quantificarsi sull'ordine dei 100.000 miliardi

di lire ed è verso questo valore, pertanto, che occorrerà indirizzare la politica di finanza pubblica per tale anno.

L'attuazione della conseguente manovra e di una coerente politica dei redditi, mantenendosi favorevoli le condizioni dell'economia internazionale, potrà creare maggior spazio per gli investimenti produttivi e allentare il vincolo esterno. Diverrà in tal modo possibile continuare la riduzione dei tassi nominali d'interesse, pur mantenendo rigorosa la politica del credito e della moneta, con l'obiettivo di ridurre ulteriormente l'inflazione verso il livello prevalente negli altri maggiori Paesi industriali. Per l'effetto sinergico di queste politiche, nell'arco del prossimo triennio anche i tassi d'interesse reali potranno significativamente essere ridotti.

Le forme di copertura del fabbisogno che verranno esaminate sono quelle in base monetaria (debiti verso BI-UIC) e in titoli collocati sul mercato. Per semplicità, quindi, verranno considerati come "esogeni" sia la raccolta postale sia l'indebitamento estero del settore statale.

Il problema è perciò quello di scegliere un criterio per determinare la copertura in base monetaria

del fabbisogno. Non considerando fenomeni d'innovazione finanziaria che riducano la domanda di moneta del pubblico, si può immaginare di mantenere, nella media del prossimo triennio, pressochè stabile la relazione fra la moneta e il prodotto interno lordo. Ipotizzando stabile anche la relazione fra base monetaria complessiva e moneta, ne seguirebbe che tendenzialmente il tasso di crescita della base dovrebbe essere uguale a quello del PIL programmato.

Nel triennio terminante nel 1986, la crescita media della base monetaria complessiva, aggiustata per la variazione del coefficiente di riserva obbligatoria, può stimarsi dell'ordine dell'11 per cento, leggermente inferiore a quella del reddito. Il rapporto di monetizzazione del fabbisogno statale (base monetaria del Tesoro/fabbisogno) dovrebbe risultare pari a circa il 15 per cento. Questi valori saranno da verificare sulla base delle risultanze effettive per l'anno in corso. I valori per il triennio successivo verranno definiti numericamente anno per anno con riferimento alle più aggiornate previsioni per i principali aggregati macroeconomici sia interni che internazionali.

A proposito della politica del debito

pubblico, va infine rilevato che quella finora attuata è stata indirizzata all'allungamento della scadenza dei titoli.

L'obiettivo che deve essere ora prefissato è pertanto quello sia di un consolidamento dei risultati raggiunti in termini di scadenza e sia quello di una riduzione dei tassi di interesse.

PAGINA BIANCA

SEZIONE II

OBIETTIVI E STRUMENTI DELLA MANOVRA DI BILANCIO PER IL TRIENNIO 1987-1989

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

GLI SCOSTAMENTI TRA L'EVOLUZIONE TENDENZIALE DEL BILANCIO STATALE 1987 E GLI OBIETTIVI CHE SI INTENDONO CONSEGUIRE

1.1.- Le previsioni assestate del bilancio dello Stato per l'anno 1986, quale base per le previsioni 1987.

Il punto di riferimento per una valutazione delle previsioni di entrata e di spesa per l'anno 1987 non può che ritrovarsi nel quadro finanziario di entrata e di spesa emergente dal bilancio assestato 1986, in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie.

I valori di entrata e di spesa vanno altresì depurati delle partite di carattere compensativo per le quali non possono essere ipotizzati tassi di evoluzione della spesa differenziali rispetto a quelli dell'entrata.

Avuto riguardo a tali precisazioni, la previsione assestata per entrate finali si è ragguagliata a miliardi 221.200. In particolare, quella del gettito tributario si è attestata in miliardi 178.300, al netto delle partite compensative e al netto di una quota della fiscalizzazione dei ribassi dei prezzi dei prodotti petroliferi al momento non iscritta in quanto

accantonata per la copertura di eventuali provvedimenti di riduzione dell'imposizione sugli stessi prodotti che si rendesse necessario adottare in presenza di una inversione dell'attuale tendenza del loro mercato.

La previsione assestata delle spese finali di competenza si è a sua volta attestata, sempre al netto delle regolazioni debitorie (miliardi 27.554), e delle partite duplicative e compensative con le entrate (miliardi 24.019), nonchè degli interessi a miliardi 288.900.

Con riferimento all'indicato volume della spesa finale assestata (miliardi 288.900) va posto in evidenza che esso si riferisce per miliardi 218.700 alle spese correnti e per miliardi 70.200 a quelle in conto capitale.

1.2.- Le previsioni del bilancio statale 1987 a "legislazione vigente" ed a "legislazione costante".

Le previsioni per entrate e spese finali dell'anno 1987, recate dal bilancio pluriennale 1986-1988 sono state aggiornate anche in relazione alle indicate modifiche proposte per l'anno 1986 con il provvedimento legislativo di assestamento.

L'aggiornamento di tali previsioni, quale al

momento è possibile ipotizzare sulla base di una riconsiderazione globale delle indicazioni formulate per il bilancio pluriennale 1987-1989 dalle singole Amministrazioni, mentre porta a confermare in linea di massima quelle relative alle entrate finali, comporta, riguardo alla spesa, un incremento netto di modesto importo dovuto anche all'acquisto di beni e servizi la cui previsione è stata essenzialmente influenzata dalle maggiori esigenze prospettate dal Ministero della difesa in relazione alla particolare situazione di crisi nell'area del Mediterraneo.

Nel complesso, sulla base del criterio della legislazione vigente, le previsioni di entrata e di spesa depurate degli interessi e delle partite di entrata e di spesa reciprocamente correlate, fanno risultare, rispettivamente, entrate finali per lire 232.700 miliardi e spese finali per lire 301.100 miliardi.

Va tuttavia precisato che per le indicate previsioni 1987 la locuzione "a legislazione vigente" viene usata in una accezione alquanto diversa da quella tradizionale, in quanto dette previsioni considerano anche la proroga di quelle specifiche disposizioni della legge finanziaria 1986 che, previste soltanto per tale anno, è tuttavia necessario considerare anche per l'anno 1987.

Trattasi, in particolare, della determinazione del Fondo comune regionale e del Fondo nazionale trasporti, delle devoluzioni alle regioni a statuto speciale ed alle Camere di commercio ed aziende di cura delle entrate sostitutive di tributi soppressi, nonchè delle sovvenzioni all'Ente Ferrovie dello Stato.

L'accostamento ed il raffronto delle previsioni 1987 a legislazione vigente appena indicate con i valori programmatici per lo stesso non consentono, tuttavia, di cogliere appieno la dimensione qualitativa e quantitativa che separa le due versioni e le conseguenti azioni da impostare.

A quest'ultimo scopo meglio risponde l'ottica della "legislazione costante" o della "politica invariata": essa, infatti, rispetto alla "legislazione vigente", mentre non fa emergere differenze per la previsione delle entrate, consente viceversa per la previsione delle spese di apprezzare gli oneri per talune esigenze per le quali - pur permanendo la necessità di un loro rifinanziamento - il criterio della legislazione vigente non permette di considerare le relative appostazioni.

La versione del bilancio 1987 a "legislazione costante" considera, in particolare, per le spese la

proroga degli interventi previsti da specifiche disposizioni di legge in scadenza nell'anno 1986. Ovviamente, siffatta valutazione prescinde da ogni giudizio di merito e assume come entità finanziaria quella contemplata per l'anno di scadenza.

Fra gli interventi di maggior rilievo che sono stati considerati, si segnalano il Fondo investimenti e occupazione (FIO); il contributo alla Cassa integrazione guadagni; l'integrazione del fondo per la ricerca applicata istituito presso l'IMI; il fondo per l'innovazione tecnologica.

Qui di seguito, pertanto, nella tabella n.1 si offre un quadro complessivo per gli anni dal 1986 al 1989 delle previsioni del bilancio statale, nel quale le entrate e le spese dell'anno 1987, a raffronto con quelle assestate 1986, sono esposte nelle versioni a "legislazione vigente" a "legislazione costante" e "programmatica". in modo tale da fare emergere il reale scostamento che per tale esercizio si registra rispetto all'obiettivo programmatico.

Le predette valutazioni, giova ribadirlo, sono al netto delle regolazioni debitorie, delle partite compensative di entrata e di spesa, nonchè degli interessi.

E' appena il caso di precisare che le previsioni 1988 e 1989 sono costruite sulla versione programmatica 1987, applicando per tali anni le regole di evoluzione che appresso saranno specificate.

TABELLA N. 1

BILANCIO DELLO STATO: Competenza (in miliardi di lire)

(Dati al netto delle operazioni per regolazioni di debiti pregressi e delle partite compensative entrata-spesa) (a)

	1986 (Asse - stato) (1)	1987 (Previsioni a l.v.) (b) (2)	Proiezioni 1987: A politica costante (c) (3)	Proiezioni 1987: Programmatiche (4)	Proiezioni 1987: Differenze (5=4-3)	Proiezioni programmatiche: 1988 (6)	Proiezioni programmatiche: 1989 (7)
1. Entrate finali.....	221.200	232.700	232.700	236.800(d)	+ 4.100	251.500	266.800
(di cui: entrate tributarie).....	(*) (178.300)	(*) (188.400)	(188.400)	(191.000)d)	(+2.600)	(202.600)	(215.000)
2. Spese finali al netto degli interessi.....	288.900	301.100	309.300	303.000	- 6.300	314.400	326.300
di cui:							
- spese correnti al netto degli interessi....	(218.700)	(226.300)	(229.900)	(227.500)	(- 2.400)	(234.300)	(241.300)
- spese in c/capitale...	(70.200)	(74.800)	(79.400)	(75.500)	(- 3.900)	(80.100)	(85.000)
3. Saldo netto da finanziare al netto degli interessi (2-1).....	67.700	68.400	76.600	66.200	-10.400	62.900	59.500
4. Spese per interessi (al netto delle retrocessioni)(e).....	68.700	72.400(f)	69.500	67.000	- 2.500	61.600	59.000
5. Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato....	768.500			823.200		873.300	926.500

(*) Per il raccordo con la tabella 2 (pag. 61) vanno considerate le partite compensative di cui alla nota a) della successiva pagina.

