



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1990-1992

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1990-1992

E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

ISSN: 1594-7572

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

Relativo alla manovra di Finanza pubblica

per gli anni 1990-1992

*(Articolo 3 della Legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 3,
comma 1, della Legge 23 agosto 1988, n. 362)*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Ciriaco De Mita

dal Ministro del Tesoro

Giuliano Amato

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

Amintore Fanfani

dal Ministro delle Finanze

Emilio Colombo

INDICE

PREMESSA

- I. L'EVOLUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA INTERNAZIONALE E QUELLA DELLA CEE
- II. ECONOMIA ITALIANA E OBIETTIVI MACROECONOMICI PROGRAMMATICI
- III. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1988 E PREVISIONI PER IL 1989: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF
 - III.1 Risultati del 1988
 - III.2 Previsioni per il 1989
- IV. EVOLUZIONE TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA
- V. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI NEL PROSSIMO TRIENNIO
- VI. REGOLE DI VARIAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER IL TRIENNIO 1990-1992
- VII. INDIRIZZI PER GLI INTERVENTI, ANCHE DI SETTORE, COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
 - VII.1 Azione sulle entrate
 - VII.2 Azione sulle spese
- VIII. DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI
 - VIII.1 Entrate
 - VIII.1 Spese
 - VIII.1 Ulteriori provvedimenti

APPENDICI

- A: Conto consolidato di Cassa del Settore statale
- B: Conto consolidato di Cassa del Settore pubblico

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola II.1 Tassi di Variazione
- Tavola II.2 Tassi di Crescita dell'Occupazione
- Tavola VI.1 Formazione del Bilancio

PREMESSA

Il presente documento, redatto ai sensi dell'articolo 3 della legge n.468 del 1978 e successive modificazioni, consente al Parlamento di verificare lo stato di attuazione del piano di risanamento della finanza pubblica delineato nel primo documento di programmazione economico-finanziaria, elaborato nel maggio dello scorso anno. Esso definisce inoltre l'ulteriore corso dell'azione da intraprendere negli anni a venire.

L'orizzonte temporale preso in considerazione nella presente relazione si chiude con il 1992, periodo terminale che coincide con quello a base delle precedenti analisi; questa scelta riporta al consueto orizzonte triennale dei documenti di bilancio.

L'andamento dell'economia italiana nel 1988 e le previsioni sia per il 1989 che per il periodo in relazione al quale si programmano nel presente documento le scelte di bilancio, consentono di confermare l'obiettivo prioritario di politica economica che è quello di pervenire, entro il 1992, ad arrestare la crescita del rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo allo stesso livello (1,062) già indicato nell'analogo documento redatto lo scorso anno. A ciò sollecita anche la consapevolezza degli sforzi necessari per armonizzare la nostra economia all'Europa.

La riproposizione dell'obiettivo finale appare realistica in relazione ai risultati registrati nel 1988 e a quelli conseguibili nel 1989. Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo nel 1988 è infatti risultato minore di quello indicato nel documento dello scorso anno (0,961 in luogo di 0,974); nel 1989, inoltre, in base alle attuali previsioni, il valore di tale rapporto dovrebbe nuovamente essere inferiore al valore programmato pari a 1,012.

Va sottolineato che, per effetto dei provvedimenti adottati per il 1989, anche il rapporto tra il fabbisogno primario e il prodotto interno lordo dovrebbe risultare in linea con l'obiettivo programmato.

Il proseguimento della linea di condotta intrapresa appare pertanto coerente con l'azione di Governo fin qui svolta, le cui motivazioni si trovano nell'intento di rispettare le decisioni di politica di bilancio assunte dal Parlamento nella mozione di approvazione del documento di programmazione economico-finanziaria dello scorso anno. Il Governo ritiene che sia necessario confermare, per il 1990 innanzitutto, la volontà di proseguire nell'attuazione del disegno già tracciato.

L'elevata crescita del prodotto interno lordo realizzata nel 1988 e quella prevedibile per l'anno in corso e per il triennio 1990-1992 confermano che l'economia italiana possiede potenzialità che, pienamente espresse, potranno metterla in grado di assorbire senza traumi una graduale riduzione degli squilibri dei conti pubblici. La conferma della politica di rientro da questi squilibri ha dunque maggiori possibilità di successo in termini di stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto interno, sempre che la crescita reale di quest'ultimo continui a livelli piuttosto elevati.

D'altra parte, la strategia di medio termine di risanamento delle finanze pubbliche è anche coerente con le esigenze di breve periodo e cioè con la necessità di fronteggiare gli elementi negativi presenti nell'attuale fase ciclica della nostra economia: l'accelerazione subita dal tasso di crescita dei prezzi e il più ampio disavanzo della bilancia corrente dei

pagamenti. Il contenimento del fabbisogno pubblico agisce positivamente riducendo entrambi i fattori d'instabilità.

Per quanto riguarda l'inflazione, i provvedimenti già presi, in particolare le misure fiscali destinate a drenare a fine maggio e in autunno reddito disponibile, nonché gli andamenti previsti nei prezzi dei maggiori paesi industriali e sui mercati internazionali, fanno ritenere che sia possibile una inversione nel secondo semestre 1989. In ogni caso il Governo considera i livelli indicati nel presente documento come un obiettivo programmatico essenziale e per la sua realizzazione adotterà non soltanto una appropriata politica di bilancio, ma anche misure rivolte allo stretto controllo delle tariffe e dei prezzi amministrati e sorvegliati, in modo da contenere gli aumenti entro e non oltre il 3,5 per cento, nonché misure volte al temporaneo contenimento di voci che hanno un peso rilevante sul costo della vita.

Quanto ai conti con l'estero, il disequilibrio attuale della bilancia commerciale che dipende in primo luogo da fattori strutturali (disavanzo agro-alimentare, energetico e dell'industria chimica) è sicuramente accentuato dalla pressione della domanda, alimentata anche dal disavanzo dei conti pubblici.

Va sottolineato che la manovra di riassorbimento del disavanzo pubblico consente di ridurre gli squilibri in modo assai più efficiente di quanto si otterrebbe affidandosi ai soli strumenti monetari. È implicita perciò in questa strategia l'osservanza fra l'altro di una adeguata politica del reddito, anche in relazione ai contratti del pubblico impiego.

Il rafforzamento dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici è inoltre essenziale per migliorare nel medio periodo le prospettive di crescita, soprattutto nelle aree meridionali, dove maggiore è il tasso di disoccupazione. Il risanamento della finanza pubblica consente il miglioramento della composizione e della qualità della spesa, destinando risorse all'aumento della dotazione di capitale dell'economia e accompagnando la crescita del settore produttivo con una adeguata e ben mirata politica di realizzazione di infrastrutture.

Una politica di bilancio maggiormente orientata ad incrementare l'offerta di beni può d'altro lato consentire una politica monetaria meno preoccupata di temporanei fenomeni inflazionistici e di squilibri nei conti con l'estero: da tale impostazione potrà conseguire la discesa dei tassi di interesse con effetti positivi sia sull'economia sia sulla finanza pubblica. La riduzione del costo del denaro appare in questa ottica uno strumento sinergico dell'azione rivolta a stabilizzare la crescita del debito che potrà essere finanziato a condizioni tanto migliori quanto più l'insieme delle politiche sarà coerente e credibile.

I. L'EVOLUZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA INTERNAZIONALE E QUELLA DELLA CEE

Nel 1988 l'attività economica dei paesi industriali si è sviluppata a ritmi superiori alle previsioni, per effetto soprattutto dell'espansione degli investimenti privati. Questi ultimi hanno in particolare risentito delle attese di una domanda sostenuta, del miglioramento intervenuto nella redditività e quindi nelle condizioni patrimoniali delle imprese, ma presumibilmente anche di alcune riforme strutturali tese ad accrescere il grado di concorrenza nel settore dei servizi e a privatizzare importanti imprese pubbliche.

