

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3196

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
(AMATO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(FANFANI)

E COL MINISTRO DELLE FINANZE
(COLOMBO)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale
e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1989)

Presentato il 30 settembre 1988

PAGINA BIANCA

Onorevoli Deputati.— Il panorama della finanza pubblica che si presenta al momento della predisposizione dei documenti di bilancio dello Stato per l'anno 1989 e per il triennio 1989-1991 è pesantemente offuscato dal persistere di tendenze evolutive di spesa che, ove non disinnescate, rischiano di condurre verso esiti difficilmente compatibili con qualsiasi progetto di risanamento.

Le dimensioni del fabbisogno statale, che costituiscono uno degli elementi più significativi e attendibili di valutazione dello stato della finanza pubblica, si dilatano ormai da un anno all'altro con una progressività che risulta sempre meno governabile e, insieme, sempre più incalzante.

Il fenomeno non è nuovo nella sostanza, né nuova è la determinazione con cui il Governo intende ora richiamare su di esso l'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

Nuovo invece è l'impegno a operare per rimuovere un equivoco diffuso, tanto tenace quanto infondato, che vede nella stessa ripetitività e costanza del fenomeno ora segnalato la riprova finale della possibilità di instaurare una qualche forma di convivenza del nostro assetto economico-finanziario con livelli di fabbisogno statale crescenti.

Non v'è in realtà nulla di fisiologico nel

radicarsi di questa tendenza e nulla autorizza a ritenere il sistema capace di trovare da se stesso, per via omeopatica, i necessari riequilibri.

In assenza di risoluti interventi correttivi, la tendenza espansiva del fabbisogno statale è destinata a conoscere un effetto di avvistamento con un punto di non ritorno che, se non è facile collocare ragionevolmente nel tempo, non appare comunque remoto.

Già oggi, peraltro, il livello raggiunto dal fabbisogno per l'anno in corso induce a ritenere che questa distanza si sia fatta sensibilmente più breve, tanto da sollecitare l'urgente adozione di misure dirette, oltre che a impedirne l'ulteriore espansione, a ridurne il peso attuale.

Ma a poco varrebbe, anche se necessaria e anche se portata coerentemente ad effetto, un'azione che, nell'intento di alleggerire la pressione crescente del fabbisogno, non si ponesse concretamente e contestualmente l'obiettivo di rimuovere le cause che la determinano.

Sotto tale profilo non può prescindersi dalla considerazione che il livello del fabbisogno dello Stato altro non è che la risultante, sul piano degli effetti finanziari finali, di tutti i comportamenti che trovano legittimazione a pieno titolo o in ogni caso alimento nella disciplina normativa degli interventi posti in essere

dai diversi centri di spesa che ricadono nell'ambito della finanza pubblica.

La considerazione è di tutta ovvietà, così come ampiamente scontata, ancorchè destinata a trovare nei fatti la resistenza di molteplici spinte conservative e autoconservative, è la conseguenza che ne deriva: fintantochè non si sottopongano a revisione critica le finalità stesse dell'intervento pubblico e l'operatività di centri e sistemi di spesa costruiti attorno ad esse, non si individuino là dove occorrono i necessari aggiustamenti e non si assumano le conseguenti decisioni, fatalmente il fabbisogno tenderà a riprodursi in misura crescente e inarrestabile.

La manovra di finanza pubblica che il Governo si propone di portare a compimento per l'anno 1989 si fonda su queste premesse con l'intento di indicare la strada che appare necessario percorrere ove si voglia tenere il fabbisogno finanziario dello Stato fuori della portata di un'evoluzione a spirale capace di sospingere il Paese lontano dall'appuntamento del 1992 con la definitiva integrazione comunitaria.

Il tracciato che a tal fine è stato disegnato è in linea con gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra

di finanza pubblica per gli anni 1988-1992, presentato dal Governo il 30 maggio 1988 alle Camere e da queste successivamente approvato con due distinte risoluzioni.

Seguire con scrupolosa aderenza e a tappe ravvicinate tale tracciato fino al punto d'arrivo non è certo impresa agevole e in ogni caso richiede il supporto di un atteggiamento di grande e costante disponibilità a ridiscutere il merito e il fondamento stesso delle ragioni che sono alla base dell'intervento pubblico quale questo di fatto oggi si esplica in taluni importanti settori.

Ma la consapevolezza della complessità e difficoltà del compito con cui è chiamato a cimentarsi il nostro sistema politico-amministrativo non basta più a giustificare pratiche dilatorie o comportamenti elusivi.

Per la parte che gli compete, il Governo intende attenersi a quest'impegno con estremo rigore, improntando a tale obiettivo ogni propria azione e ogni nuova decisione.