(Segue: Tabella n.1 -Note-)

(a)	Anno 1986	Anno 1987
Le operazioni per regolazioni di debiti pregressi concernono:		
-trattamenti degli invalidi civili: regolazione con le Poste.....	2.206	-
-estinzione debiti di imposta verso banche.....	5	-
-regolazioni contabili entrate erariali riscosse dalla Sicilia e Sardegna.....	4.470	-
-cessate gestioni agricolo-alimentari condotte per conto dello Stato..	447	300
-ripiano esposizione debitoria ex enti ospedalieri ed altre.....	1.150	-
-ripiano disavanzo patrimoniale CIG al 31 dicembre 1985.....	19.000	-
-interessi arretrati dovuti a Cassa DD.PP. sui c/c di Tesoreria.....	276	-
	27.554	300
Le partite compensative entrata -spesa riguardano:		
a) entrate tributarie:		
-le restituzioni e rimborsi di imposte.....	2.583	3.527
-gli aggi esattoriali e le commissioni bancarie.....	1.108	1.140
-le devoluzioni di quote di entrate erariali alle regioni a statuto speciale.....	3.960	4.278
-le regolazioni contabili di entrate erariali riscosse da Sicilia e Sardegna.....	4.556	5.045
	12.207	13.990
b) entrate non tributarie:		
-le poste correttive e compensative delle entrate.....	8.767	9.278
-gli ammortamenti.....	297	373
-le retrocessioni di interessi dalla Banca d'Italia.....	2.600	2.400
-il fondo integrativo per gli asili nido.....	148	158
	11.812	12.209
	24.019	26.199

(Segue: Tabella n.1 -Note-)

(b) La locuzione "a legislazione vigente" è qui usata in una accezione alquanto diversa da quella tradizionale. Infatti, per la spesa, le previsioni sono quelle risultanti dalle proposte a legislazione vigente delle Amministrazioni, integrate con la proroga di quelle specifiche disposizioni della legge finanziaria 1986 che, previste soltanto per tale anno, è tuttavia necessario considerare anche per l'anno 1987.Trattasi, in particolare della determinazione del Fondo comune regionale e del Fondo nazionale trasporti, delle devoluzioni alle regioni a statuto speciale ed alle Camere di commercio ed aziende di cura delle entrate sostitutive di tributi soppressi, nonchè delle sovvenzioni all'Ente Ferrovie dello Stato.

(c) Per la spesa tali proiezioni sono state costruite integrando le previsioni 1987 a legislazione vigente, rettificate come specificato nella precedente nota b), con la considerazione degli effetti del rifinanziamento (per lo stesso ammontare autorizzato per il 1986) degli interventi previsti da specifiche disposizioni di legge (ordinaria o finanziaria) in scadenza nell'anno 1986. Fra i maggiori di tali interventi si ricordano: il Fondo investimenti ed occupazione (FIO); il contributo straordinario alla Cassa integrazione guadagni (CIG); il Fondo per la ricerca applicata presso l'IMI; il Fondo per l'innovazione tecnologica.

(d) Tale ammontare è stato calcolato tenuto conto della previsione programmata di gettito, risultante dalla tabella n.2, depurata delle partite compensative con la spesa.

(e) Ivi compresi miliardi 1.000 annui, relativi ad interessi per ritardata restituzione di imposte e tasse iscritti nello stato di previsione del Ministero delle finanze.

(f) Quali risultano per l'anno 1987 dal bilancio pluriennale 1986-1988 assestato.

1.3.- Gli obiettivi programmatici per il bilancio dello Stato per il triennio 1987-1989.

Prima di enunciare "le regole" alle quali bisogna attenersi per conseguire gli obiettivi programmatici a livello di bilancio statale, quali risultano evidenziati nella tabella n. 1, appaiono utili alcune preliminari considerazioni su una questione di carattere generale. Senza una corretta comprensione della medesima non emergerebbe la rilevanza degli sforzi necessari e quindi si finirebbe per ritrovarsi impreparati a sostenerli.

I problemi legati al risanamento della finanza pubblica in Italia sono oggettivamente più acuti rispetto a quelli riscontrabili in Paesi ai quali solitamente facciamo riferimento, ed in particolare a quelli relativi agli altri grandi Paesi europei, e ciò, in particolare, a causa del diverso grado di rigidità delle spese e delle entrate.

Concorrono a determinare tale situazione almeno due elementi di grande rilievo.

Il primo è l'elevato livello della pressione fiscale. Al riguardo è da sottolineare come il livello del

reddito pro-capite italiano sia inferiore a quello degli altri Paesi europei, ciò che dovrebbe comportare una più bassa pressione fiscale.

L'attuale livello di imposizione non può quindi essere aumentato ulteriormente se non in presenza anche di un aumento dei servizi di cui gode la collettività (così come deve essere per gli enti di spesa decentrata).

Il secondo: malgrado la circostanza di un reddito pro-capite nel nostro Paese, inferiore alla media dei grandi Paesi europei, sono allineate, se non superiori, le "attese" per la fruizione dei servizi pubblici.

Da questa situazione derivano, da un lato, una "rigidità" delle spese molto maggiore e, dall'altro, una sfida di grande significato politico, ma anche di enorme difficoltà, che consiste nel garantire migliori prestazioni, combinando alle minori risorse disponibili una maggiore efficienza nel loro utilizzo.

Quanto appena richiamato deve essere considerato come analisi necessaria (seppure sommaria) utile a:

- comprendere sino in fondo le reali

difficoltà;

- dedurre le linee di soluzione, ovvero, nel nostro caso, cogliere appieno il significato della "buona gestione".

Qualora le difficoltà fossero sottovalutate tanto da pregiudicare gli obiettivi di risanamento, il risultato non potrebbe che essere pagato in termini di minore sviluppo, maggiore inflazione, crescente disoccupazione.

Riprendendo il tema specifico della politica di bilancio per il 1987, si ritiene che per il graduale riequilibrio del bilancio stesso, in funzione del più vasto obiettivo della riduzione del fabbisogno del settore statale e, quindi, della diminuzione del suo rapporto con il P.I.L., sia necessaria l'osservanza, a livello di bilancio statale, di alcune regole di comportamento, consistenti nella:

- invarianza, per il triennio 1987-1989, della pressione fiscale, in senso lato, ai livelli del 1986;

- crescita per l'anno 1987 delle spese correnti, al netto degli interessi e delle operazioni per regolazioni debitorie e di carattere compensativo con

l'entrata, in misura non superiore al programmato tasso di inflazione del 4% applicato alle corrispondenti previsioni assestate di competenza per il 1986; regola analoga dovrebbe valere anche per i due anni successivi e sino al 1989, assumendo, in via di prima approssimazione, un tasso di inflazione del 3% medio annuo;

- crescita delle spese in conto capitale per l'anno 1987, in misura pari al tasso nominale del P.I.L. previsto per lo stesso anno, applicato alle previsioni assestate di competenza per il 1986; per gli anni 1988 e 1989 il tasso di evoluzione dovrebbe essere ridotto di 0,5 punti rispetto all'ipotesi come sopra individuata.

Il minor sostegno alla domanda di consumo derivante dal blocco in termini reali delle spese correnti e dalla minore dinamica, a decorrere dal 1988, delle spese in conto capitale, sarebbe verosimilmente compensato dal maggiore impulso alla domanda per investimenti produttivi riveniente dalle migliorate prospettive dell'economia italiana e dai nuovi consistenti spazi finanziari aperti per le imprese dalla contrazione del fabbisogno pubblico, tenuto anche in debito conto che il progressivo riassorbimento del fabbisogno al netto degli interessi renderebbe possibile, in presenza di favorevoli condizioni nei mercati monetari internazionali, abbassare

sensibilmente i tassi nominali di interesse sul debito pubblico erodendo gradualmente quelli reali.

Appare altresì doveroso segnalare che la determinazione degli obiettivi di cui sopra in termini di sola competenza può apparire obiettivamente riduttiva, ove si abbia riguardo alla esigenza di definire in termini di cassa un desiderato volume di fabbisogno riferito al settore statale.

Sotto questo profilo, infatti, il bilancio statale, pur costituendo la quota maggiore della finanza del settore pubblico, offre un limitato apporto dal punto di vista della rappresentatività. Il suo conformarsi a strumento che trasferisce risorse ad altri centri di spesa e l'adottata configurazione temporale delle regole in termini di bilancio di competenza fanno attribuire agli individuati obiettivi più il valore di un profilo temporale del divenire delle grandezze di bilancio che non la concreta manifestazione finanziaria (flussi di cassa) cui esso darà luogo.

Peraltro è da sottolineare come nell'ottica di una strategia di governo del fabbisogno del settore statale, visualizzata in una prospettiva di controllo che non voglia essere episodica, la programmazione di una manovra di rientro del fabbisogno sia da realizzare

prioritariamente a livello del bilancio statale di competenza, in quanto solo dalla governabilità delle autorizzazioni di impegno può discendere la regolazione dei correlati flussi di cassa.