La crescita del prodotto interno è risultata pari a circa il 4 per cento, consentendo di accrescere l'occupazione. L'inflazione è rimasta al di sotto del 4 per cento: per effetto dei guadagni di produttività, salari e profitti sono cresciuti, generando tensioni nei prezzi soltanto nella seconda metà dell'anno. In tale situazione, le politiche monetarie hanno operato in senso restrittivo per contenere le pressioni sulla domanda. Gli squilibri delle bilance dei pagamenti tra le maggiori aree industriali si sono ridotti; nella CEE si è tuttavia ampliato lo sbilancio tra l'attivo della Germania Federale e le posizioni deficitarie degli altri paesi.

Le previsioni formulate per l'anno in corso dagli organismi internazionali segnalano che nei paesi industriali dovrebbero persistere condizioni favorevoli: la crescita economica dovrebbe continuare a risultare elevata, anche se in decelerazione rispetto all'esercizio precedente. Il rallentamento dell'attività produttiva negli Stati Uniti, nella Germania Federale e in Giappone dovrebbe portare ad aumenti del prodotto interno lievemente inferiori a quelli realizzati nel 1988 a causa soprattutto degli investimenti. L'inflazione dovrebbe, invece, risultare di poco più elevata rispetto all'anno precedente, per effetto soprattutto dell'innalzamento verificatosi nei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche.

Anche i paesi in via di sviluppo dovrebbero registrare tassi di crescita abbastanza elevati, anche se differenziati: quelli esportatori di manufatti dovrebbero continuare a svilupparsi a ritmi sostenuti, mentre quelli fortemente indebitati dovrebbero continuare a crescere in misura modesta. I paesi indebitati, anche se alcuni di essi saranno favoriti dal rialzo dei prezzi delle materie prime, dovranno fronteggiare l'aumento del costo dell'indebitamento; ciò sottolinea la cruciale importanza di soluzioni innovative e sostenute da risorse finanziarie adeguate per abbattere il peso del debito e per ridurre lo stesso costo del servizio.

Nelle condizioni indicate, gli squilibri correnti delle bilance dei pagamenti non subirebbero sostanziali ridimensionamenti. Dall'evoluzione della domanda interna degli Stati Uniti e di quella del Giappone dovrebbe derivare un contributo anche se modesto alla riduzione degli attuali divari esistenti nei saldi correnti dei due paesi; al contrario, nella Germania Federale la crescita economica, risultando più modesta di quella degli altri principali *partners*, potrebbe dar luogo ad un ulteriore aumento dell'avanzo corrente. Le politiche di bilancio adottate nei principali paesi forniscono un contributo insufficiente al riassorbimento degli squilibri esistenti: negli Stati Uniti si prevede un ulteriore aumento del disavanzo federale; per il Giappone si prevede che il bilancio pubblico fornirà solo

modesti impulsi espansivi all'attività economica; nella Germania Federale, infine, l'orientamento dell'azione fiscale sarà restrittivo.

Tutto ciò dovrebbe comportare che il disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti rimanga pressoché invariato rispetto al 1988; che l'avanzo corrente del Giappone e quello della Germania Federale aumentino anche se in misura modesta; che gli altri paesi della CEE, tra cui l'Italia, registrino, nel complesso, un peggioramento degli squilibri rilevati nel 1988 di dimensioni analoghe al miglioramento che si avrebbe per la Germania Federale.

Nel contesto delineato, per controllare l'inflazione ed assicurare la continuata della crescita, le politiche economiche dovranno tendere a mantenere lo sviluppo della domanda interna in linea con quello del reddito potenziale. Le autorità monetarie già dallo scorso anno stanno operando in tal senso attraverso l'aumento dei tassi di interesse: il controllo dell'inflazione rimane infatti un obiettivo prioritario a livello internazionale.

Per le ragioni suddette, alla regolazione della domanda dovrà prioritariamente provvedere la politica di bilancio, evitando il conflitto tra obiettivi monetari e di cambio ed il prodursi, per l'elevatezza dei tassi di interesse, di riflessi negativi sia per i paesi impegnati nel risanamento dei conti pubblici, sia per quelli fortemente indebitati.

II. ECONOMIA ITALIANA E OBIETTIVI MACROECONOMICI PROGRAMMATICI

Nel 1988 l'economia italiana ha conseguito risultati notevolmente positivi in termini di reddito e di occupazione che si aggiungono a quelli già ottenuti negli ultimi anni. Il prodotto interno lordo è cresciuto ad un tasso vicino al 4 per cento, il più elevato tra quelli osservati nel decennio in corso: ciò grazie, oltre che all'espansione della domanda internazionale, a quella degli investimenti interni; questi ultimi sono stati destinati, in misura maggiore che negli anni decorsi, all'ampliamento della base produttiva.

L'occupazione complessiva è aumentata dell'1,4 per cento, misura assai elevata se comparata con quella degli ultimi anni, per effetto oltre che di un'accelerazione della domanda di lavoro nel settore dei servizi, di una inversione di tendenza dell'andamento discendente che si protraeva da vari anni nel comparto industriale. Nonostante il persistente incremento delle forze di lavoro, indotto dall'evoluzione demografica e dalla lievitazione della partecipazione della popolazione al mondo del lavoro, il tasso di disoccupazione ha cessato di aumentare.

Nella media dell'anno, la crescita dei prezzi al consumo è risultata pari al 5 per cento, con una tendenza all'accelerazione negli ultimi mesi, in parte come effetto di alcune misure di carattere fiscale; nonostante l'aumento avutosi rispetto all'anno precedente, il divario esistente rispetto agli altri principali paesi industriali è rimasto pressoché invariato.

La bilancia dei pagamenti si è chiusa con un disavanzo delle partite correnti di entità modesta (circa lo 0,6 per cento del prodotto interno). I movimenti di capitale hanno fatto registrare afflussi ingenti che hanno consentito, oltre che di finanziare gli squilibri correnti, di incrementare le riserve ufficiali.

Le tendenze in atto e le previsioni che è possibile formulare per l'anno in corso, nel confermare il persistere di prospettive positive per la nostra economia, pongono in luce, come già si è detto nella premessa, anche elementi di rischio sotto il profilo sia congiunturale che strutturale relativi in primo luogo all'andamento dell'inflazione e dei conti con l'estero.

Il tasso tendenziale di crescita dell'indice del costo della vita dall'ultima parte del 1988 è in fase di accelerazione: nel dicembre, a fronte di un tasso medio del 5 per cento, esso è risultato pari al 5,7 per cento; alla fine di aprile esso ha raggiunto il 6,7 per cento.

Nel contempo, lo squilibrio della bilancia dei pagamenti correnti tende ad ampliarsi: in particolare, primo trimestre dell'anno il disavanzo commerciale si è avvicinato ai 10.000 miliardi, superando di circa il 50 per cento l'analogo disavanzo registrato nel corrispondente periodo dello scorso anno.

L'espansione degli impieghi bancari, in parte connesso con il rilevante incremento dell'attività di investimento, ha indotto nel 1988 le aziende di credito a smobilizzare ingenti quantità di titoli di Stato, ostacolando il collocamento delle nuove emissioni. Le difficoltà di collocamento dei titoli pubblici si sono accentuate nei primi mesi dell'anno in corso, in corrispondenza con il diffondersi di timori circa la ripresa dell'inflazione e circa la tenuta dell'azione di contenimento del fabbisogno pubblico. In particolare, nel primo bimestre la quasi totalità del fabbisogno è stata coperta con l'emissione di BOT; si è

quindi ulteriormente ridotta la vita media residua del debito in essere che era già gradualmente discesa da 3 anni e 7 mesi alla fine del 1987 a 3 anni alla fine del 1988. Nei mesi di marzo ed aprile la tendenza si è progressivamente invertita, consentendo un ritorno sia all'allungamento delle scadenze che alla discesa dei tassi.

L'insieme delle considerazioni esposte porta a concludere - come già avvertito nella premessa - che l'economia italiana possiede potenzialità notevoli ed è in grado di generare i mezzi necessari per garantire il risanamento dei conti pubblici. In particolare, essa può assorbire senza conseguenze negative sul piano della produzione e dell'occupazione la graduale riduzione degli attuali squilibri delle finanze pubbliche e, in primo luogo, il riassorbimento del fabbisogno al netto degli interessi, secondo le linee previste nel primo documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Parlamento nell'agosto dello scorso anno.