Spetta ora al Parlamento, nella sua autonoma potestà di determinazione, assicurare a tale impegno l'imprescindibile concorso della propria volontà individuandone i tempi, le procedure e i modi di espressione che risultano più appropriati all'urgenza e alla decisività dei problemi in questione.

Il momento della predisposizione dei docu-

menti di finanza pubblica è venuto a cadere, quest'anno, nel vivo di una stagione normativa quanto mai ricca di vicende che interessano la configurazione del processo decisionale in materia di spesa pubblica.

La sessione parlamentare di bilancio per l'anno 1988 ha messo in evidenza ancora una volta, e con risalto ancora più netto di ogni altra volta precedente, le difficoltà applicative della riforma introdotta con la legge n. 468 del 1978 al di fuori di un più generale contesto di riforma delle istituzioni.

Tali difficoltà hanno indotto il Parlamento ad anticipare già nella sede della legge finanziaria per l'anno 1988 taluni primi elementi di riconsiderazione del processo di bilancio, che hanno poi trovato compiuto svolgimento nell'ambito della organica revisione della materia effettuata con la recente legge 23 agosto 1988, n. 362.

La volontà di riforma espressa in tal modo dal Parlamento ha trovato un primo immediato riscontro da parte del Governo sul piano sia dei comportamenti che ne informano correntemente l'attività - in termini di piena adesione ai criteri restrittivi indicati per la copertura finanziaria delle leggi di spesa e per la quantificazione dei relativi oneri - sia degli adempimenti richiesti per una programmazione pluriennale della manovra di finanza pubblica.

Sotto tale ultimo profilo è utile richiamare il documento di programmazione economico-finanziaria con il quale il Governo ha esposto gli obiettivi, gli indirizzi e le regole da assumere a base della manovra di finanza pubblica nel medio periodo.

L'impostazione dei documenti di bilancio per l'anno 1989 e per il triennio 1989-1991 si conforma in pieno ai criteri e alle indicazioni fondamentali che emergono da detto documento e che ne rappresentano la necessaria articolazione e specificazione in vista dei primari obiettivi di stabilizzazione del debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo e di controllo dell'evoluzione del fabbisogno statale.

A tal fine, vale ricordare preliminarmente che il documento di programmazione afferma l'esigenza, che qui trova piena conferma, di portare a compimento una serie di azioni che tengano conto per l'intero periodo 1988-1992 in particolare dei seguenti indirizzi:

- aumento della pressione fiscale dell'1,8 per cento rispetto all'evoluzione tendenziale attraverso interventi di recupero di base imponibile e di redistribuzione del prelievo tra imposte dirette (il cui gettito dovrebbe crescere dello 0,7 per cento in rapporto al PIL) ed imposte indirette (con un maggior gettito, in rapporto

al PIL, di circa l'1,1 per cento);

- contenimento della crescita della spesa di natura corrente al netto degli interessi, il cui peso in rapporto al PIL deve scendere al 38,2 per cento realizzando una riduzione dell'1,5 per cento rispetto all'andamento tendenziale;

- mantenimento dell'attuale tasso di crescita delle spese di investimento, in misura pari a quello del reddito nominale.

La piena adesione ai predetti obiettivi e indirizzi costituisce condizione di importanza decisiva ai fini del successo dell'azione da condurre per il risanamento della finanza pubblica e rimane il principio-guida cui coerentemente si ispira, nei suoi diversi strumenti, la manovra finanziaria per l'anno 1989.

Nella prospettiva, in particolare, del conseguimento dei prefissati obiettivi di contenimento della spesa, fondamentale rilievo hanno assunto, ai fini della predisposizione dei documenti di bilancio per l'anno 1989, le direttive all'uopo impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base delle deliberazioni adottate dal Consiglio stesso nelle sedute del 29 luglio e 5 agosto scorso.

Le due direttive, rispettivamente rivolte, da

spesa fino alla definizione delle decisioni concernenti la legge di bilancio e la legge finanziaria per il 1989, e, dall'altro, a predeterminare un limite di crescita alla spesa complessiva di ciascun Ministero o settore di spesa per il medesimo anno, hanno inteso in sostanza sottolineare l'esigenza di assoggettare a una considerazione unitaria e complessiva l'andamento tendenziale della spesa, quale deriva in forza del criterio del bilancio a legislazione vigente, e il momento propositivo della nuova o maggiore spesa, da consegnare alla legge finanziaria.

Nel rispetto delle caratteristiche funzionali che sono proprie di ciascuno dei due strumenti (legge di bilancio e legge finanziaria), è stato così possibile stabilire, in un quadro obiettivo e organico di valutazioni imperniate sul rispetto del limite quantitativo di crescita della spesa in una percentuale non superiore al 14 per cento delle somme impegnate risultanti dal conto consuntivo per l'anno 1987, il necessario collegamento logico tra esigenze vecchie e nuove di spesa.