Resta ovviamente da sottolineare la necessità di imporre agli organi decentrati della spesa regole e controlli da parte delle amministrazioni competenti al fine di evitare comportamenti divergenti che potrebbero far divaricare, in maniera anomala, il fabbisogno di cassa rispetto al bilancio di competenza.

In prosieguo gli obiettivi sopra enunciati saranno analizzati più in dettaglio al fine di definire le regole di adeguamento nell'ambito dei vari comparti di entrata e di spesa.

CAPITOLO II

LE REGOLE DI ADEGUAMENTO DELL'ENTRATA E DELLA SPESA DEL BILANCIO STATALE PER IL TRIENNIO 1987-1989.

Si è già avuto modo di osservare che la fissazione di precise regole di evoluzione dei diversi aggregati di entrata e di spesa per il solo bilancio dello Stato non assicura certo comportamenti coerenti da parte degli enti a finanza derivata i quali, nell'esperienza degli ultimi anni, sono stati quelli che hanno determinato le maggiori divaricazioni nel raffronto tra risultati e previsioni di fabbisogno.

Cionondimeno lo Stato centrale è il primo a doversi assoggettare, attraverso il proprio bilancio, a severe regole per il perseguimento di una politica volta al riassorbimento di squilibri ed aree di inefficienza, nonchè a garantire interventi che, migliorando la qualità dei servizi, compensino o quanto meno attenuino i riflessi di riduzioni in termini quantitativi.

Come si vedrà nell'analisi di dettaglio delle diverse regole-obiettivo, trattasi di traguardi non certo facili a raggiungersi e che richiederanno,necessariamente, un comune sforzo del Governo e del Parlamento.

2.1.- L'invarianza della pressione fiscale.

Il perseguimento dell'obiettivo di progressivo rientro degli squilibri della finanza pubblica non può prescindere per il complesso del settore pubblico e quindi, in primo luogo, per il bilancio dello Stato, dal conseguimento nei prossimi anni di un livello di prelievo di risorse sostanzialmente invariato, in rapporto al PIL, rispetto all'attuale.

Trattasi non solo della scelta di confermare la politica seguita quanto, soprattutto, della necessità di assicurare un finanziamento reale adeguato ai livelli raggiunti dalla spesa sia corrente che in conto capitale e, attraverso la graduale riduzione della spesa, pervenire ad un significativo contenimento del fabbisogno.

Va osservato, peraltro, che assicurare la suddetta invarianza rappresenta un obiettivo non facile, dovendo tenere presente altresì che a seguito delle nuove aliquote e delle nuove detrazioni IRPEF, disposte dal decreto-legge 5 marzo 1986, n.57, convertito nella legge 18 aprile 1986, n.121, vi è stata una rinuncia di gettito valutata (probabilmente per difetto) in 5.380 miliardi per il primo anno (1986), in 7.850 miliardi per il 1987 e in 8.810 miliardi per il 1988, con attenuazione dell'imposta per i contribuenti, superiore, in media al dieci per cento.

Da ricordare altresì, per una puntuale valutazione delle difficoltà dell'obiettivo di sostanziale stabilizzazione della pressione fiscale in rapporto al PIL, che negli anni precedenti quote importanti di gettito erano derivate da misure straordinarie, e in particolare dal condono tributario (che nel 1983 costituì oltre il quattro per cento del gettito erariale di competenza), misure straordinarie che negli anni successivi e in particolare già nel 1985 e nell'anno corrente 1986 sono venute meno, per cui il gettito che da esse derivava è dovuto derivare invece dai tributi ordinari. In materia di entrate diverse da quelle tributarie il medesimo rilievo vale con riferimento al condono edilizio. In materia tributaria va ancora tenuto presente, anche per meglio valutare lo sforzo del contribuente italiano e dell'Amministrazione, l'aumento nel 1986 dei versamenti dell'IVA dovuti alla CEE (1.530 miliardi), per cui il gettito tributario realizzato (IVA e dazi doganali) che viene devoluto alla CEE, e che non viene computato nel gettito tributario ai fini della nostra contabilità, raggiungerà nel 1986 gli 8.400 miliardi di lire, e negli anni successivi supererà tale cifra.

Ulteriori condizionamenti al raggiungimento in assoluto di tale obiettivo, in uno con una diversa

articolazione qualitativa, sono posti anche dalla "struttura" del prelievo. Rimane comunque l'indirizzo inteso a garantire il mantenimento dell'invarianza del rapporto entrate-PIL, quale mezzo per assicurare con interventi sulla spesa la riduzione del fabbisogno del settore statale, come si dirà anche nella seconda parte del presente documento.

2.2.- Le linee di evoluzione delle spese correnti al netto sia degli interessi che delle partite compensative.

Come già accennato, a livello di spesa corrente la regola di crescita delle previsioni 1987, rispetto al bilancio assestato 1986, dovrebbe mantenersi entro il limite massimo del 4 per cento.

Il rispetto di questo limite pone problematiche diversificate per le diverse categorie di spesa.

Le regole di adeguamento a tale limite di crescita possono prefigurarsi in un articolato insieme d'iniziative che discendono, da un lato, dagli indirizzi generali precedentemente richiamati e, dall'altro, da una

ricognizione della spesa medesima per i comparti economici più significativi.

Il limite di crescita media delle spese correnti del 4 per cento per l'anno 1987 e del 3 per cento per i due anni successivi, va inteso come risultante degli incrementi delle diverse categorie, non essendo possibile per talune esigenze strutturalmente incomprimibili, ipotizzare il pieno rispetto del vincolo a livello di singolo aggregato. Ciò comporta che, laddove esigenze particolari impongano una crescita più dinamica, dovranno conseguentemente compiersi maggiori sforzi con riferimento ad oneri su cui possono esercitarsi più ampi margini di correzione.

Qui di seguito sono prese in esame le regole di adeguamento delle spese di personale, dell'acquisto di beni e servizi e dei trasferimenti correnti, con particolare riferimento ai trasferimenti in favore della finanza decentrata, nonchè le regole per l'aggregato delle spese in capitale.

La spesa per il personale in attività ed in quiescenza

La spesa statale per il personale in servizio e per pensioni, presenta per il prossimo triennio caratteri di estrema rigidità.

La spesa del personale in attività evolve, infatti, in dipendenza di due componenti fondamentali: aumento del numero dei dipendenti e variazioni nelle retribuzioni lorde per meccanismi automatici e per rinnovi contrattuali.

Parimenti, quella del personale in quiescenza lievita per l'espandersi del numero dei beneficiari, in relazione anche all'allungamento della vita media della popolazione, ed alle progressioni ed automatismi stabiliti per legge.

Per il comparto del personale nel suo insieme la regola-obiettivo da perseguire si individua nelle crescite medie annue anzidette. Tale obiettivo, alla luce del recente accordo interconfederale, deve necessariamente supporre l'attivazione, anche normativa, di disposizioni per intervenire nelle aree di spesa per il personale in attività che da tempo denunciano squilibri di rilievo, soprattutto nella crescita del numero dei dipendenti anche in relazione al mantenimento di organici chiaramente esuberanti.

Considerata la lievitazione continua della spesa per retribuzioni dovuta ad automatismi collegati a riconoscimenti di anzianità, è necessario che in sede di accordi di comparto venga data attuazione al punto 4.3

dell'accordo intercompartimentale per il pubblico impiego (affievolimento degli automatismi) estendendo al triennio di riferimento dei nuovi accordi il principio del rispetto delle compatibilità economiche di cui al punto 4.1 (crescita delle retribuzioni al tasso programmato di inflazione).

Con particolare riguardo al personale della scuola, un efficiente utilizzo del personale docente, della scuola, in presenza di accentuate dinamiche demografiche, richiede un controllo programmato del turn-over, attraverso l'introduzione di contratti a tempo parziale e la possibilità di utilizzare personale in esubero presso altre Amministrazioni a livello centrale e periferico.

Le spese per acquisto di beni e servizi

Nella valutazione del tasso di crescita del 4 per cento programmato per la categoria in questione relativamente all'anno 1987, e del 3 per cento per gli anni 1988 e 1989, si prescinde dalla considerazione degli aggi esattoriali la cui evoluzione è direttamente correlata a quella del gettito erariale.

Il volume di questo comparto di spesa è influenzato in maniera determinante dalle esigenze di funzionamento dell'Amministrazione militare.

L'obiettivo dell'aumento del 4 per cento previsto per questo comparto nell'anno 1987 non può valere

per talune spese della Difesa - solo convenzionalmente classificate in questa categoria - trattandosi di oneri riferentisi, in larga misura, all'acquisizione di beni ed opere, con caratteristiche del tutto analoghe a quelli che in Amministrazioni diverse da quella militare sono classificati nel conto capitale.

I trasferimenti correnti

La regola di adeguamento all'obiettivo del 4% previsto per l'anno 1987 per le spese correnti, deve valere in linea di principio anche per i trasferimenti, pur se con articolazioni diverse per i vari settori beneficiari.

In particolare, si ritiene che l'applicazione di questo tasso di crescita debba costituire limite massimo per le assegnazioni al sistema della finanza regionale, ivi compreso il Servizio sanitario nazionale, a quello della finanza locale (Comuni e Province), alle Università ed altri Enti decentrati.

Quanto sopra in relazione alla circostanza che molti di tali Enti hanno, o dovrebbero avere, un'area impositiva propria che dovrebbe essere ampliata a completamento dei rispettivi fabbisogni finanziari.