Il predetto riassorbimento del fabbisogno "primario", e la sensibile riduzione dell'inflazione, possono contribuire significativamente alla contestuale flessione dei saggi d'interesse. In prospettiva, questa flessione innescherà un circolo virtuoso in cui il tasso medio, collocandosi al di sotto della crescita del prodotto interno, avvierà la riduzione del peso del debito pubblico. Nel medio periodo gli effetti di contenimento della domanda indotti dalla riduzione del disavanzo pubblico potranno essere compensati dall'aumento degli investimenti indotto dalla discesa dei tassi di interesse, accrescendo così la produttività del sistema, aumentando le opportunità di occupazione e, infine, allentando conseguentemente il vincolo estero.

L'azione di risanamento delle finanze pubbliche è peraltro resa necessaria anche dall'attuale fase ciclica dell'economia. Occorre infatti procedere alla regolazione della domanda interna e in particolare di quella di consumo; ciò, al fine di frenare gli impulsi inflazionistici e l'ampliarsi degli squilibri della bilancia dei pagamenti correnti, nonché di infondere nei risparmiatori nuova fiducia nei confronti dello Stato. In questa direzione muove il rafforzamento della manovra di bilancio per il 1989 decisa dal Governo nello scorso marzo. All'azione già condotta sul bilancio pubblico è peraltro necessario affianchi un'attenta gestione delle contrattazioni collettive sia nel settore pubblico, sia in quello privato. Il tasso di crescita del costo del lavoro in quest'ultimo settore è infatti in aumento e trova minor compenso nella dinamica della produttività, dopo l'eccezionale espansione che questa ha registrato nel 1987.

Nei prossimi anni ci si può porre come obiettivo di mantenere la crescita reale del prodotto interno al di sopra del 3 per cento e di conseguire un rallentamento dell'inflazione dagli attuali livelli al 4,5 per cento medio nel 1990 e al 3,5 per cento dal 1991. Si tratta, per l'inflazione, di previsioni obiettivo conseguibili soltanto con appropriate politiche di bilancio e di tutti i redditi tanto nel settore pubblico che in quello privato. È di tutta evidenza che in caso contrario sia il tasso di crescita che il tasso di inflazione avrebbero andamenti difformi da quelli indicati, con effetti negativi tanto sull'economia quanto sulle prospettive dell'azione di risanamento.

L'ipotesi di lavoro dei successivi paragrafi assume come base i predetti valori obiettivo sia per il quadro programmatico della finanza pubblica, sia per quello tendenziale, essendo evidente per ciò che il quadro tendenziale diviene espressione del mantenimento, senza ulteriori interventi e misure, delle politiche in atto, secondo metodologie largamente adottate anche dagli organismi internazionali.

TAVOLA II.1: TASSI DI VARIAZIONE

	1989	1990	1991	1992
PIL in termini reali	3,5	3,2	3,3	3,4
PIL in termini nominali	9,5	8,3	7,2	7,3
Inflazione	5,8	4,5	3,5	3,5

Con l'indicato tasso di sviluppo del prodotto reale è obiettivo del Governo conseguire un aumento dell'occupazione nei prossimi anni ad un ritmo sostanzialmente in linea con quello registrato nell'anno appena trascorso.

TAVOLA II.2: TASSI DI CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE

	1989	1990	1991	1992
Variazione percentuale annua	1,3	1,2	1,3	1,3

III. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1988 E PREVISIONI PER IL 1989: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF

III.1 RISULTATI DEL 1988

Il fabbisogno complessivo del settore statale è passato da 113.680 miliardi nel 1987 a 124.450 miliardi ¹ nel 1988 pari, rispettivamente, all'11,6 e all'11,5 per cento del prodotto interno. L'aumento in valore assoluto è minore, e la riduzione in percentuale del PIL è maggiore, escludendo le liquidazioni di debiti delle USL, risultate particolarmente rilevanti nel 1988; in tal caso, si passa da 113.342 a 121.654 miliardi e dall'11,6 all'11,3 per cento. Analoga evoluzione hanno presentato le occorrenze finanziarie del più ampio comparto pubblico, il cui ammontare da alcuni anni non si discosta in misura significativa da quello del settore statale.

Gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria sia per il settore pubblico che per quello statale (114.450 miliardi per entrambi) sono stati quindi superati di 10.000 miliardi. Va tuttavia posto in rilievo come per effetto della più ampia crescita economica e del più elevato livello di inflazione il peso del debito pubblico sul prodotto interno sia stato contenuto in un valore inferiore rispetto all'obiettivo stabilito (93,85 per cento per il debito del settore statale, in luogo del 94,95 per cento).

Il raffronto tra i consuntivi relativi ai due settori e i dati contenuti nel predetto documento ed il raffronto tra le ipotesi macroeconomiche formulate all'epoca della sua stesura e l'effettivo andamento delle variabili macroeconomiche consentono di esaminare le cause dello sconfinamento rilevato per il fabbisogno complessivo. Le analisi condotte in tal senso sono state riferite al settore statale, in modo da individuare i comparti nei quali il maggior fabbisogno si è determinato, ma avendo come riferimento la destinazione finale della spesa (e quindi il conto del settore pubblico). Esse sono di due tipi: la prima cerca di identificare le cause del maggior fabbisogno; la seconda esamina le voci di entrata e di spesa per le quali maggiore è risultato il divario tra previsioni e consuntivi.

Dal primo tipo di analisi risulta che le cause del divario tra il fabbisogno consuntivo e il valore obiettivo all'epoca stabilito sono riconducibili:

- alla differenza riscontrata tra il tasso d'inflazione ipotizzato e quello effettivo che ha determinato una crescita della spesa di entità superiore all'aumento indotto sulle entrate;
- ad una minore rilevanza, rispetto a quanto stabilito nel documento di maggio 1988, della manovra di correzione del disavanzo attuata nella seconda metà dell'anno e di quella posta in essere in occasione della legge finanziaria per il 1988;
- ai maggiori prelievi dalla tesoreria dello Stato da parte degli enti decentrati di spesa;

¹ Il dato risulta corretto rispetto a quello fornito nella prima relazione di cassa del corrente anno, a seguito della rideterminazione degli interessi contabilizzati nell'area della raccolta postale.

- alla maggior crescita reale dell'economia, rispetto al previsto, che ha consentito di aumentare le entrate senza peraltro dar luogo, perlomeno nell'immediato, ad effetti apprezzabili sulla spesa, agendo per tal modo in «senso riduttivo del fabbisogno».

La complessità delle interrelazioni esistenti tra il bilancio pubblico e il sistema economico rende difficile isolare il contributo fornito da ciascuno dei fattori sopra indicati alla crescita del fabbisogno. Le valutazioni che seguono hanno pertanto valore indicativo.

Il divario tra il saggio di inflazione ipotizzato e quello effettivo ha influenzato sia le entrate sia le spese, ma - come si è detto - in misura diversa. Per le prime si può stimare che esso abbia generato un gettito aggiuntivo dell'ordine di 1.200 miliardi, in relazione agli effetti indotti attraverso la lievitazione del valore dei consumi sulle imposte indirette e attraverso la scala mobile sulle retribuzioni e quindi sull'Irpef e sui contributi sociali. L'incremento delle spese derivante dalla più ampia crescita dei prezzi può essere valutato in circa 4.500 miliardi: essa si è riflessa sui salari dei dipendenti pubblici, sugli acquisti di beni e servizi² e sugli oneri per interessi³.

Con riferimento alla manovra di correzione del disavanzo impostata in occasione della presentazione della legge finanziaria per il 1988, va posto in rilievo che il recupero contributivo non ha portato ai risultati sperati (il gettito aggiuntivo è risultato di circa 2.000 miliardi inferiore all'importo incluso nelle previsioni); analogamente le misure poste in essere nella seconda metà dell'anno, al netto delle risorse destinate alla copertura degli oneri per il rinnovo del contratto della scuola, hanno dato luogo ad introiti aggiuntivi pari a circa 5.000 miliardi, importo inferiore di circa 3.000 miliardi a quello della manovra ipotizzata in maggio per l'intero settore pubblico.