Le decisioni scaturenti da questa impostazione innovativa della manovra di finanza pubblica sono poi rimesse, come è necessario che sia, alle sedi strumentali appropriate, in modo da non alterare il modello ripartitorio tra legge di bilancio e legge finanziaria che continua a rappresentare il cardine dello schema struttu-

rale e procedurale del processo di bilancio.

Sotto tale profilo la manovra di bilancio per l'anno 1989 riprende il criterio metodologico seguito lo scorso anno, con le correzioni e integrazioni che si rendono necessarie alla luce delle disposizioni introdotte dall'articolo 2 della legge finanziaria per l'anno 1988 e rielaborate, in un contesto più generale di prescrizioni e orientamenti, nell'ambito della legge n.362 del 1988 di riforma del bilancio dello Stato.

Tale schema si basa sulla sostanziale riconferma di un'articolazione della manovra di bilancio che assegna ruoli distinti ma necessariamente complementari al bilancio a legislazione vigente, alla legge finanziaria e a una normativa di riforma plurisettoriale a quest'ultima funzionalmente collegata.

L'adesione a tale modello ripartitorio risponde innanzitutto alla ribadita esigenza di puntualizzare i contenuti della legge finanziaria, che per il 1989 si limiterà a definire i seguenti elementi:

- i livelli massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato del bilancio statale di competenza;

- la rimodulazione delle quote annue delle leggi di spesa a carattere pluriennale;

- gli importi dei fondi speciali per provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel triennio 1989-1991, riferentisi a spese correnti ed a spese in conto capitale;

- la definizione delle quote annue di spese a carattere permanente la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

- il mero rifinanziamento di leggi di spesa recanti interventi per il sostegno dell'economia nel settore delle spese in conto capitale;

- il definanziamento di precedenti legislazioni di spesa;

- l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

- altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti.

L'evoluzione normativa del processo di bilancio di recente intervenuta, nel precisare il ruolo da assegnare alla legge finanziaria, impedisce di varcare i limiti che ne caratterizzano, nei termini puntuali ora indicati, l'ambito decisionale e non offre comunque alcuno

spazio a misure dispositive di diretta ed immediata efficacia.

Ma anche nella prospettiva di una legge finanziaria opportunamente ricondotta, nella sua funzione essenziale, alla determinazione delle coordinate fondamentali del percorso della finanza pubblica, rimane e viene qui colta compiutamente la possibilità di operare in tale sede la doverosa riconsiderazione, alla luce di un'aggiornata valutazione diretta ad accertarne la fondatezza, l'attualità e la concretezza, di molte decisioni di spesa assunte o programmate in precedenza ed ora ricomprese nell'ambito della legislazione vigente, oltrechè la necessaria programmazione e allocazione delle risorse da destinare ai nuovi interventi nel quadro delle complessive compatibilità finanziarie definite in termini generali dal presente disegno di legge.

Il criterio di restrittività cui si ispira l'impostazione del presente disegno di legge finanziaria fa ricadere in larga parte il peso della manovra correttiva su una serie di autonome disposizioni legislative per la revisione o la riforma di taluni settori dell'intervento pubblico.

Per le caratteristiche che le recenti innovazioni legislative attribuiscono allo strumento della legge finanziaria, azioni di tale natura non possono che

concretizzarsi in apposite disposizioni normative - da approvare e portare a effetto in parallelo alla stessa legge finanziaria - dirette a consentire, attraverso la revisione degli assetti costitutivi di taluni interventi pubblici aventi diretta e forte incidenza sulla finanza pubblica, le necessarie correzioni laddove le motivazioni poste a base di tali interventi risultano aver perso nel tempo, in tutto o in parte, l'originaria validità.

Peraltro, l'obiettivo delle iniziative di revisione settoriale non è, nè può essere, solo quello di pervenire a determinazioni destinate ad avere effetti unicamente in termini di minori spese o di maggiori entrate, ma necessariamente si associa a quello di una radicale riforma di strumenti, modalità e procedure di organizzazione e funzionamento delle Amministrazioni e degli enti per una più efficiente gestione delle attività e dei servizi erogati.

Questa combinazione di misure di contenimento della spesa finalisticamente convergenti con la ricerca di elementi di razionalizzazione ed efficienza dei pubblici servizi è una strada obbligata e senza valide alternative per chi intenda trovare il giusto punto di equilibrio tra un soddisfacente livello di prestazioni e di servizi, equamente distribuiti sul piano territoriale e sociale, e la dimensione delle risorse finanziarie che si rendono dispo-

nibili; tra costi e produttività delle amministrazioni e degli enti pubblici; tra aspettative diffuse della collettività e concreta capacità di risposta dello Stato.