2.3.- Le regole di crescita delle spese in conto capitale.

Le possibilità di intervento sul complesso delle spese in conto capitale per porle in linea con gli obiettivi in precedenza specificati risiedono nella possibilità prevista di una rimodulazione degli stanziamenti derivanti da spese a carattere pluriennale.

Trattasi, peraltro, di una facoltà che può essere esercitata entro i limiti posti dall'esigenza di attuazione dei vari piani di intervento e che non può certamente essere intesa come semplice rinvio dei tempi di iscrizione delle tranches di finanziamento dei vari programmi di investimento.

Limiti anche a un completo dominio dell'evoluzione delle spese in conto capitale derivano dalla presenza in congrua misura in tale aggregato di oneri riferiti a rate di ammortamento di mutui assunti da altri Enti, ma posti per legge a carico del bilancio dello Stato.

Sono altresì considerati tra le spese in conto capitale anche altri oneri che riflettono squilibri esistenti nei bilanci di enti diversi dallo Stato.

Ci si riferisce, oltre che ai conferimenti ai vari enti di gestione delle partecipazioni statali, alle

cosiddette anticipazioni non produttive fra le quali preminente rilievo assume l'onere per il ripiano del disavanzo di gestione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

Occorre sottolineare, con riferimento a quest'ultima partita, che, in considerazione del carattere strutturale dello squilibrio di tale Azienda, tale anticipazione finisce con l'assumere vero e proprio carattere di ripiano del disavanzo di gestione anzichè di anticipazione da recuperare.

La regola di adeguamento che comunque deve essere osservata per l'intero comparto della spesa in conto capitale del bilancio dello Stato, parametrata sui valori assestati 1986, per il prossimo anno non può in ogni caso risultare superiore al 7,5 per cento per l'anno 1987 ed a circa il 6 per cento per i due anni successivi.

2.4.- L'obiettivo del saldo netto da finanziare al netto degli interessi.

L'individuazione del saldo netto da finanziare, quale obiettivo da conseguire nella politica di progressiva riduzione del fabbisogno pubblico, dovrebbe riguardare, per essere realmente significativo, il settore statale e, in una prospettiva più ambiziosa, l'intero settore pubblico.

L'indicazione che qui si propone, relativa al solo bilancio statale, non può quindi che essere riguardata come risultanza algebrica delle entrate e delle spese, quali vengono a determinarsi con l'applicazione delle regole di crescita in precedenza indicate.

Dalla tabella n. 1 emerge per l'anno 1987 un saldo netto da finanziare programmatico di lire 66.200 miliardi. Appare necessario precisare che tale saldo, proprio perchè riferito al bilancio dello Stato in termini di competenza, può assumere configurazioni, a volte, profondamente diverse in termini di cassa. Per questo motivo, da esso non è dato cogliere appieno l'impatto effettivo dei flussi che concorrono a determinare il fabbisogno di Tesoreria.

La valutazione che è stata compiuta ha

peraltro una sua validità al fine di misurare, a raffronto con l'analogo dato del corrente anno, l'effetto di contenimento che a livello di competenza è conseguibile con una puntuale osservanza dei criteri posti a base della evoluzione dell'entrata e della spesa del bilancio statale.

CAPITOLO III

LE REGOLE DA ADOTTARE DA PARTE DEGLI ENTI A FINANZA DERIVATA NELL'IMPOSTAZIONE DEI BILANCI

Il raggiungimento degli obiettivi posti alla finanza pubblica è senza dubbio per buona parte condizionato dalla solidale collaborazione di tutti i centri di spesa ed in particolare di quelli cui il vigente ordinamento riconosce ampia autonomia finanziaria.

Non potendo l'Amministrazione centrale dello Stato influire direttamente sulle politiche di bilancio delle autorità decentrate di spesa, si rende necessario adottare a livello parlamentare idonei atti di indirizzo la cui valenza, essenzialmente di contenuto politico, possa determinare l'assunzione a livello decentrato di precise responsabilità nel controllo dei flussi di spesa.

Non vi è dubbio che le politiche di bilancio dei centri di spesa locale debbano essere coerenti con gli obiettivi della finanza pubblica e pertanto finalizzate al raggiungimento dei seguenti traguardi:

a) contenimento dell'incremento delle spese correnti, al netto degli interessi passivi, entro i tassi programmati di inflazione;

b) sviluppo degli investimenti parametrato al

tasso di crescita del prodotto interno lordo;

c) adeguamento progressivo delle tariffe e dei proventi di diversa natura al costo dei servizi resi;

d) pieno esercizio dei poteri impositivi riconosciuti dall'ordinamento con contestuale recupero delle eventuali aree di evasione;

e) ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti e per la parte non finanziabile con l'eccedenza delle entrate correnti rispetto alle spese correnti;

f) rigorosa osservanza del principio del pareggio del bilancio sia nella formulazione delle previsioni che nel corso della gestione;

g) costante verifica dell'organizzazione dei servizi al fine di raggiungere più elevati coefficienti di produttività;

h) contrazione dei servizi a fronte del ridursi degli effettivi bisogni delle collettività amministrate;

i) revisione di ogni prestazione assistenziale al fine di limitare gli interventi alle situazioni di effettivo bisogno.

Gli indirizzi sopra enunciati perderebbero

gran parte della loro efficacia se nell'ambito della finanza decentrata non venisse affrontato il problema istituzionale, di grande rilievo, relativo alla effettiva responsabilizzazione degli amministratori.

I poteri e le competenze che gli enti a finanza derivata sono legittimati a esercitare si devono svolgere, anche sotto il profilo finanziario, nel pieno rispetto delle normative di legge, impedendo - come di fatto avvenuto sino ad oggi - che le stesse possano essere disattese senza conseguenza alcuna.

Il continuo emergere di situazioni di disavanzo e la richiesta di interventi statali sono il sintomo evidente di una scarsa propensione al puntuale rispetto delle regole economico-finanziarie che devono presiedere alla corretta attività di ogni organismo.

In questa situazione, potrebbe risultare di rilievo l'attribuzione di un'area impositiva autonoma, da graduare secondo la tipologia dei vari enti, e che dovrebbe rappresentare una sorta di spazio di elasticità nelle impostazioni finanziarie dei bilanci dei poteri locali, anche a fronte di esigenze impreviste.

CAPITOLO IV

INDICAZIONE DELLE LINEE DI INTERVENTO PER LA DEFINIZIONE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA NEL TRIENNIO 1987-1989

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 e, quindi, al raggiungimento degli obiettivi.

Per esigenza di chiarezza conviene, da un lato, ricordare taluni indirizzi generali in passato più volte enunciati 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 (1);

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

Circa gli indirizzi generali si richiamano i seguenti:

---

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

a) tutti gli organi, costituzionali o non, centrali o periferici, devono concorrere allo sforzo comune e i vincoli dell'articolo 81 della Costituzione devono essere resi più stringenti;

b) la "previdenza" deve recuperare pienamente le regole sue proprie in modo da non confondersi con l'assistenza nè trarre risorse dalla fiscalità generale;

c) 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;

d) 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 e adeguando al contrario quelli carenti;

e) 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;

f) 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 deve necessariamente essere approfondito 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.

4.1.- Il bilancio dello Stato.

E' già stato precisato che 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 legislazione costante" per il 1987 (essendo adottato per base di riferimento il bilancio di assestamento 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, la finanza decentrata e le Aziende autonome, per i quali valgono i riferimenti dei paragrafi successivi. Da ciò la solo parziale correlabilità tra contenimento del bilancio dello Stato e contenimento del fabbisogno del settore statale.

Manovra sull'entrata

Sul versante dell'entrata, al fine del mantenimento della costanza del rapporto entrata-P.I.L. appaiono preliminari alcune precisazioni sulla struttura del prelievo, dalle quali dedurre eventuali linee di

intervento.

Riguardo allo specifico comparto tributario va ricordato che una parte del nostro sistema di imposizione fa riferimento a tributi di natura "specifica", i quali, in assenza di interventi normativi, non sono idonei ad assicurare un adeguamento monetario del relativo gettito.

Nell'ambito delle entrate non tributarie un significativo peso assumono quelle contributive, le quali in quanto rapportate, in linea generale, su base proporzionale ai redditi, sono strettamente legate agli obiettivi posti da una politica dei redditi funzionale al risanamento generale dell'economia e della finanza pubblica in particolare. In tale prospettiva, incrementi reali del gettito dovrebbero essere assicurati da misure specifiche intese, in primo luogo ad impedire una probabile crescita delle evasioni conseguente al maggior peso che va assumendo il lavoro autonomo rispetto a quello dipendente e, in secondo luogo, ad assicurare un'invarianza del rapporto contributi-PIL anche nel caso che la stessa non fosse raggiunta attraverso incrementi dell'occupazione. Nelle attuali contingenze, incrementi dell'occupazione vanno ricercati nel rigido presupposto di compatibilità economiche riferite a parametri di

produttività e, per il settore pubblico, nei limiti resi disponibili dal rispetto del tasso programmato di crescita delle spese correnti.

In tale ottica, prudente valutazione deve avere l'ipotesi del ricorso a significativi ritocchi delle aliquote di contribuzione che, per la parte a carico dei datori di lavoro, inciderebbero sul costo del lavoro, e per quella a carico dei dipendenti, ridurrebbero in termini reali retribuzioni che fossero vincolate nella crescita ad adeguamenti solo monetari.

Maggiormente perseguibile, anche se con risultati non facilmente conseguibili, l'azione volta a ridurre aree di evasione o elusione presenti sia nel comparto del lavoro dipendente che in quello dei lavoratori autonomi.