Un maggior fabbisogno di circa 4.000 miliardi è inoltre derivato, oltre che da un andamento degli oneri di personale superiore a quello previsto, soprattutto da un ritmo dei prelievi dalla tesoreria dello Stato da parte negli enti decentrati di spesa anomalo rispetto alle osservazioni del passato⁴; ciò, in parte come conseguenza del progressivo manifestarsi sulla spesa sanitaria degli effetti negativi connessi con il ridimensionamento dei *tickets* sanitari, di nuovo inaspriti solo a partire da luglio, in parte per una presumibile accelerazione delle procedure per spese avviate in precedenti esercizi, in parte infine per una certa tendenza all'adozione di pratiche amministrative che hanno ridotto il riafflusso di fondi⁵ presso la tesoreria dello Stato.

L'effettivo divario rispetto alle valutazioni risulta piuttosto limitato, se raffrontato con il volume della spesa (circa l'uno per cento del complesso delle spese del settore statale al netto degli interessi).

Un contributo alla riduzione del disavanzo dovrebbe invece essere derivato dalla maggior crescita dell'attività economica. Il più elevato aumento dei consumi in termini

² Con riferimento agli enti decentrati, l'aumento di spesa per queste voci si riflette, in parte, sui prelievi da essi effettuati presso la tesoreria dello Stato.

³ Il raffronto tra i saggi nominali utilizzati nelle simulazioni condotte lo scorso anno e quelli prevalsi sui mercati finanziari pone in luce un divario di circa un punto percentuale. Ciò implica un maggior onere dell'ordine di 3.000 miliardi nel 1988 e di 7.000 nell'anno in corso.

⁴ Al riguardo, va in particolare posto in rilievo che i prelievi netti delle regioni per il finanziamento della spesa sanitaria nel 1988 sono cresciuti di oltre il 17 per cento rispetto all'anno precedente.

⁵ Ad esempio l'accredito bancario di disponibilità per la realizzazione di opere pubbliche a favore degli enti destinatari non commisurate alle effettive occorrenze.

reali dovrebbe aver accresciuto tutte le imposte indirette per un importo di circa 1.000 miliardi. La determinazione degli effetti indotti sulle imposte dirette e sui contributi sociali presenta invece maggiori difficoltà: nell'ipotesi di una invarianza nella distribuzione del reddito, l'aumento del gettito può essere valutato nell'ordine di 1.500 miliardi. Il fattore in esame dovrebbe aver inoltre influito anche sugli esborsi, per alcune centinaia di miliardi, in connessione con le minori occorrenze per le integrazioni salariali e per gli assegni di disoccupazione.

La seconda delle due analisi proposte in precedenza permette di conoscere in quale misura il rilevato sconfinamento del fabbisogno sia dipeso da andamenti delle varie categorie di entrata e di spesa difformi da quelli ipotizzati. Il raffronto dei dati consuntivi con quelli del quadro programmatico per il 1988 evidenzia in primo luogo che il maggior fabbisogno del settore statale è quasi interamente derivato da una eccedenza della spesa rispetto alle previsioni. Gli incassi complessivi, infatti, sono risultati inferiori soltanto di circa 600 miliardi rispetto all'importo indicato all'epoca.

Con riferimento alle entrate, la sostanziale concordanza tra le previsioni del maggio 1988 ed i dati consuntivi nasconde, in realtà, andamenti difformi per le singole categorie: a fronte di un maggior gettito di 5.000 miliardi dei tributi diretti e indiretti (quelli diretti difformemente distribuiti tra maggior gettito dell'IRPEF ed una riduzione dell'IRPEG e dell'ILOR) e di 2.000 miliardi dei redditi da capitale, si sono infatti avuti minori introiti tariffari e contributivi⁶ per importi quasi corrispondenti.

Con riferimento alla spesa, l'eccedenza rispetto alle previsioni, pari a circa 9.500 miliardi, è riscontrabile:

- nelle spese per interessi risultate più elevate di quelle previste in maggio di oltre 2.500 miliardi, in conseguenza soprattutto della lievitazione dei tassi nominali;
- nei maggiori oneri per il personale, pari a circa 1.500 miliardi, attribuibili principalmente al costo del rinnovo del contratto della scuola (peraltro coperto, come accennato, con aumenti di entrate)⁷;
- nei trasferimenti alle famiglie ed agli enti pubblici, a causa delle modifiche subite dai provvedimenti correttivi della spesa programmati per la seconda metà dell'anno ed all'aumento delle spese, prevalentemente correnti, da parte degli enti decentrati in relazione ai già ricordati maggiori prelievi presso la tesoreria dello Stato;
- nei maggiori esborsi, dell'ordine di 1.500 miliardi, in conseguenza del più elevato saggio di inflazione, che hanno interessato, tra l'altro, l'acquisto di beni e servizi.

Con riferimento al settore pubblico, valgono le considerazioni di fondo già riportate per il più ristretto comparto statale.

⁶ Questi ultimi si ritrovano, oltreché nella voce contributi sociali, anche nei trasferimenti correnti da enti pubblici.

⁷ Il divario tra le spese di personale ipotizzate e i risultati è pari a circa 2.000 miliardi includendo gli oneri del contratto della scuola; circa un quarto del predetto importo è attribuibile ai maggiori esborsi per la scala mobile ed è attribuito al punto d).

III.2 PREVISIONI PER IL 1989

In conseguenza dell'andamento ascendente della spesa che si andava delineando nel corso del 1988, la manovra di bilancio per il 1989 delineata lo scorso settembre in occasione della Relazione previsionale e programmatica tendeva ad assumere dimensioni più rilevanti rispetto a quelle ipotizzate nel maggio. Il fabbisogno tendenziale del settore statale veniva infatti stimato in 137.000 miliardi, in luogo del 131.300 previsti in maggio. Il fabbisogno obiettivo veniva stabilito in 117.350 miliardi, superiore di circa 2.000 miliardi rispetto a quello stabilito nel maggio, ma eguale ad esso in percentuale del PIL. L'azione correttiva comprendeva un incremento delle entrate dell'ordine di 10.000 miliardi e una riduzione della spesa dello stesso ordine di grandezza, a fronte rispettivamente dei 6.000 e dei 10.000 miliardi circa indicati nel maggio⁸.

L'azione sulla spesa e sull'entrata veniva affidata al contenimento delle assegnazioni di bilancio e ai provvedimenti collegati con la legge finanziaria che diventavano operativi attraverso l'adozione a fine anno di numerosi decreti-legge.

Nella relazione sulla stima del fabbisogno di cassa presentata al Parlamento nello scorso mese di marzo, le previsioni di fabbisogno venivano portate a 134.500 miliardi e veniva altresì indicata la necessità di nuove misure correttive per evitarne l'ulteriore lievitazione.

Per comprendere le ragioni del divario tra gli obiettivi fissati per il 1989 nel maggio 1988 ed il fabbisogno indicato nel marzo 1989, occorre considerare tre ordini di fattori:

- lo scostamento riscontrato tra le previsioni e i dati consuntivi del 1988, riconducibile alle ragioni già indicate nel paragrafo precedente;
- la divergenza che si va delineando per il 1989 nel tasso d'inflazione rispetto all'ipotesi programmatica all'epoca utilizzata, in conseguenza in parte dell'evoluzione internazionale dei prezzi delle materie prime e delle fonti energetiche;
- il forte incremento del costo del debito, dovuto sia ai negativi andamenti internazionali dell'inizio dell'anno, sia alla conflittualità politica interna, che hanno insieme portato ad un incremento dei tassi di interesse e ad un forte accorciamento delle scadenze nel primo trimestre dell'anno, con inevitabili conseguenze per l'intero esercizio.

Particolare rilievo assume l'aumento della spesa per interessi che ha portato ad incrementi dell'ordine di 14.500 miliardi rispetto alle ipotesi programmatiche effettuate nel maggio 1988.