Anche sotto questo profilo emerge uno stretto legame di continuità logica con il modello decisionale di bilancio prefigurato lo scorso anno, ma disatteso poi nei fatti - così come era peraltro già avvenuto l'anno precedente - per una serie di ragioni che rinviano in ultima analisi ai nodi non risolti di funzionalità del sistema politico-istituzionale.

La mancata concretizzazione di tali provvedimenti ha fatto sì che in passato ne risultasse indebolita la capacità correttiva della manovra di finanza pubblica.

Nell'impossibilità di intervenire a tempo debito per rimuovere alle radici le principali cause che concorrono a determinare la crescita del disavanzo al di là degli obiettivi prefissati, le dinamiche del fabbisogno pubblico hanno conosciuto andamenti erratici e incontrollabili, in ogni caso sconfinando oltre le previsioni.

L'esperienza negativa degli ultimi due anni induce a segnalare ancora una volta l'importanza decisiva che l'azione di riforma settoriale funzionalmente collegata alla legge finanziaria riveste nel complessivo contesto della manovra di finanza pubblica, di cui costitui-

sce - come peraltro espressamente riconosciuto dall'articolo 1 bis, comma 1, lettera c), della legge n. 468 del 1978, introdotto dalla recente legge di riforma del bilancio dello Stato - un'articolazione necessaria e di fondamentale rilievo.

In considerazione di ciò, al fine di garantire che tali misure di riforma giungano a produrre integralmente gli effetti voluti, occorre assumere ogni opportuna iniziativa, anche sul piano dei regolamenti che disciplinano l'attività dei due rami del Parlamento, per far sì che siano programmati e puntualmente rispettati i relativi tempi di approvazione in stretta coincidenza con quelli di approvazione del disegno di legge finanziaria.

CAPO I - DISPOSIZIONI DI CARATTERE FINANZIARIO

Come già segnalato, lo schema del presente disegno di legge finanziaria segue rigorosamente le indicazioni all'uopo stabilite con l'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

In particolare, il saldo netto da finanziare è determinato per l'anno 1989 in lire 147.391 miliardi, comprese lire 11.822 miliardi concernenti regolazio-

ni debitorie per il ripiano dei disavanzi al 31 dicembre 1987 delle gestioni INPS relative al Fondo pensioni lavoratori dipendenti ed ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni.

Il predetto saldo da finanziare, che com'è noto corrisponde alla differenza tra spese ed entrate finali previste nel progetto di bilancio 1989 a legislazione vigente e dalla normativa del presente disegno di legge, considera ovviamente anche l'ammontare degli accantonamenti dei fondi speciali (Tabelle B e C) e quindi l'effetto finanziario dei provvedimenti legislativi cui tali accantonamenti sono preordinati.

In tale ambito è evidenziato il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, che per l'anno 1989 viene autorizzato in complessive lire 179.190 miliardi, ivi comprese lire 4.000 miliardi di indebitamento all'estero relativo ad interventi che non trovano considerazione nel bilancio di previsione dello Stato per il medesimo anno.

Viene quindi previsto che il maggior gettito derivante da eventuali nuove o maggiori entrate destinate a prodursi in ciascun anno del triennio 1989-1991 vada necessariamente e integralmente a concorrere alla riduzione del saldo netto da finanziare negli anni rispettivamente interessati. Da tale previsione deriva pertanto il

divieto in termini assoluti di utilizzare il predetto maggior gettito a copertura di nuove o maggiori spese.

Con il comma 3, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 11 quater, comma 2, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, il limite massimo entro il quale nell'anno 1989 le amministrazioni e gli enti pubblici possono assumere impegni relativi all'attuazione di leggi pluriennali di spesa in conto capitale viene stabilito nella misura massima del 50 per cento delle somme autorizzate per ciascuno degli anni successivi.

Circa la rimodulazione delle quote annuali delle leggi di spesa a carattere pluriennale, l'apposita Tabella A allegata al disegno di legge determina gli importi delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni del triennio considerato.

La diversa cadenza di alcune quote annuali di spesa rispetto a quanto previsto nel bilancio a legislazione vigente si ricollega alla medesima esigenza, di costante controllo dell'evoluzione della finanza pubblica e di pronto apprestamento dei necessari rimedi correttivi, già posta a base del disegno di legge (Atto Camera n.2948) proposto all'esame del Parlamento per la modifica di talune decisioni assunte con la legge finanziaria n.67 per il 1988.

Tale esigenza motiva la scelta di procedere, alla luce di una valutazione ancora più aggiornata degli effettivi andamenti che si registrano in sede di attuazione delle singole leggi di spesa a carattere pluriennale, a una riconsiderazione di taluni orientamenti che, a livello di previsioni, hanno trovato formale concretizzazione nell'ambito delle decisioni assunte in occasione dell'approvazione dei documenti di bilancio per il 1988.

In proposito, giova comunque ribadire che le modifiche proposte non potranno in alcun caso determinare rinunce o ritardi nel perseguimento degli obiettivi fisici originariamente previsti.