Da verificare, sempre con riferimento alle entrate contributive, la possibilità di avviare una strategia di tendenziale riduzione di agevolazioni settoriali, al fine di cogliere l'occasione dell'attuale favorevole congiuntura per avviare una revisione di interventi da troppo tempo legati a "compatibilità economiche" di emergenza.

Premesse tali considerazioni di ordine generale si passa a verificare l'obiettivo e le necessità

cui dovrà farsi fronte nel prossimo anno.

Come risulta dalla tabella n. 2 per il bilancio dello Stato le attuali previsioni sulla evoluzione naturale delle entrate tributarie prefigurano una riduzione di circa 0,2 punti percentuali della incidenza sul prodotto interno lordo.

TABELLA N. 2

BILANCIO DELLO STATO: Rapporto al PIL delle entrate di competenza (1)

	1986 Assestamento		1987 Legislazione vigente		1987 Programmatico	
	Valore assoluto	% PIL	Valore assoluto	% PIL	Valore assoluto	% PIL
Tributarie.....	190.500	24,8	202.400	24,6	204.500	24,8
Altre.....	54.000	7,0	56.500	6,9	58.000	7,0
	244.500 (2)	31,8	258.900	31,5	262.500	31,8

(1) A differenza della tabella n.1 i dati, sia del 1986 che del 1987, non sono stati depurati delle partite compensative con la spesa.
(2) Dati dell'assestamento 1986 che, per omogeneità di raffronto con il 1987, sono stati depurati di miliardi 725 per introiti da riassegnare a correlati stanziamenti di spesa.

La sostanziale invarianza delle entrate tributarie sul PIL, con una flessione che, come si è visto, si è registrata in misura particolarmente modesta, sconta:

- le cospicue perdite di gettito (pari a 5.380 miliardi per il 1986 e a 7.850 miliardi per il 1987) derivanti in materia di imposte dirette per le riduzioni delle aliquote IRPEF;
- in materia di IVA all'importazione, le perdite sensibili di gettito conseguenti alla notevole flessione del dollaro e del prezzo dei prodotti petroliferi;
- in materia di IVA interna, la perdita di gettito conseguente alla flessione del prezzo della benzina e del gasolio in confronto al 1985;
- i riflessi negativi sul gettito dell'imposta sostitutiva, conseguenti alla caduta dei tassi di interesse nel 1986 rispetto al 1985 e allo sviluppo di forme di impiego di capitali con trattamenti fiscali più favorevoli;
- l'assenza (con l'eccezione del mancato rinnovo delle agevolazioni sui trasferimenti immobiliari, rinnovo che deve essere escluso anche in relazione ai nuovi criteri di determinazione dei valori imponibili

degli immobili introdotti dal testo unico sulle imposte di registro) di significativi adeguamenti delle aliquote delle imposte a quantità;

- gli incrementi di gettito derivanti dai diversi provvedimenti presi negli anni scorsi, e anche di recente, in materia di IRPEF sui settori diversi dal lavoro dipendente, di IVA e di IRPEG;

- gli incrementi di gettito derivanti dalla fiscalizzazione dei minori costi dei prodotti petroliferi (circa miliardi 3.000 nel 1987 in luogo dei circa miliardi 2.600 per il 1986, sulla base dei provvedimenti adottati sino al 16 maggio u.s.).

Per il comparto non tributario la diminuita incidenza sul PIL si ricollega sia al venir meno di introiti a carattere "una tantum", fra i quali si ricordano la maggiorazione del canone SIP e il recupero dall'Amministrazione postale di somme anticipate in eccedenza per il pagamento di pensioni, sia alla natura particolare di taluni cespiti che si evolvono a un ritmo proprio, inferiore a quello del PIL.

Avuto riguardo all'attuale stadio delle conoscenze sulla naturale evoluzione del gettito, lo scostamento che si registra nel comparto delle entrate tributarie ed extratributarie rispetto al volume programmato non è tale, a giudizio del Governo, da

giustificare la proposizione di iniziative per colmare la differenza, iniziative che saranno comunque adottate in tempi utili qualora lo scostamento dovesse essere confermato.

La manovra sulla spesa

Per quanto invece concerne le spese, ed in particolare quelle correnti, la situazione per il 1987, quale al momento disponibile, evidenzia un eccesso di spesa corrente (vedi tabella n. 1).

All'eliminazione di questo eccesso di spesa si dovrà provvedere con norme correttive che consentano corrispondenti risparmi nei trasferimenti e nei sussidi resi superflui dalla migliorata situazione economica del Paese e non più funzionali al riequilibrio dei conti delle imprese, pubbliche e private, o al mantenimento dei redditi familiari.

L'indicazione specifica delle predette correzioni potrà aver luogo alla luce del dibattito parlamentare a cui è destinato il presente documento, anche ai fini della definizione dell'impegno politico-procedurale di cui alle risoluzioni dello scorso giugno.

Al di là di ciò e delle conseguenti limature che immediatamente verranno sui conti del prossimo anno,

dovranno essere impostate azioni di riforma più incisive, capaci di assicurare duraturi e solidi equilibri finanziari nei settori della spesa pubblica nei quali continuano ad operare meccanismi e criteri superati; dovrà pertanto trattarsi di azioni capaci di dare credibilità all'intero programma di risanamento della finanza pubblica. Esse dovranno investire, in particolare:

- la politica del personale;
- i trasferimenti agli enti decentrati, con particolare riferimento agli enti locali ed al sistema sanitario;
- il sostegno alle famiglie, ovvero le spese assistenziali;
- il settore previdenziale, con particolare riferimento alla riforma delle pensioni, della Cassa integrazione e del meccanismo di fiscalizzazione degli oneri sociali;
- le aziende autonome e l'Ente Ferrovie dello Stato.

4.2.- La spesa statale per il personale in servizio e in quiescenza.

Il controllo della crescita di questo aggregato discende da un lato dalla prosecuzione del confronto con le Organizzazioni sindacali per la modifica di meccanismi ed istituti che influiscono automaticamente sulla dinamica della spesa e, dall'altro, da un più stretto controllo della crescita della consistenza numerica dei dipendenti.

Per quanto concerne questa seconda variabile, appare necessario considerare che per il prossimo triennio, oltre alle unità di personale statale che dovrebbero essere assunte per coprire altrettante cessazioni dal servizio, sono da considerare ulteriori assunzioni per le quali sono stati già avviati provvedimenti legislativi che comporteranno nello stesso triennio assunzioni per circa 65.000 unità. (1)

In tale prospettiva, assume grande rilievo la questione del progressivo adeguamento della Pubblica Amministrazione al mutare della domanda di servizi e dei conseguenti riequilibri che devono essere realizzati nella distribuzione del personale.

---

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

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 rilevanti e significative riqualificazioni nell'uso delle risorse.

Un sistema di controllo che non penalizzi l'occupazione potrebbe venire dal disegno di legge che introduce il part-time, purchè esso sia applicato nei limiti del turn-over.

Circa i meccanismi automatici ed i rinnovi contrattuali, deve essere ricordato che l'accordo interconfederale recentemente siglato con le Organizzazioni Sindacali definisce la possibile evoluzione del quadro retributivo per il personale in servizio, evoluzione che resta comunque allineata al livello di inflazione programmata.

Alla luce di tale accordo, l'entità degli spazi contrattuali non potrà che risultare da una valutazione complessiva dei vari meccanismi stipendiali

automatici, la cui revisione aumenterebbe la quota da assoggettare a contrattazione e, in questo ambito, quella da riservare a riconoscimento dei diversi livelli di professionalità.

Per quanto concerne le spese per il personale in quiescenza, i caratteri di rigidità che le contraddistinguono lasciano, ragionevolmente, pochi spazi alla individuazione di una "regola" di rigido adeguamento.

Importante in questo settore è il puntuale ripristino della relazione tra contributo e prestazione, ma, essendo questione comune al settore della previdenza privata, si fa rinvio al successivo paragrafo specifico.

4.3.- I trasferimenti agli enti decentrati di spesa.

Il comparto dei trasferimenti può offrire occasione di adeguamento della previsione, o di riduzione della stessa, ad una condizione: che gli enti interessati siano, come già detto, dotati dei poteri necessari a ridurre le prestazioni e/o a crescere le entrate proprie.

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.

Il meccanismo è stato avviato in ordine ai Comuni ed al Sistema Sanitario Nazionale e deve essere esteso alle Regioni, alle Province, 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.

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 delle risorse impiegate il che significa che, a parità di servizi erogati, la spesa deve diminuire progressivamente in termini reali.

Il problema sul quale politicamente scegliere è piuttosto quello dell'utilizzo degli incrementi di produttività che possono essere destinati sia a diminuire le spese sia a crescere i servizi prestati.

Le condizioni della finanza nazionale suggeriscono che gli incrementi di produttività relativi alle risorse trasferite siano destinati a riduzione dei trasferimenti e che qualora gli Enti autonomi decidessero

di crescere i servizi prestati facessero fronte alle nuove esigenze accrescendo le entrate proprie.

Nell'ambito dei rapporti che intercorrono fra lo Stato, le sue aziende, le autonomie locali e gli altri enti del settore pubblico allargato, si pone inoltre con particolare rilevanza il problema di un coordinamento efficiente dei vari interventi nel settore degli investimenti.

Si rende, cioè, necessario assicurare un'allocazione delle risorse secondo piani e programmi redatti in modo da evitare duplicazione di interventi e da assicurare la realizzazione di quelle iniziative che più rispondono alla finalità di accentuare e consolidare lo sviluppo economico, pur senza trascurare le più urgenti esigenze di carattere sociale.