Va infatti rilevato che la maggior crescita dei prezzi nel 1988 rispetto a quella ipotizzata dovrebbe comportare esborsi aggiuntivi per 7.000 miliardi per l'anno in corso e che ulteriori 7.500 miliardi deriveranno dal divario tra i tassi nominali all'epoca ipotizzati e quelli attuali a causa del più elevato saggio d'inflazione, nonché dal contemporaneo

⁸ Risultando inclusi in entrambi i casi i risparmi che sarebbero dovuti derivare per la spesa per interessi (circa 4.000 miliardi) dalla riduzione dei tassi e dall'allungamento della scadenza del debito indotti dalla manovra (in assenza di tendenze negative sul piano internazionale).

spostamento nella copertura del fabbisogno dai titoli a medio ed a lungo termine verso i BOT, per i quali gli oneri per interessi sono contabilizzati in via anticipata⁹.

Vanno inoltre ricordati gli andamenti della spesa sanitaria, per il personale e degli enti decentrati risultanti dai già ricordati consuntivi 1988 ed ulteriormente incrementati, almeno in parte, dalla crescita dell'inflazione. Su ciò si sono già fornite indicazioni analitiche nella relazione di cassa del marzo scorso.

Le azioni correttive successivamente impostate consentono di attestare la previsione di fabbisogno per il settore statale sui 130.000 miliardi. Tale importo, pur risultando notevolmente più elevato di quello inizialmente programmato, se valutato in rapporto al prodotto interno lordo, presenta una diminuzione di 0,5 punti percentuali rispetto ai risultati dell'anno precedente (dall'11,5 all'11 per cento, in luogo del 10,2 programmato). Il fabbisogno al netto degli interessi dovrebbe a sua volta far registrare una drastica caduta rispetto al livello del 1988, da 36.500 miliardi a 24.400 miliardi. Quest'ultimo valore risulta pressoché identico a quello indicato per l'anno in esame nel documento di programmazione economico-finanziaria (pari a 23.900 miliardi); in rapporto al prodotto interno, esso risulta addirittura inferiore a quello originariamente indicato per l'anno in corso nel predetto documento (2,07 contro 2,12 per cento) ed inferiore di oltre un punto rispetto a quello conseguito nel 1988.

L'apparente contraddizione tra l'andamento del peso del fabbisogno complessivo del settore statale che, pur riducendosi, dovrebbe risultare più ampio del previsto e quello del saldo al netto degli interessi che si collocherebbe, invece, a un livello anche se di poco inferiore a quello programmato, trova spiegazione nel fatto che il peggioramento del primo è attribuibile in larga misura all'evoluzione degli oneri finanziari. Va infine posto in rilievo che il peso sul prodotto interno del debito del settore statale dovrebbe continuare a collocarsi a un livello inferiore rispetto a quello programmato (97 per cento circa, in luogo di quasi il 99 per cento), ampliando ulteriormente lo scarto già rilevato per il 1988.

Analoghi sono gli andamenti per il settore pubblico: anche per esso dovrebbe essere sostanzialmente realizzato l'obiettivo del fabbisogno al netto degli interessi in percentuale del PIL; superiore a quello programmato dovrebbe risultare l'aumento della pressione fiscale e contributiva; più ridotta invece la limitazione delle spese, a causa del peso sul settore pubblico della regolazione dei debiti pregressi delle USL e delle aziende di trasporto che solo parzialmente¹⁰ compaiono nel conto consolidato del settore statale.

⁹ Si ricorda che, come già accennato, un aumento dell'inflazione non genera effetti apprezzabili sul saldo al netto degli interessi, in quanto nell'immediato influenza le spese diverse dagli interessi in misura pressoché analoga a quella esercitata sulle entrate.

¹⁰ Per effetto delle recenti modifiche apportate alle modalità di finanziamento di tali debiti, incidono sul settore statale solo le regolazioni effettuate nel primo trimestre 1989.

IV. EVOLUZIONE TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA

I risultati che si stanno conseguendo non garantiscono la prosecuzione spontanea delle tendenze che essi stessi manifestano. Gli sconfinamenti del fabbisogno rispetto agli obiettivi, che sono intervenuti nonostante le azioni correttive intraprese e l'evoluzione favorevole della congiuntura, confermano l'intensità delle forze di fondo che spingono la spesa statale e la difficoltà di prevedere e di contenere le erogazioni degli enti decentrati.

Al fine di verificare l'entità delle azioni correttive da porre in essere per conseguire appieno i risultati indicati nel piano di rientro, è necessario anzitutto effettuare una valutazione dell'andamento tendenziale del bilancio del settore pubblico per i prossimi tre anni, nell'ipotesi tecnica di "politiche invariate"¹. L'analisi è riferita come di consueto al settore pubblico che consente di esaminare la completa articolazione delle entrate e la destinazione finale della spesa.

L'elaborazione delle stime, come già detto, è stata effettuata sulla base delle ipotesi macroeconomiche in precedenza formulate.

L'esercizio ha inoltre richiesto l'assunzione di alcune ipotesi specifiche concernenti l'evoluzione di alcune entrate e di alcune spese: per l'Irpef si è ipotizzato che dal 1990 trovasse attuazione il previsto sistema di modifica delle aliquote e delle detrazioni per evitare gli effetti del drenaggio fiscale; dal lato della spesa, per le erogazioni il cui importo unitario è stabilito in termini monetari (per esempio gli assegni familiari) si è ipotizzato che il relativo andamento fosse adeguato annualmente alla crescita dei prezzi. Per la spesa di personale se ne è ipotizzata l'invarianza dal 1991 rispetto al prodotto interno, per effetto di una crescita dei salari, delle pensioni e dell'occupazione analoga a quella stabilita per il complesso del sistema economico. I tassi di interesse reali sono stati mantenuti pressoché invariati rispetto al livello medio stimato per il 1989 (11 saggio nominale lordo dei BOT nella media dell'anno è stato fissato ad un livello dell'ordine del 12 per cento); si è invece ipotizzato un graduale allungamento delle scadenze dei titoli emessi.

I risultati ottenuti pongono in rilievo come il fabbisogno al netto degli interessi tenderebbe, in assenza di interventi, ad accrescere il suo peso sul prodotto interno lordo: per il settore pubblico esso passerebbe da 2,18 nel 1989 a 2,91 per cento nel 1992 (in entrambi gli anni, se si escludessero le regolazioni di debiti pregressi, i valori indicati risulterebbero inferiori di alcuni decimi di punto).

L'incidenza delle entrate sul prodotto interno tenderebbe a crescere lievemente per effetto soprattutto della progressività dell'imposta personale applicata alla crescita dei redditi reali. L'evoluzione del gettito fiscale e contributivo sarebbe per converso rallentata,

¹ Va precisato che l'ipotesi tecnica di "politiche invariate" implica la costanza della legislazione di spesa che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e dei servizi pubblici e, per la parte discrezionale della spesa, la costanza dei comportamenti delle amministrazioni osservati in passato. Le analisi condotte hanno riguardato sia le gestioni e gli enti che fanno parte del settore statale (bilancio dello Stato, gestione di tesoreria, aziende autonome, ferrovie, Cassa DD.PP e Agenzia per il Mezzogiorno) sia i principali comparti decentrati di spesa (istituti di previdenza, regioni, province e comuni, unità sanitarie locali, aziende municipalizzate). Per ciascuno di questi settori sono state fatte valutazioni circa l'evoluzione delle varie voci di spesa e di entrata, basate sui dati consuntivi disponibili.

oltre che dalle menzionate operazioni volte a compensare il drenaggio fiscale dovuto all'inflazione, dal venir meno degli introiti di natura transitoria, tra i quali: il gettito connesso con la sanatoria per gli errori formali compiuti nelle dichiarazioni fiscali e con la riapertura dei termini per la dichiarazione dei redditi dei fabbricati e di quelli dei lavoratori autonomi; le entrate derivanti dalla temporanea riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali di malattia; i recuperi di crediti contributivi pregressi da parte degli istituti di previdenza.