Invero, si tratta di correzioni che trovano ampia giustificazione nel cospicuo volume di residui di stanziamento (o di giacenze su conti di tesoreria) riscontrati per taluni programmi di spesa. In quanto tali, le modificazioni proposte non sono destinate a compromettere la prosecuzione dei programmi di intervento già avviati, potendo le Amministrazioni interessate avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 1, comma 3, del presente disegno di legge, che autorizza l'assunzione di impegni fino al 50 per cento della spesa legislativamente autorizzata.

Vale aggiungere che da questa rideterminazione delle cadenze dei programmi di spesa pubblica, ricali-

brata sulla base di una più realistica valutazione delle capacità di realizzazione degli interventi, consegue di norma l'effetto di assicurare una copertura temporalmente più estesa delle esigenze di sostegno e di promozione che si pongono nei diversi settori già oggetto di considerazione da parte dello Stato.

In tale mutato quadro di prospettive, l'attenzione del Legislatore avrà modo di volgersi ad affrontare ulteriori esigenze d'intervento in settori altrimenti destinati a rimanere esclusi da ogni concreta possibilità di apprezzamento.

Nell'intento di rendere di immediata e agevole percezione l'assoluta neutralità delle rimodulazioni proposte rispetto alla piena operatività finanziaria delle singole normative e dei relativi programmi d'intervento, nell'allegato n.1 alla presente relazione sono stati evidenziati in apposite colonne i residui di stanziamento in essere alla data del 27 luglio scorso, nonché le eventuali giacenze di tesoreria accertate alla data del 31 luglio relativamente a quelle norme che prevedono la gestione finanziaria di interventi attraverso contabilità speciali o conti di tesoreria.

Tra i principali settori per i quali si è ritenuto di poter operare proficuamente la rimodulazione in questione, merita d'essere segnalato e dettagliatamente

illustrato quello dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Per tale settore gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1989 a legislazione vigente sono dell'ordine di 18.640 miliardi, ivi comprese le nuove autorizzazioni di spesa recate dalla legge di riforma organica (legge n.64 del 1986).

Le indicate disponibilità risultano ancora una volta notevolmente esuberanti rispetto alle effettive possibilità operative degli organismi di gestione dell'intervento: una prima quantificazione porta in particolare a ritenere che i suddetti stanziamenti a legislazione vigente possano ridursi per un importo complessivo dell'ordine di 12.000 miliardi.

Va subito posto in evidenza che la cospicua rimodulazione ipotizzata comporta l'assegnazione da parte del bilancio statale all'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno di somme dell'ordine di 6.600 miliardi. Dette somme, che confluiranno sull'apposito conto corrente dell'Agenzia aperto presso la Tesoreria centrale, vanno ad aggiungersi alle rilevanti disponibilità esistenti sul conto stesso (miliardi 12.451 al 31 luglio 1988), stimate a fine anno 1988 in circa 13.000 miliardi.

Le risorse a disposizione dell'Agenzia per il prossimo anno 1989 ammonterebbero pertanto a complessivi

19.600 miliardi (che si elevano a circa 25.000 miliardi ove si tenga conto anche delle particolari misure di fiscalizzazione degli oneri sociali per il Mezzogiorno), largamente sufficienti a coprire il fabbisogno di cassa dell'Agenzia per l'anno 1989, anche nella prospettiva, di recente annunciata, di una vigorosa ripresa dei pagamenti dopo la stasi degli ultimi anni.

Un altro settore che è risultato suscettibile di rimodulazione è quello delle opere pubbliche.

Tenuto conto che per le spese di investimento concernenti tale settore la fase dell'impegno e dell'erogazione è strettamente legata alle lunghe e talvolta complesse procedure amministrative necessarie per la realizzazione delle opere pubbliche, ed in considerazione delle notevoli disponibilità di fondi riscontrate, complessivamente per competenza e residui, su taluni capitoli e, più specificatamente, su quelli concernenti l'edilizia penitenziaria (legge n.910 del 1986, articolo 7), le sedi di servizio per l'Arma dei Carabinieri (legge n.16 del 1985) e la realizzazione di un programma di interventi per l'adeguamento alle esigenze operative delle infrastrutture del Corpo della Guardia di Finanza (legge n.831 del 1986), nel complesso si sono ipotizzate riduzioni degli stanziamenti 1989 a legislazione vigente dell'ordine di 420 miliardi.

Anche per il settore della viabilità di grande comunicazione la programmazione finanziaria della relativa legislazione (leggi n.41 del 1986, art.13, comma 13 e n.910 del 1986, articolo 7, comma 15) si è rivelata ottimistica quanto ai tempi di realizzazione degli interventi: pertanto si è ipotizzata una riduzione degli stanziamenti a legislazione vigente 1989 dell'ordine di 1.600 miliardi.