La finanza locale

I trasferimenti dello Stato ai Comuni e alle Province sono stati disciplinati per l'anno 1986 con il decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318 in perfetta coerenza con gli obiettivi di controllo della finanza pubblica.

Il contenimento dei trasferimenti statali per il prossimo triennio non può però essere disgiunto dall'adozione, come già detto, di idonei provvedimenti legislativi finalizzati all'ampliamento e al rafforzamento della potestà impositiva degli Enti locali.

A tale finalità corrisponde il disegno di legge concernente l'ordinamento della finanza locale (Atto Senato n. 1580) che, com'è noto, prevede l'istituzione della tassa sui servizi comunali. A tale provvedimento il Governo chiede che sia riconosciuto il carattere di "atto collegato alla legge finanziaria".

Il sollecito esame parlamentare del suddetto provvedimento si appalesa indispensabile ove si voglia evitare il sorgere di incontenibili pressioni sul bilancio statale tese ad aumentare i trasferimenti statali verso tale settore.

L'ampliamento dell'autonomia impositiva degli Enti locali si rende altresì necessario per evitare il sorgere di diffuse situazioni di disavanzo sommerso che, se non contrastate, potrebbero richiedere in un imminente futuro consistenti interventi statali di sanatoria finanziaria.

In considerazione, peraltro, che con il 1986 è cessato ogni intervento teso al finanziamento a piè di

lista delle spese degli Enti locali, l'ampliamento dell'autonomia impositiva di tali Enti si pone come condizione indispensabile per un definitivo ed equilibrato assetto del settore.

Con particolare evidenza si pone la necessità di introdurre, nella normativa che regola l'attività degli enti locali, apposite disposizioni atte a favorire un consistente recupero della produttività dei servizi comunali e provinciali, sia attraverso il contenimento dei costi a parità di servizi resi e sia attraverso il recupero di margini di ricavi, proventi o contribuzioni, in relazione a più elevati livelli di efficienza dei servizi stessi.

Il Fondo Sanitario Nazionale

Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale interviene attraverso il Fondo Sanitario Nazionale, che è alimentato finora dalle somme versate come contributi assicurativi dai lavoratori dipendenti e autonomi e con altre forme per il cittadino in diversa condizione sociale. La parte ora fiscalizzata dei contributi intestati ai lavoratori dipendenti è ugualmente di spettanza del Fondo. A tali contribuzioni, che formano

il Fondo Sanitario Nazionale,si è aggiunta, nell'alimentare le entrate, una quota della ritenuta istituita a copertura del debito residuo delle ex mutue verso gli enti ospedalieri; e poi il corrispettivo della spesa sostenuta dall'Amministrazione centrale, prima dell'attuazione della riforma sanitaria, per la Sanità pubblica, corrispettivo corretto col dato di inflazione; inoltre le somme introitare dalle unità di base del Servizio (USL) per prestazioni retributive e per rendite patrimoniali, nonchè le quote prescritte agli utenti quale partecipazione diretta ad alcune spese.

Dal 1980, al di là della previsione, è sempre occorsa una integrazione finanziaria dell'Amministrazione centrale, poichè, nella stessa formale indicazione di partenza, la spesa ipotizzata superava le disponibilità. Ma l'integrazione dell'Amministrazione centrale ha pur sempre dovuto essere ulteriormente rettificata in aumento perchè la spesa impegnata ha superato in tutti gli esercizi la previsione.

La differenza emersa tra "disponibilità", così come precedentemente individuate, e spesa impegnata è stata di 5.499 miliardi nel 1983, di 5.621 nel 1984, di 9.408 nel 1985 ed è stimata in 10.317 nel 1986. La spesa sanitaria impegnata è stata rispettivamente di 34.286

miliardi nel 1983, di 37.170 miliardi nel 1984, di 42.970 miliardi nel 1985 ed è stimata in 45.900 miliardi per il 1986.

La lievitazione della spesa sanitaria è stata irregolare ma continua ed è apparsa incontenibile, ancorchè negli ultimi esercizi emergano cifre che fanno pensare ad un relativo assestamento. Nulla in assoluto può essere affermato poichè affiora qua e là l'esistenza alla base di indebitamenti occulti, sui quali, in tutti i casi, anche in quelli non emersi, occorre fare rapidamente chiarezza.

Le cause della lievitazione sono complesse. La domanda sanitaria è in espansione in ogni Paese, mentre il costo dell'offerta tende a crescere con l'incremento della ricerca, la sofisticazione dei mezzi di intervento, nonchè la rapida sostituzione terapeutica, tecnologica e farmacologica per cure in media sempre più efficaci.

Esistono cause specifiche inerenti il sistema interno. Il Servizio Sanitario Nazionale ed i Servizi Sanitari Regionali coordinati, ai quali per norma costituzionale compete la materia, mentre, ancorchè la critica e le proteste siano diffuse, hanno acquisito un miglioramento non indifferente delle prestazioni sanitarie

in vaste zone del Paese, in altre zone, specie in talune delle grandi conurbazioni e in aree estese del Mezzogiorno, rendono credibili le proteste, rispondendo in modo insufficiente alle esigenze e talvolta alle urgenze e ai bisogni anche semplici.

Il sistema sembra carente quanto ad ordinamento in centri di responsabilità decisionali ordinati e appensatito da modalità burocratiche talora ridondanti, dalle disuguali distribuzione e sviluppo delle strutture, dalla rigidità degli organici del personale che crea talvolta dei vuoti, in mancanza di possibilità di assunzioni, e assume quasi sempre gli aspetti irrazionali dell'imponibile di manodopera, non facilitando nè l'armonizzazione territoriale, nè il miglioramento qualitativo, nè la flessibilità connessa con l'evoluzione tecnica e scientifica dell'organizzazione della sanità.

La particolarità del Servizio, d'altra parte, non rende comprimibile la domanda, la quale può avere un migliore equilibrio attraverso una diffusa coscienza igienico-sanitaria.

I tentativi condotti per contenere la spesa mediante tetti e tickets non hanno sortito effetti di qualche consistenza, anche se i tickets sui farmaci hanno inizialmente limitato una espansione di consumi

artificiosa e indiscriminata. L'attuale tecnica dei tickets si presta ad aggiramenti e deve essere resa più razionale, con la salvaguardia dell'area di utenti meno abbienti.

E' certo che a prescindere da ogni valutazione sulle prestazioni offerte dal Servizio (che sono di considerevole entità, soprattutto nel campo ospedaliero) e dalla buona volontà degli operatori, alla quale contraddicono settori molto limitati, gli sprechi nel sistema non sono indifferenti. Il fatto che dell'intera spesa il 17 per cento sia assorbito da beni e servizi ha indotto la Corte dei conti a giudizi molto pesanti.

Appare quindi opportuna una normativa che, dall'esercizio 1987, identifichi in un solo soggetto - la Regione e il suo Servizio Sanitario - la responsabilità delle entrate e delle uscite. Il Fondo Sanitario dovrebbe essere di spettanza diretta di ciascuna Regione, secondo le entrate, col correttivo automatico di un meccanismo di conguaglio basato sulla valutazione del tenore di vita e del livello sanitario. Il meccanismo di conguaglio terrà conto della popolazione per classi di età, della mobilità interregionale pregressa, delle complesse strutture ospedaliere in particolare e della reale attività delle

medesime calcolate in base alle specialità. Il Servizio Sanitario Nazionale prescriverà le prestazioni minime dovute mentre all'Amministrazione centrale spetteranno le regole-quadro della gestione, tenendo conto che, per il riequilibrio finanziario, sarà utilizzato principalmente o unicamente il contributo specifico dello Stato, stabilito nel livello attuale, con l'incremento del tasso di inflazione. Le Regioni che eccedessero nella spesa dovranno provvedere con mezzi propri da definire.

Quote riservate vanno conferite alle attività nazionali.

Occorre inoltre proseguire nella identificazione statistica avviata con la costituzione della centrale dati presso il Ministero della sanità per avere una conoscenza globale e analitica del Sistema allo scopo di programmare correzioni e sviluppo partendo dalle situazioni di fatto e al fine di rendere possibile forme di razionalizzazione e controllo efficaci, dotando lo stesso Sistema delle scritture contabili e del piano dei conti unificati per le unità locali e per i Servizi Regionali. Occorrerà inoltre avviare un dibattito sulla flessibilità delle dotazioni, soprattutto del personale, come già accennato, in mancanza delle quali non è consentito un moderno Sistema Sanitario.

Nelle attuali condizioni non è pensabile una variazione dei contributi per il lavoro dipendente; sarà opportuno invece contabilizzare entrate e uscite nelle unità di base e a livello dei Servizi regionali in due distinti capitoli: uno che nasce dai contributi del lavoro dipendente e uno da quelli del lavoro autonomo.

La razionalizzazione dei metodi di gestione, iniziata con alcune modifiche istituzionali nelle USL, dovrà procedere, in particolare, per quel che riguarda le unità ospedaliere di rilievo. Essa dovrà misurarsi con una offerta privata non penalizzata, controllata nella qualità dell'organizzazione e delle prestazioni. L'istituzione del medico di base dà una percentuale di incidenza sulla spesa che è la minima nell'ambito della CEE, cosicchè si può pensare che il rapporto con l'utente del Servizio sia affievolito: è infatti accertata la riduzione progressiva di una attività terapeutica ed è diminuita la conoscenza del quadro clinico del paziente, incrementandosi per queste vie, in misura abnorme, l'intervento specialistico e ospedaliero (quest'ultimo assorbe oltre il 60 per cento della spesa totale). La CEE ha, d'altra parte, approvata una direttiva per un tirocinio triennale, perchè i sanitari di base possano esercitare la loro funzione. L'attuazione di una tale direttiva, l'acquisizione nei

fatti della dichiarazione governativa sul ruolo medico, da abbinare al tema dell'incompatibilità, nonchè il rinnovo dei contratti e delle convenzioni, comportano la necessità di dar corso rapido agli indirizzi prima indicati per contenere il rapporto tra entrate e uscite al livello del 1986, più il tasso preventivo di inflazione.