Le spese al netto degli interessi dovrebbero, invece, accrescere il loro peso sul prodotto interno, a causa soprattutto di quelle per le pensioni e di quelle per gli investimenti. Le prime dovrebbero risentire, oltre che dei vigenti automatismi, dell'aumento del numero dei trattamenti, dell'espansione degli importi medi prodotta dalla sostituzione delle nuove pensioni a quelle di più remota liquidazione e infine degli effetti di alcune recenti sentenze e di alcuni provvedimenti tesi a migliorare talune prestazioni.

In aumento delle spese di investimento dovrebbe agire il raggiungimento della piena operatività da parte della Agenzia per il Mezzogiorno e l'avvio dell'attuazione degli ingenti programmi previsti dalla legge finanziaria per il 1988 nel settore sanitario.

Vanno infine considerati i rischi insiti nella contrattazione, appena avviata, per i diversi comparti del pubblico impiego.

V. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DEI CONTI PUBBLICI NEL PROSSIMO TRIENNIO

Le linee programmatiche dell'azione di risanamento dei conti pubblici definite nel documento redatto nel maggio dello scorso anno individuano tre variabili fondamentali: il peso sul prodotto interno del fabbisogno al netto degli interessi, quello del fabbisogno complessivo e infine quello del debito pubblico. La prima rappresenta la principale variabile strumentale attraverso cui la manovra correttiva viene condotta; la seconda, anch'essa strumentale, risente, oltre che degli effetti diretti degli interventi correttivi, di quelli indiretti indotti sui saggi d'interesse attraverso la flessione del ricorso al mercato. La terza consente di definire l'obiettivo finale dell'azione e cioè: in primo luogo l'arresto, nel 1992, della crescita del rapporto tra il debito del settore pubblico e il prodotto interno al livello di 1,06; in secondo luogo il declino di tale rapporto negli anni successivi.

L'evoluzione delle variabili macroeconomiche avutasì nel 1988 e quella che si prospetta nell'anno in corso, pongono un problema di verifica delle linee di azione in grado di produrre l'arresto della crescita del predetto rapporto tra debito pubblico e prodotto interno. La scelta compiuta è quella di confermare la sua stabilizzazione nell'anno 1992 allo stesso livello indicato nel documento del maggio 1988. In concreto, per conseguire questo risultato, ci si propone di seguire la linea guida rappresentata nel triennio dai valori obiettivo del fabbisogno al netto degli interessi, accentuando, peraltro, la correzione da apportare nel 1991 e nel 1992 in modo da compensare il più elevato livello raggiunto dalle spese per interessi. La manovra implica che, comunque, il tasso di inflazione si mantenga ai livelli programmati altrimenti, pur realizzandosi una riduzione del fabbisogno primario, l'ulteriore aumento degli interessi farebbe crescere il fabbisogno complessivo e metterebbe a repentaglio il conseguimento della stabilizzazione del rapporto debito pubblico PII nei termini prefigurati dal documento del maggio scorso.

A queste condizioni risulta confermata la possibilità di conseguire, attraverso l'azione di risanamento del bilancio pubblico, il riassorbimento del disavanzo primario entro l'anno 1992. Seguendo le indicazioni già fornite nel documento elaborato lo scorso anno, ci si può proporre di conseguire riduzioni di questo aggregato dell'ordine dello 0,9 per cento rispetto al valore del 1989, in ciascuno dei tre esercizi del periodo esaminato. In tal modo, nel 1992 il saldo al netto degli interessi presenterebbe un attivo superiore, anche se di poco, rispetto a quello indicato lo scorso anno (0,59 per cento del prodotto interno, in luogo di 0,44), confermando sostanzialmente gli obiettivi già definiti.

Le misure correttive da porre in essere per conseguire il risultato indicato per il 1992 sono di dimensioni superiori all'attuale fabbisogno al netto degli interessi: in primo luogo perché nel 1992 per conseguire l'obiettivo stabilito in termini di rapporto tra debito pubblico e prodotto interno è necessario conseguire un avanzo pari allo 0,6 per cento del prodotto interno; in secondo luogo perché gli andamenti tendenziali della finanza pubblica già menzionati pongono in rilievo una crescita del predetto fabbisogno tra il 1989 e il 1992 dell'ordine dello 0,7 per cento, in luogo della stazionarietà prevista per tale aggregato nel documento dello scorso anno.

Il diverso andamento tendenziale del fabbisogno al netto degli interessi trova spiegazione: nella completa compensazione degli effetti di drenaggio fiscale dovuti all'inflazione, che nel documento dello scorso anno erano neutralizzati solo parzialmente (questo fattore dà luogo a un minor aumento della pressione fiscale dell'ordine dello 0,3 per cento); negli oneri derivanti da alcune recenti sentenze della magistratura e da alcuni provvedimenti in materia pensionistica; infine, nella flessione degli effetti di alluni interventi di riduzione del fabbisogno decisi nell'anno in corso (ad esempio, oltre quelli già menzionati con riferimento agli introiti tributari e contributivi, quelli tesi al riafflusso presso la tesoreria dello Stato delle disponibilità degli enti pubblici).

Tenuto conto degli indicati andamenti tendenziali, l'azione correttiva del fabbisogno primario nel triennio 1990-92 dovrà dar luogo a riduzioni di spesa o aumenti di entrata valutabili in circa 51.500 miliardi.

Nel 1990 l'azione correttiva necessaria per garantire il valore programmatico del fabbisogno al netto degli interessi del settore pubblico (1,23 per cento del PIL) dovrà assumere le dimensioni di 15.500 miliardi circa.

Sul lato delle entrate (tributarie e contributive) per mantenere il livello programmato nello scorso anno per il 1990 (38,4 per cento, incluso il prelievo CEE), gli interventi dovranno essere tali da assicurare un gettito aggiuntivo dell'ordine di 7.000 miliardi (infatti, il divario tra le entrate tendenziali e quelle programmate è pari a circa lo 0,6 per cento del prodotto interno lordo).

Gli interventi da attuare al riguardo nei prossimi anni dovranno ispirarsi agli obiettivi già fissati: avvicinamento del peso delle imposte indirette al livello dei principali paesi europei; recupero dei margini di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili, tutt'ora ampi nonostante gli interventi intrapresi negli ultimi anni; allargamento delle basi imponibili.

Nel 1990 dovrà iniziare a produrre effetti concreti l'alienazione di alcuni beni del patrimonio pubblico.

Va in ogni caso avvertito che, in conseguenza del rimborso automatico e completo del drenaggio fiscale, nei prossimi anni si rendere necessario procedere con maggiore prontezza nel riadeguare alla crescita dei prezzi i tributi o gli imponibili stabiliti in termini nominali. È questo il caso sia dei tributi specifici nell'ambito dell'imposizione indiretta sia delle rendite catastali nell'ambito di quella diretta.

L'azione sulla spesa, con riferimento al settore pubblico, dovrà in primo luogo riguardare l'insieme degli interventi in favore delle famiglie e delle imprese. I trasferimenti pubblici presentano, per quanto riguarda le famiglie, inefficienze distributive notevoli e, per quanto riguarda le imprese, una limitata rispondenza agli andamenti ed agli obiettivi generali della politica economica. La correzione di tali anomalie rappresenta un'azione necessaria per assicurare il mantenimento degli attuali livelli di "Welfare State".

L'acquisizione di un maggior grado di controllo sull'evoluzione della spesa pubblica dovrà, peraltro, interessare tutte le categorie di pagamento (acquisto di beni e servizi, retribuzioni per il personale, investimenti) e tutti i settori (previdenza, trasporti, sanità, finanza locale) tenendo conto della produttività della spesa, non che degli effetti, propulsivi di essa sul sistema economico. Una cura particolare dovrà essere dedicata alla contrattazione nel pubblico impiego, in modo non solo da mantenere la crescita delle retribuzioni unitarie in termini reali entro il valore programmato, ma anche di correlare gli aumenti contrattuali al conseguimento di concreti risultati in termini di produttività,

apportando anche i necessari cambiamenti volti allo snellimento delle procedure, all'efficienza dei servizi, alla trasparenza della spesa, al recupero all'area contrattuale delle decisioni retributive.