Altri settori per i quali è risultata opportuna, e - vale ripeterlo - non pregiudizievole dell'andamento delle opere programmate, una rimodulazione temporale delle quote annue di spesa sono quelli dell'alta velocità ferroviaria (- 1.700 miliardi), degli interventi di ricostruzione nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata (- 2.500 miliardi) e del programma abitativo nell'area metropolitana di Napoli (- 2.000 miliardi).

Nel complesso, la riduzione di spesa a legislazione vigente derivante dall'insieme delle rimodulazioni prospettate nella Tabella A rispetto agli importi risultanti per l'anno 1989 dal bilancio a legislazione vigente è dell'ordine di 25.500 miliardi di lire.

I fondi speciali preordinati in relazione a provvedimenti legislativi che si prevede possano essere approvati nel corso del triennio 1989-1991 sono previsti per l'anno 1989 rispettivamente in lire 35.444 miliardi

per iniziative aventi incidenza sulla spesa corrente (Tabella B) e in lire 8.827 miliardi per i programmati interventi in conto capitale (Tabella C).

La dimensione di tali stanziamenti risulta in larga parte determinata da quella relativa alle finalizzazioni già autorizzate - rispettivamente per lire 34.254 miliardi (Tabella B) e per lire 7.443 miliardi (Tabella C) - in sede di approvazione dei documenti di bilancio per l'anno 1988 e contabilizzate nel progetto di bilancio 1989 a legislazione vigente, in ordine alle quali non sono ancora intervenute le necessarie autorizzazioni legislative di spesa.

Su base triennale gli importi dei fondi speciali ammontano nel complesso, rispettivamente, a circa 121.627 miliardi per gli interventi di natura corrente ed a circa 50.986 miliardi per quelli in conto capitale.

Giova sottolineare che l'aggregazione su base triennale degli stanziamenti iscritti nei fondi speciali costituisce un dato di sostanziale significatività, in quanto esprime compiutamente l'effettiva dimensione finanziaria degli interventi che nel corso del 1989 le leggi autorizzative potranno disporre e che, una volta intervenute tali leggi, le Amministrazioni interessate potranno concretamente e immediatamente avviare.

Ai fini della quantificazione o riquantifi-

cazione degli accantonamenti da iscrivere nei fondi speciali si è operato, in linea anche con le motivazioni che hanno ispirato l'adozione della già citata iniziativa di riforma di talune decisioni della legge finanziaria per l'anno 1988, sulla base di criteri riduttivi dettati da molteplici considerazioni.

Da un lato, innanzitutto, la prevista azione di contenimento della spesa non può limitarsi ai soli interventi prefigurati dalla legislazione vigente, ma va necessariamente estesa anche all'insieme delle risorse destinate alla realizzazione di nuovi interventi.

Da un altro lato, non può prescindersi da una realistica valutazione dei tempi occorrenti perchè le singole iniziative possano concretizzarsi in legge. A tale riguardo, va sottolineato che per molteplici accantonamenti preordinati nei fondi speciali della legge finanziaria 1988 i relativi provvedimenti non sono stati ancora definiti e che solo per pochi di essi è intervenuta l'approvazione da parte di un ramo del Parlamento.

Anche alla luce di quanto dispone l'articolo 11 bis della legge n.468 del 1978, nella sua aggiornata formulazione circa l'obbligatoria destinazione ad economie di bilancio delle quote dei fondi speciali di parte corrente e - limitatamente a quelli relativi a iniziative non approvate da un ramo del Parlamento - di parte capita

le, si è ritenuto poi necessario rivedere le scadenze finanziarie annuali quali per i singoli accantonamenti relativi a finalizzazioni già considerate nel bilancio 1988 sarebbero derivate da un'automatica ed acritica applicazione del criterio a legislazione vigente, al fine di restituire significatività all'originaria modulazione temporale e finanziaria degli interventi proposti.

Infine, si è ritenuto di non riprodurre talune finalizzazioni già previste nei fondi speciali a legislazione vigente laddove queste siano risultate non più attuali o già perseguibili nell'ambito di altre legislazioni nel frattempo intervenute.

L'applicazione rigorosa di tali criteri non conduce peraltro ad una indiscriminata ed acritica compressione dell'intervento pubblico, ma è strettamente funzionale all'esigenza di programmare una più incisiva azione in favore di taluni peculiari settori, individuati selettivamente in ragione del contributo che può derivarne ai fini del conseguimento degli obiettivi di qualificazione dell'apparato infrastrutturale e produttivo del Paese e dell'avvio di una politica di investimenti diretti a sviluppare l'occupazione e la competitività delle imprese.