Entro la metà del prossimo esercizio dovrà essere compiuto un esame approfondito del settore farmaceutico, la cui spesa ha avuto una espansione costante e forte, con l'intento di valutare gli stessi sistemi della determinazione dei prezzi e dei farmaci ammessi.

Da ultimo si rende opportuno prevedere un censimento dei beni patrimoniali e di reddito assegnati ai Comuni e alle Regioni in seguito allo scioglimento degli Enti ospedalieri, anche al fine di una loro eventuale alienazione per l'acquisizione di ulteriori risorse finanziarie da destinare a investimenti aggiuntivi.

4.4- Il sostegno alle famiglie.

Nella terminologia di bilancio questa categoria di spese comprende in senso stretto gli

stanziamenti che normative specifiche dispongono a sostegno di situazioni ritenute meritevoli di tutela (pensioni di guerra, assegni mensili ai mutilati ed invalidi civili, vitalizi Vittorio Veneto e altre erogazioni minori).

La carica espansiva in termini di spesa di talune prestazioni (assegni ai mutilati ed invalidi civili) per le quali il bilancio è ogni anno chiamato a registrare regolazioni debitorie pregresse, impone, quanto meno, l'introduzione di idonei meccanismi di controllo contabile che garantiscano i limiti di erogazione segnati dallo stanziamento all'uopo previsto.

Tralasciando per un momento la classificazione giuridico-economica del bilancio dello Stato, la rassegna dei trasferimenti alle famiglie non può ignorare la necessità di individuare possibili linee di controllo dell'ingente volume di spesa sia che abbia come destinatario immediato le famiglie e sia che primi destinatari siano invece Enti ed istituzioni varie, che di fatto concretizzano trasferimenti alle famiglie nelle cosiddette aree dell'assistenza.

Queste "aree", così intese in quanto tutte prestazioni individuali sostenute in tutto o in parte dalla fiscalità generale, sono estremamente estese e

comprendono, solo per fare alcuni esempi:

- le prestazioni sanitarie;
- le pensioni di riversibilità;
- le indennità della Cassa Integrazione Straordinaria;
- le indennità di disoccupazione;
- le pensioni di guerra;
- le integrazioni delle pensioni al minimo;
- le pensioni sociali;
- le pensioni di invalidità civile.

Di grande rilievo in tutto il discorso è certamente il momento della selezione dei beneficiari, sia per quanto attiene all'esistenza di presupposti oggettivi, sia per quanto riguarda le condizioni di bisogno. Riguardo a queste ultime, 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 imposte, 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 un quadro di riordino dell'assistenza, in qualità di organismi

democratici 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 al quale si potrebbe derogare su valutazione dei Comuni quando gli elementi in loro possesso lo giustificassero.

4.5.- Il settore previdenziale.

In ordine al settore previdenziale i problemi come già ricordato sono diversi, complessi e di grande 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 per cento del complessivo

fabbisogno di 110.000 miliardi programmato per il corrente anno per l'intero settore statale.

Nel triennio precedente si sono registrati rapporti pari al 27,2 per cento per il 1983 al 28,1 per cento per il 1984 ed al 29,5 per cento 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 gestioni previdenziali, ciò che traduce l'attuale difficoltà di valutare in maniera corretta i fabbisogni finanziari di questo comparto.

In assenza di interventi di regolazione, il sistema della previdenza, come attualmente strutturato, non è capace di assicurare le 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 per cento l'aliquota contributiva sul salario del 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.

Neppure la recente distinzione che si è

voluta individuare tra previdenza e assistenza - attraverso il cosiddetto bilancio parallelo - ha fatto emergere elementi sufficientemente indicativi a tale scopo, dal momento che, comunque si intenda ridurre la parte previdenza, il suo sviluppo nel tempo porterà sempre a risultati insostenibili.

Al di là di come verrà a configurarsi la necessaria riforma del sistema, due sembrano essere i presupposti fondamentali per 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, per i quali è ormai insostenibile il rapporto attivi/pensionati) devono ragguagliarsi 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 - così, come già chiarito

trattando dei trasferimenti alle famiglie - e alla 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 sulla quale possono poi essere impostati regimi integrativi delle assicurazioni obbligatorie: 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: nè al Parlamento, nè agli Enti gestori fa però carico l'obbligo del pareggio delle gestioni perchè la Tesoreria centrale fa da cuscinetto.

La vera e propria 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.

Preliminarmente, comunque, non sembra che possa definitivamente essere accantonata l'idea, già in altro momento avanzata, del cosiddetto "doppio calcolo" della pensione da liquidare. Non sembra, cioè, da scartare il criterio secondo il quale, in presenza di un modificato regime delle liquidazioni, gli anni di servizio prestati possano essere valutati, in parte, con le regole del precedente cessato regime e in parte con le nuove regole, così assicurando il pieno rispetto dei "diritti acquisiti".

Nuova disciplina della Cassa integrazione guadagni (CIG)

La Cassa integrazione guadagni richiede una riforma radicale per essere trasformata in uno strumento diretto ad agevolare e indirizzare lo sviluppo dell'apparato produttivo.

In quest'ottica di trasferimenti indiretti alle imprese occorre mirare alla razionalizzazione ed al riequilibrio della gestione degli interventi ordinari e della contabilità separata degli interventi straordinari.

Un contenimento ed una razionalizzazione della spesa potranno essere conseguiti: per quel che riguarda la gestione degli interventi ordinari, prevedendo periodi di corresponsione del trattamento di integrazione salariale più consoni alla natura transitoria della causa giustificativa dell'intervento; per quel che riguarda la gestione degli interventi straordinari, ponendo un limite temporale alla loro corresponsione.

Invece per i lavoratori strutturalmente eccedentari deve essere previsto uno speciale trattamento di durata limitata e decrescente nel tempo connesso alla gestione attiva della mobilità, al cui onere le imprese interessate dovranno essere chiamate a contribuire.

Fiscalizzazione degli oneri sociali

I trasferimenti all'INPS per la fiscalizzazione degli oneri sociali si traducono di fatto, al di là della loro collocazione e caratterizzazione di bilancio, in una forma di sostegno al sistema produttivo per aumentarne la competitività.

L'attuale regime di fiscalizzazione degli oneri sociali deve essere modificato - anche in relazione all'adozione di misure atte a conferire maggiore flessibilità al mercato del lavoro - allo scopo di finalizzare la stessa fiscalizzazione al sostegno delle imprese a più alta intensità di lavoro, di quelle operanti nel Mezzogiorno e dell'assunzione dei giovani, alla riduzione dell'ammontare dei trasferimenti, nonchè al fine di rendere l'istituto non più precario, ma stabile almeno per tutta la durata dell'accordo sulla scala mobile.

* * *

E' appena il caso di precisare che,oltre agli interventi legislativi, la gestione INPS dovrebbe essere interessata da adeguate misure organizzative al fine di superare le carenze che ancora oggi esistono soprattutto nel campo delle evasioni contributive, del recupero dei crediti ed in materia di controllo nell'erogazione di alcune prestazioni che continuano a rivelarsi di scarsa efficacia, avuto riguardo ai risultati conseguiti.

In tema di lotta alle evasioni contributive, efficace potrebbe risultare un sistema di versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali contestuale a quello fiscale.

4.6.- Le aziende autonome e l'Ente Ferrovie dello Stato.

La problematica del controllo dei trasferimenti alle Aziende autonome ha prima di tutto un rilievo politico generale dovendosi stabilire fino a che punto è opportuno sostenere consumi senza la discriminante del bisogno dell'utilizzatore.

Ovviamente, il discorso non può 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.

Qui giova precisare che l'adeguamento delle tariffe per i servizi pubblici appare necessario in quanto attraverso un aumento delle tariffe si possono contenere le erogazioni del bilancio dello Stato per il pareggio dei relativi disavanzi.

In questo contesto, deve essere 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.

Risulta evidente che i problemi potranno essere risolti da una manovra complessa che punti:

a) ad una appropriata politica tariffaria;

b) a sostanziali modifiche strutturali tendenti a rendere l'Azienda postale e di bancoposta realmente autonoma, con propria gestione;

c) all'unificazione del sistema delle telecomunicazioni ed alla eliminazione di dispendiose duplicazioni;

d) alla riforma del Ministero PP.TT. che dovrà essere deputato alla politica di programmazione, verifica e controllo del sistema delle telecomunicazioni,

postale e di bancoposta;

e) al riesame delle tariffe agevolate, trasferendo i relativi oneri dai bilanci dell'Amministrazione postale a quelli di pertinenza, in modo da poter verificare complessivamente i contributi dello Stato che vengono assegnati in termini di agevolazioni tariffarie.

* * *

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 13.500 miliardi.

In queste situazioni, sarà 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.