Un contributo di rilievo nel ridimensionamento della spesa dovrà infine provenire da una attenta revisione della parte discrezionale di essa, non soltanto per il bilancio dello Stato, ma anche per quelli degli enti pubblici e degli enti decentrati in genere che dovranno riverificare gli obiettivi perseguiti, la loro effettiva utilità, le vie alternative a disposizione per conseguirli ed il loro costo in termini finanziari.

Sul piano delle procedure di governo e della gestione della finanza pubblica è necessario che si proceda alla revisione del bilancio e della sua struttura, secondo proposte già all'esame del Parlamento, dando così maggiore razionalità alle decisioni e migliore efficacia alla regolazione annuale degli stanziamenti per le varie finalità.

VI. REGOLE DI VARIAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER IL TRIENNIO 1990-1992

Le regole di seguito riportate tendono ad assicurare la coerenza tra l'impostazione del bilancio di competenza e gli obiettivi in termini di cassa delineati per il settore statale e per quello pubblico. Esse presuppongono quindi l'adozione dei provvedimenti che a tal fine si rendono necessari: larga parte della spesa del bilancio è infatti predeterminata dalla legislazione che fissa l'ammontare delle risorse da destinare alle varie finalità ovvero il livello delle prestazioni o dei servizi da assicurare alla collettività.

Dal lato delle entrate la formazione del bilancio per il triennio 1990-1992 dovrà essere impostata in modo da assicurare una crescita della pressione tributaria erariale dell'1,5 per cento (circa mezzo punto l'anno in ciascuno dei tre anni considerati). Questo obiettivo trova anche rispondenza con quello programmato per la pressione fiscale e contributiva del settore pubblico.

Dal lato della spesa dovrà essere riequilibrata nel bilancio di competenza la composizione di essa a favore di quella in conto capitale sacrificata dalla manovra del 1989.

A tal fine la spesa corrente negli anni compresi tra il 1990 e il 1992 dovrà mediamente crescere a un tasso superiore di circa un punto percentuale rispetto all'evoluzione programmata per i prezzi. La spesa in conto capitale nel 1990 dovrebbe avere un ampio recupero della manovra di contenimento del 1989 (l'aumento rispetto al 1989 dovrebbe risultare di circa il 18 per cento). Tra il 1990 ed il 1992, in conseguenza di detto ampio recupero, la sua evoluzione verrebbe mediamente a risultare sensibilmente superiore a quella del PIL nominale.

Il rispetto delle regole sopra enunciate comporta la definizione nel triennio 1990-1992 delle seguenti previsioni di entrata e di spesa (che prescindono dalle ricordate regolazioni di partite pregresse USL e aziende di trasporto).

TAVOLA VI.1: FORMAZIONE DEL BILANCIO (in miliardi di lire)

	1990	1991	1992
Entrate finali	386.000	423.800	461.300
Spese finali al netto degli interessi	425.200	443.650	464.250
Saldo al netto interessi	-39.200	-19.850	-2.950

VII. INDIRIZZI PER GLI INTERVENTI, ANCHE DI SETTORE, COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

VII.1 AZIONE SULLE ENTRATE

Le misure dal lato delle entrate dovrebbero interessare i tributi diretti e indiretti, i contributi sociali, le tariffe e la vendita di beni patrimoniali.

Tributi erariali

Le misure introdotte negli ultimi due esercizi dovrebbero aver consentito di ridurre in parte il divario (5 punti del prodotto interno) esistente tra il livello della pressione fiscale rilevato nel 1987 nel nostro paese e quello prevalente nei principali paesi europei con struttura economica simile alla nostra; tra il 1987 e il 1989 tale indicatore in Italia dovrebbe elevarsi di circa 1,9 punti percentuali. Al riguardo va notato che la differenza rilevata deriva da un minor peso dell'imposizione indiretta e dovrebbe essere attribuibile, da un lato, alla minore propensione al consumo, dall'altro, a più ampi margini di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili; non si rilevano invece scostamenti di rilievo per le aliquote delle imposte, anzi, quelle delle accise sugli oli minerali presentano valori più elevati rispetto agli altri paesi.

Nell'anno in corso si è svolta un'intensa azione sul versante del recupero dei margini di evasione, di elusione e di erosione degli imponibili delle imposte dirette con particolare riferimento ai redditi da lavoro autonomo e a quelli da fabbricati; essa va rafforzata negli anni a venire in modo da ridurre quanto più possibile il ricorso ad inasprimenti tributari nell'imposizione indiretta, evitando così negativi riflessi sul tasso di inflazione.

Nell'ambito dei tributi indiretti si segnala l'esigenza di procedere con maggiore frequenza a una revisione delle aliquote delle imposte specifiche per riadeguarne il valore all'evoluzione dei prezzi. Per quanto concerne l'IVA, si dovrà procedere ulteriormente sulla strada dell'armonizzazione delle aliquote nei paesi della CEE; questa manovra, dopo la prima fase attuata nel luglio del 1988 e nel gennaio dell'anno in corso, attraverso la revisione delle aliquote, dovrà avere come obiettivo prioritario quello di accrescere il livello del gettito; ciò in quanto, dopo le modifiche apportate, il livello dell'aliquota media non dovrebbe differire dal valore medio generale in vigore per i paesi della CEE. Anche nell'ambito dei tributi indiretti occorre rafforzare l'azione tesa alla riduzione dei margini di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili.

Contributi sociali

L'evoluzione tendenziale dei contributi sociali da molti anni risulta inferiore a quella della spesa sociale; ciò, per effetto:

- del rallentamento della creazione di nuovi posti di lavoro nel settore industriale, in presenza di un aumento del pensionati e di maggiori bisogni sanitari connessi con il processo di invecchiamento della popolazione;

- dello, spostamento di occupazione verso il lavoro autonomo, per il quale le aliquote contributive sono minori (il più basso livello del prelievo contributivo e, di fatto, fiscale, per il lavoro autonomo è da ritenere connesso a questo spostamento);
- dell'espansione dell'occupazione nel settore dei servizi, nei quali le diverse esigenze organizzative consentono la prestazione d'opera sotto forma diversa da quella da lavoro dipendente, con una crescita dell'evasione o con una maggiore incidenza del lavoro autonomo già rilevata al punto precedente;
- del considerevole allentamento, con il passaggio del sistema di liquidazione dal metodo contributivo a quello retributivo, nel collegamento esistente tra i versamenti contributivi e l'importo dei trattamenti (poiché per la determinazione della base pensionabile vengono presi in considerazione unicamente gli ultimi cinque anni di attività lavorativa, in molti casi si tende ad accrescere le retribuzioni dichiarate ed i corrispondenti versamenti contributivi in tale periodo e, correlativamente, a ridurre fittiziamente retribuzioni e contributi degli anni precedenti).

L'obiettivo da perseguire in materia è quello di sostenere l'espansione degli introiti, limitando peraltro il ricorso a inasprimenti delle aliquote, al quale in ogni caso si dovrà ricorrere per la prestazione di nuovi e più evoluti servizi resi necessari dai cambiamenti sociali e demografici. In tutti i settori si dovrà comunque operare per non incidere sul grado di competitività della nostra economia e l'espansione degli introiti sarà realizzata accrescendo in r lli e utilizzando la possibilità di incrocio tra i dati fiscali e quelli attinenti alle dichiarazioni contributive, rendendo più stretto il collegamento tra i versamenti effettuati e le prestazioni concesse e, infine, anche attraverso modifiche delle modalità di finanziamento del sistema di sicurezza sociale, superando in tal modo il notevole grado di problematicità che da tempo caratterizza l'acquisizione dei contributi sociali in genere.

Vendita di beni patrimoniali dello Stato

La legislazione introdotta nel 1989 ha avviato gli adempimenti organizzativi per procedere alla ricognizione dei beni patrimoniali alienabili ed alle successive operazioni di vendita. Ciò consente di prevedere corrispondenti introiti.

Tributi degli enti locali

I tributi attualmente gestiti dagli enti locali, ancorché significativamente accresciuti dai provvedimenti collegati alla scorsa legge finanziaria, forniscono un gettito ancora inadeguato al necessario riequilibrio tra risorse proprie e trasferimenti statali.