Sotto tale profilo, particolare attenzione hanno ricevuto le esigenze di intervento in settori di importanza strategica quali la salvaguardia e la

valorizzazione dell'ambiente, il recupero e la tutela del patrimonio culturale, la promozione della politica energetica nazionale, il sostegno dei processi di ammodernamento del sistema produttivo.

Al fine di evidenziare le partite relative alle finalizzazioni rivenienti da parte del bilancio pluriennale 1988-1990 a legislazione vigente e quelle relative alle nuove finalizzazioni che si propongono con il presente disegno di legge finanziaria, sono stati predisposti appositi elaborati (Allegati n.3 e n.4 alla presente relazione).

Va da ultimo segnalato che, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente, trovano collocazione talune voci, contraddistinte in maniera combinata da medesime lettere alfabetiche, che individuano nell'approvazione dei provvedimenti legislativi cui sono connessi taluni accantonamenti comportanti effetti di riduzione della spesa o di incremento delle entrate (c.d. fondi speciali "negativi") la condizione per l'utilizzo di altri accantonamenti destinati a produrre nuove o maggiori spese o minori entrate.

Il proposto meccanismo, già introdotto nelle precedenti leggi finanziarie per gli anni 1987 e 1988 e recepito dalla recente legge di riforma, è diretto in sostanza a garantire le necessarie basi di concretezza dei

presupposti e di certezza dei risultati ad ogni ipotesi di riallocazione delle risorse tra settori diversi destinata ad accrescere la produttività della spesa pubblica.

Nel rispetto del principio enunciato dall'articolo 11 bis, comma 3, della legge n.468 del 1978, gli accantonamenti di segno negativo previsti si riferiscono a iniziative legislative già presentate alle Camere.

Con il comma 6 dell'articolo 1 vengono poi quantificate le dotazioni da iscrivere nei singoli stati di previsione del bilancio 1989 e triennale 1989-1991 in relazione a disposizioni di legge i cui stanziamenti annui sono rinviati a specifiche determinazioni da assumere in sede di legge finanziaria su base triennale con aggiornamento annuale per scorrimento.

Il quadro complessivo e analitico di tali autorizzazioni è esposto nella Tabella D; per rendere trasparente e di completa percezione il processo di impostazione di tale Tabella, negli Allegati n.5 e n.6 viene dato conto delle variazioni tra gli stanziamenti ora proposti e quelli iscritti nel progetto di bilancio a legislazione vigente in relazione all'analoga Tabella D approvata con la legge finanziaria per l'anno 1988.

Rispetto agli stanziamenti iscritti nel bilancio 1989 a legislazione vigente, le quantificazioni ora proposte comportano maggiori spese nette per 4.400 miliar-

di.

Le principali modificazioni introdotte riguardano:

- gli stanziamenti per l'aiuto pubblico a favore dei Paesi in via di sviluppo (- 215 miliardi);
- il contributo al Consiglio Nazionale delle Ricerche (- 180 miliardi);
- le dotazioni per il piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e per le misure di riassetto del settore autostradale (- 62 miliardi);
- gli interventi per il risanamento di aree ad elevato rischio di crisi ambientale (+ 75 miliardi);
- il finanziamento del Fondo sanitario nazionale (+ 4.810 miliardi).

Con il successivo comma 8 trova prima applicazione l'innovazione normativa introdotta nell'ambito dell'articolo 5 della legge n.362 del 1988, che, nell'intento di contemperare il carattere ristretto dell'area decisionale propria della legge finanziaria con l'esigenza di non determinare una caduta del finanziamento pubblico in taluni settori di riconosciuta importanza, autorizza il rifinanziamento per un solo anno di norme che prevedano interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale.

L'individuazione degli interventi cui si intende in tal modo assicurare il necessario finanziamento per l'anno 1989 e i relativi importi proposti sono evidenziati in dettaglio nella Tabella E, allegata al presente disegno di legge, mentre l'Allegato n.7 dà conto dell'entità delle risorse disponibili per le medesime finalità nel bilancio a legislazione vigente per l'anno 1989.

Il comma 9 prevede poi, avvalendosi della facoltà disciplinata dal medesimo articolo 5 della legge n.362, la riduzione di talune autorizzazioni di spesa, individuate nell'apposita Tabella F, per le quali una valutazione ragionata, in termini di attualità e concretezza, porta a riconoscere un parziale sovradimensionamento dei quadri di spesa originariamente formulati dal Legislatore. Nel corrispondente Allegato n.8 sono illustrati gli effetti delle variazioni allo scopo proposte.

Il comma 10, in linea con quanto ancora previsto dall'articolo 5 della legge n.362, determina in lire 2.012 miliardi per l'anno 1989 ed in lire 3.120 miliardi a decorrere dal 1990 l'importo complessivo massimo destinato al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge n.93 del 1983, ed alle modifiche del trattamento del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale.