Risulta in ogni caso necessario dar corso ad indirizzi di radicale riorganizzazione del servizio nel medio periodo, per renderne la gestione più efficiente e meno gravata dagli attuali oneri di funzionamento. Ciò significa:

- dare alla rete il previsto nuovo assetto funzionale, articolandola in rete di interesse commerciale; rete di interesse nazionale; rete di interesse locale con la partecipazione degli Enti regionali e locali;

- attuare le indicazioni del piano dei trasporti relative alle intermodalità, sia con riguardo ai passeggeri, sia per le merci, attrezzando l'offerta ferroviaria al trasferimento dei mezzi gommati pesanti;

- riorganizzare il personale, avviando un piano progressivo di prepensionamento.

4.7.- Principali aspetti dell'apporto del bilancio dello Stato 1987 agli investimenti ed all'occupazione.

Alle azioni correttive da intraprendere si affiancano le iniziative intese ad allargare la base produttiva del Paese, a favorire un più solido sviluppo ed a concorrere ad ampliare, quindi, gli spazi occupazionali.

Invero, nell' ambito della spesa corrente, trovano compiuta valutazione le esigenze finanziarie delle regioni, degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, nonchè quelle relative al rinnovo dei contratti dei pubblici dipendenti.

Altrettanta puntuale considerazione finanziaria hanno, inoltre, le azioni che danno concretezza operativa alle misure già deliberate o ancora da approvare per incrementare l'occupazione, soprattutto nel Mezzogiorno.

Nel settore degli investimenti, si evidenzia anzitutto la riqualificazione della spesa in conto capitale sia in termini di produttività, sia in termini di creazione di posti di lavoro. In particolare, ciò che serve è adottare, sulla base degli indirizzi definiti nel programma di Governo, misure efficaci di accelerazione della spesa, quali la sollecita approvazione del disegno

di legge sulle procedure delle opere pubbliche, ora all'esame della Camera, e la predisposizione di un apposito provvedimento che consenta, integrandosi con il precedente, di rimuovere o allentare gli ostacoli burocratici che inceppano la realizzazione degli investimenti pubblici soprattutto nei settori prioritari.

Lo spazio finanziario per un adeguato sviluppo degli investimenti, senza compromettere gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, potrebbe essere ampliato anche attraverso la rimodulazione di stanziamenti di spesa già decisi e tuttavia esuberanti rispetto alle esigenze di pagamento, rimodulazione che non penalizza assolutamente l'operatività delle Amministrazioni, stante la possibilità di utilizzare l'intera autorizzazione di spesa per l'avvio immediato dell'intero programma di interventi, essendosi nel contempo assicurata una dotazione di cassa più che sufficiente per i conseguenti pagamenti che annualmente giungono a maturazione.

Il complesso delle rimodulazioni ed una attenta revisione della spesa in conto capitale prevista dal bilancio 1987 a legislazione vigente, consentirebbero pertanto di intervenire per il rifinanziamento di un'articolata serie di iniziative bisognose di ulteriori

apporti finanziari, nonchè per l'adozione di nuove iniziative.

Comunque, al di là degli ulteriori spazi che potrebbero rinvenirsi attraverso le rimodulazioni, già notevole appare lo sforzo che il bilancio 1987 è chiamato a sostenere a seguito delle decisioni legislative adottate negli anni precedenti. Qualche esempio può tornare utile.

L'attuale assetto del bilancio 1987 a legislazione vigente già prevede, infatti, per il triennio 1987-1989, rilevanti programmi di investimento, tra i quali si ricordano - oltre i cospicui interventi a favore del Mezzogiorno e quelli verso il Mediocredito centrale in favore delle imprese esportatrici e quelli per le imprese artigiane attraverso i conferimenti all'Artigiancassa - quelli concernenti: la viabilità di grande comunicazione (miliardi 5.000); la ricostruzione e la rinascita delle zone terremotate (oltre 7.600 miliardi); il fondo per l'innovazione tecnologica (miliardi 700); la ricerca applicata (miliardi 700); le aree ad alta tensione abitativa (miliardi 1.040); l'ampliamento dei sistemi aeroportuali di Roma e di Milano (miliardi 470); l'edilizia scolastica (ammortamento di mutui per 4.000 miliardi da contrarre nel triennio 1986-1988 dagli enti locali); e l'edilizia

universitaria (miliardi 560).

Altri interventi, inoltre, risultano di già finanziati - quali, ad esempio, il piano agricolo nazionale (oltre 8.000 miliardi), il piano ENEA (oltre 3.000 miliardi), nonchè quelli a favore della regione Calabria (oltre 2.000 miliardi) e della regione Sardegna (miliardi 830) i cui provvedimenti, peraltro, non si sono ancora perfezionati in legge.

Lo spazio derivante dalle rimodulazioni dovrebbe innanzitutto essere destinato:

- agli interventi in favore del territorio e dell'ambiente;
- all'adeguamento antisismico degli edifici;
- agli interventi conseguenti a calamità naturali;
- alle opere pubbliche, ivi compreso il tema dei lavori di pubblica utilità nel Mezzogiorno;
- allo stimolo della ricerca e dell'innovazione;
- all'incentivazione del risparmio energetico;
- al coerente sviluppo della politica di cooperazione e di aiuti straordinari verso i Paesi del terzo mondo e dell'Africa in particolare;
- al finanziamento del fondo investimenti e

occupazione. Quest'ultimo si dovrebbe inoltre giovare anche del finanziamento con mutui BEI.

In particolare, nell'ambito del settore dei beni culturali e di quelli ambientali, oltre agli stanziamenti previsti dall'articolo 15 della legge finanziaria 1986 per la valorizzazione dei beni culturali attraverso l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione - intervento che dovrà essere esteso alla salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente - esiste la possibilità di realizzare un importante parco progetti, immediatamente eseguibili, con priorità nel Mezzogiorno.

Nel settore delle aree metropolitane, potrebbe concretarsi una serie di opere, infrastrutturali e non, estremamente diversificate, che vanno dai trasporti alla viabilità, dalle opere di urbanizzazione a recuperi edilizi, dall'igiene pubblica alle comunicazioni, così come - sempre nell'ambito degli spazi da rinvenire attraverso le rimodulazioni - occorrerà individuare le risorse necessarie alla graduale attuazione del piano generale dei trasporti.

Nell'ambito dei rifinanziamenti per interventi per calamità naturali, sono da segnalare - in aggiunta a quanto già previsto dalla legislazione vigente - quello del fondo terremoto per le regioni Basilicata e

Campania; il rifinanziamento degli interventi per le zone terremotate del Belice; il definitivo rifinanziamento, a completamento, del programma abitativo di Napoli per gli alloggi da destinare alle popolazioni terremotate.

Anche nel comparto delle opere pubbliche, notevoli sono gli interventi che attendono integrazione di finanziamento quali, ad esempio, quelli per l'edilizia universitaria, penitenziaria e la difesa del suolo.

Adeguato rilievo dovrebbe essere dato anche agli interventi in campo economico per l'ulteriore finanziamento del fondo speciale per la ricerca scientifica e del fondo speciale per la ricerca applicata; e per il completamento degli interventi per la ristrutturazione dell'industria navalmeccanica.

La sommaria elencazione che precede, pur non esaustiva, sembra tuttavia sufficiente a dare il senso dell'impegno del Governo per assecondare e orientare la ripresa economica attraverso un notevole impulso agli investimenti produttivi, con immancabili favorevoli ripercussioni sui livelli occupazionali.

Permane tuttavia l'esigenza di accelerare le spese per gli interventi pubblici delle Amministrazioni centrali che, dopo i rallentamenti del periodo 1984-1985,

hanno registrato una ulteriore grave caduta nei primi mesi del 1986.

Secondo stime attendibili, il rapporto tra investimenti e massa spendibile, ottenuta quest'ultima sommando alla competenza dell'anno i rèsidui degli anni precedenti, risulta attualmente di uno a due nel settore delle opere pubbliche.

Le cause di questi ritardi sono da ricercarsi nella lunghezza e complessità delle procedure che governano la spesa per investimenti; è pertanto indispensabile prevedere una accelerazione di queste procedure, in particolare per quanto riguarda - coerentemente con il programma di Governo - la concessione di pareri, le autorizzazioni e i nulla-osta, nonchè la predisposizione di sedi o soggetti competenti che possano intervenire con poteri sostitutivi nei confronti delle Amministrazioni inadempienti.

C O N C L U S I O N I

La favorevole evoluzione della situazione economica interna ed internazionale consente, in un'ottica di medio periodo, di impostare una linea di politica economica che abbia a principale riferimento l'incremento dell'occupazione ed il risanamento della finanza pubblica. I due temi appaiono strettamente correlati nel senso che senza una decisa azione politica che porti a graduale soluzione gli squilibri della finanza pubblica, le prospettive di duratura crescita dell'economia nel suo complesso e dell'occupazione in particolare sono destinate ad allontanarsi nel tempo.

La realizzazione di questi obiettivi presuppone la puntuale e rigorosa osservanza delle regole esposte nel presente documento che s'incentrano, in particolare, sugli individuati limiti di evoluzione delle entrate e delle spese nonchè sulla responsabilizzazione delle autorità decentrate in materia di impostazione e gestione dei rispettivi bilanci.

Nel contesto del nuovo processo decisionale in materia di finanza pubblica, la piena corresponsabilizzazione sia del Parlamento che del Governo nella individuazione e selezione delle scelte appare

presupposto essenziale per la rigorosa osservanza delle linee di risanamento dei conti pubblici.

Le scelte da assumere non possono essere rinviate se si vogliono perseguire obiettivi di sviluppo e stabilizzazione; alternative alle indicazioni dianzi tratteggiate possono essere proposte, purchè abbiano una portata qualitativa e quantitativa analoga e consentano, coerentemente, di pervenire a risultati sostanzialmente in linea con quelli individuati nel presente documento.