Tale indicazione, che tiene conto di quanto previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria - e cioè che, come regola generale, i salari pubblici segnino un aumento non superiore all'1 per cento in termini reali - è da riferire al personale (soggetto a contrattazione) dei Ministeri, dell'Università e della ricerca, delle Aziende autonome, dei Corpi di polizia e al personale militare (con esclusione della dirigenza militare), nonché a quello del personale degli enti locali, ugualmente interessato al rinnovo contrattuale 1988-1990.

CAPO II - DISPOSIZIONI PER I SETTORI DEI TRASPORTI E DELLE COMUNICAZIONI

Nell'ambito di tale Capo trovano innanzitutto collocazione le norme di rifinanziamento del sistema del trasporto locale e di quello ferroviario.

Per quanto riguarda, in particolare, i servizi di trasporto di competenza locale, la dotazione del Fondo Nazionale Trasporti di cui alla legge 10 aprile 1981, n.151, viene stabilita per l'anno 1989 in lire 4.828,7 miliardi, con un incremento di circa 186 miliardi (pari al 4%) rispetto alla dotazione del Fondo stesso per l'anno 1988.

Il predetto importo è finanziato per lire

531,7 miliardi e per lire 88,6 miliardi mediante riduzione, rispettivamente, dei fondi di cui agli articoli 8 e 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, in relazione agli interventi operati per il 1981 dalle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale nel settore in parola.

Sul versante delle misure che si rendono necessarie per il settore ferroviario, viene assicurato, in linea con la normativa comunitaria, il finanziamento dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Gli apporti previsti dal presente disegno di legge in favore dell'Ente ammontano a lire 2.360 miliardi per oneri di infrastruttura e a lire 877,8 miliardi a titolo di sovvenzione d'equilibrio, con riduzioni, in confronto al 1988, pari rispettivamente a lire 600 miliardi e a lire 220,8 miliardi, mentre resta invariata la compensazione per mancati aumenti tariffari (lire 730 miliardi).

Tenuto conto, poi, della compensazione a copertura del disavanzo del fondo pensioni, pari a lire 1.289 miliardi (- 147,9 miliardi rispetto al 1988), e delle assegnazioni, per complessive lire 10.402 miliardi, determinate parallelamente con il disegno di legge di bilancio (+2.030 miliardi rispetto al 1988), di cui 4.500 miliardi a titolo di compensazione per obblighi di servizio e tariffari (+ 792 miliardi rispetto al 1988), il totale dei trasferimenti in favore dell'Ente Ferrovie si

compendia per l'anno 1989 in lire 15.659 miliardi (+1.359 miliardi rispetto al 1988).

L'Ente, inoltre, viene autorizzato a contrarre mutui nel complessivo limite di lire 5.000 miliardi, di cui lire 2.000 miliardi per rinnovi e miglioramenti e lire 3.000 miliardi per la prosecuzione del programma poliennale di investimenti. Tali importi corrispondono a quelli già previsti in relazione ai medesimi scopi per l'anno 1988.

L'onere per l'ammortamento di detti mutui, posto a carico dello Stato, è valutato in lire 500 miliardi annui a decorrere dal 1990.

Per l'attuazione del programma di potenziamento dei servizi postali è previsto poi un ulteriore incremento di lire 1.105 miliardi dei finanziamenti finora assegnati all'Amministrazione postale.

Per opportuna informazione si precisa che il programma originario, previsto dalla legge n.39 del 1982 in complessive lire 2.750 miliardi, è stato via via incrementato dalla legge finanziaria 1984 (+ 781 miliardi), da quella per l'anno 1986 (+ 988 miliardi), da quella per l'anno 1987 (+ 670 miliardi) e da quella per l'anno 1988 (+ 57 miliardi), giungendo così all'importo complessivo di lire 5.246 miliardi.

CAPO III -DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PREVIDENZA

Il mancato varo della riforma previdenziale che, com'è noto, trova proprio nella separazione tra previdenza ed assistenza uno dei suoi cardini fondamentali, rende indispensabile riproporre - com'è già avvenuto per il 1987 e per il 1988 - l'accollo al bilancio statale di una parte della spesa assistenziale che l'INPS sosterrà nel 1989.

In effetti, l'operazione contemplata dall'articolo 3 ricalca, nelle sue linee fondamentali, quella attuata con l'articolo 8 della legge finanziaria 1987 e con l'articolo 21 della legge finanziaria 1988 e l'ammontare dei trasferimenti all'INPS sia a titolo di pagamenti di bilancio che a titolo di anticipazione di tesoreria è stato fissato, per il prossimo anno, in lire 37.500 miliardi (fatti salvi successivi contenimenti derivanti dalla programmata revisione di talune aliquote contributive).

Ovviamente, come per il passato, le anticipazioni di tesoreria saranno effettuate senza oneri di interesse per non aggravare le condizioni di bilancio dell'INPS.