La effettiva regionalizzazione della spesa sanitaria esige da parte sua l'individuazione di spazi propri di autonomia impositiva delle Regioni. Ciò comporta un ulteriore ampliamento della legislazione concernente l'autonomia impositiva. Inoltre, una gestione più attenta e manageriale dei tributi esistenti potrà consentire risultati apprezzabili per i bilanci locali (si pensi ad esempio all'imposta sulla pubblicità, alla sovrimposta sull'energia elettrica, alla tassa di occupazione spazi pubblici).

Complessive risorse da acquisire

Attraverso le azioni specificate nei precedenti paragrafi e tenuto conto dei possibili ritocchi tariffari, dovranno essere acquisite nel triennio risorse che nel 1992 saranno dell'ordine di 27.800 miliardi. Per il 1990 le maggiori entrate dovranno essere di 9.000 miliardi. Ciò comporta un ulteriore ampliamento della legislazione concernente l'autonomia impositiva.

VII.2 AZIONE SULLE SPESE

L'azione sulla spesa investe aspetti dell'attività del settore pubblico che, seppure formalmente distinti, presentano punti di contatto ed ampie sovrapposizioni. In particolare: la razionalizzazione del sistema dei trasferimenti, l'acquisizione di una maggiore efficienza nell'ambito della produzione di servizi pubblici e di più elevati livelli qualitativi, il riassetto delle autonomie locali e la revisione critica dell'insieme delle spese "discrezionali" delle pubbliche amministrazioni definite con l'approntamento dei bilanci.

Le linee di indirizzo dell'azione di riordino dovrebbero riguardare principalmente: il settore pensionistico, i contributi alle imprese, la sanità (di particolare importanza nell'ambito dei servizi pubblici), la finanza locale, i trasporti, il pubblico impiego, la formazione dei bilanci. Esse riguarderanno peraltro tutti i settori e si dovranno tradurre in regole di comportamento differenziate a seconda della tipologia della spesa, utilizzando indici di incidenza della spesa stessa sulla crescita del reddito e della produttività.

Linee di intervento nel sistema pensionistico

La razionalizzazione del sistema pensionistico dovrà essere perseguita, in primo luogo, attraverso misure che: riducano le aree di sovrapposizione delle prestazioni; creino un più stretto legame tra gli interventi assistenziali e lo stato di bisogno; ritardino il pensionamento; realizzino un più stretto collegamento tra le contribuzioni versate e le prestazioni fornite. Tale modo di procedere tende ad evitare di incidere sulla capacità di reddito dei pensionati che non godano di altri cespiti, in quanto l'ammontare dei singoli trattamenti erogati non appare, in senso assoluto, tale da consentire correzioni di rilievo.

Esiste, infatti, la possibilità di adottare interventi che agiscano nelle direzioni indicate nel documento dello scorso anno e che ancora non risultano realizzati.

Interventi sulla sanità

Nell'ambito della sanità le misure già introdotte costituiscono un insieme organico di interventi tesi, da un lato a controllare l'evoluzione della domanda attraverso la partecipazione dell'assistito alla spesa, dall'altro a modificare le strutture organizzative e le modalità operative.

Oltre agli interventi indicati nel documento dello scorso anno e non ancora attuati, è ormai avviato, ancorché in via di approvazione, il Piano Sanitario Nazionale 1989-1991 già finanziato per due terzi della spesa e che dovrà trovare la completa copertura nell'ambito contributivo e del nuovo potere impositivo delle Regioni, senza oneri per lo Stato. Il Piano prevede interventi innovativi e migliori in ragione delle nuove condizioni sociali e demografiche.

Trasferimenti alle imprese

La spesa per “trasferimenti alle imprese costituisce una delle voci più rilevanti del bilancio pubblico. Le assegnazioni alle imprese costituiscono il frutto di un insieme di interventi succedutisi nel corso del tempo, ciascuno dei quali rispondente a specifiche finalità. Ciò comporta la persistenza di assegnazioni la cui ragione può non trovare riscontro nella situazione attuale. In via generale la veloce crescita dei trasferimenti in favore delle imprese nella prima metà degli anni settanta va complessivamente collegata ad una situazione di crisi economica ormai superata.

La buona situazione di redditività delle imprese (analoga a quella osservata negli altri principali paesi industriali) rende quindi possibile procedere oggi ad una revisione degli incentivi erogati in loro favore. È necessario pertanto procedere ad una verifica del persistere o meno delle condizioni che hanno richiesto l'intervento pubblico. Occorre, in particolare, verificare la rispondenza degli interventi al perseguimento di finalità generali di politica economica, quali il conseguimento di obiettivi di incremento della produttività o della produzione complessiva.

Nella revisione degli incentivi dovranno essere seguiti alcuni criteri generali: in primo luogo, prevedere che gli interventi siano riferiti a un lasso di tempo predeterminato; in secondo luogo, stabilire che essi non siano cumulabili, ovvero regolare i cumuli di più tipi di incentivo; in terzo luogo, dare maggiore certezza nelle entità e sui tempi di versamento del beneficio, in modo da massimizzare i vantaggi in termini di programmazione finanziaria dell'impresa.

Nel comparto dei trasferimenti alle imprese occorre in sostanza effettuare una verifica puntuale di tutti i capitoli di spesa del bilancio dello Stato, in modo da ridimensionare quelli non direttamente collegati al conseguimento di precisi obiettivi macroeconomici. Dal 1990 l'azione su questo versante potrebbe sostituire, in termini di effetto sul fabbisogno, la riduzione apportata temporaneamente nel 1989, alla fiscalizzazione degli oneri sociali di malattia.

Interventi a favore del Mezzogiorno

Per quanto concerne lo sviluppo del Mezzogiorno, si dovrà procedere alla revisione dell'intero sistema dell'intervento straordinario, sia sotto il profilo istituzionale, sia al fine di una migliore allocazione e distribuzione delle risorse che privilegi soprattutto gli interventi che perseguono obiettivi di occupazione, di formazione, di diffusione di iniziative imprenditoriali nelle aree più svantaggiate, di dotazione delle infrastrutture e dei servizi atti a colmare le perduranti diseconomie, e infine di tutela e salvaguardia ambientale.

Spesa locale e regionale

Richiamando al riguardo gli indirizzi già espressi, nonché quelli concernenti la politica di bilancio dello Stato e degli enti decentrati, la loro attuazione potrà portare progressivamente ad un finanziamento della spesa regionale e locale correlato esclusivamente a servizi di interesse generale sulla base di *standards* medi e con esclusione delle spese non aventi carattere obbligatorio.

Politica del pubblico impiego

La politica di controllo della spesa pubblica richiede l'acquisizione di un maggior grado di governabilità del costo del lavoro nel pubblico impiego. Nel contempo, la necessità di favorire l'incremento della produttività dell'intero sistema economico impone di accrescere l'efficienza delle produzioni dei servizi pubblici e la loro efficacia nel soddisfacimento dei bisogni della collettività.

La tornata contrattuale 1988-1990 deve quindi essere caratterizzata da uno sforzo più deciso rispetto al passato nella valorizzazione del merito, introducendo forme di remunerazione volte a realizzare un più stretto collegamento con le responsabilità implicite nei compiti espletati, con il lavoro concretamente eseguito, con l'effettiva professionalità dimostrata.

Per conseguire i risultati indicati e per mantenere gli incrementi della massa salariale complessiva entro i valori stabiliti, nella contrattazione dovranno essere osservate le seguenti regole:

- crescita delle retribuzioni unitarie dell'ordine dell'1 per cento al di sopra dell'inflazione; l'attività legislativa attualmente in corso dovrà tener conto delle decisioni contrattuali che si andranno ad adottare;
- sul versante della produttività, occorre verificare le procedure e i programmi di lavoro in atto, rafforzare i processi di aggiornamento del personale, incentivare la mobilità, collegare l'erogazione dei compensi incentivanti a programmi di attività e al riscontro dei risultati conseguiti. Un contributo al miglioramento dei servizi prestati potrà venire dalla negoziazione del sistema degli orari volta a consentire una apertura pomeridiana di alcuni uffici. In taluni casi, si potrà consentire di introdurre forme di incentivazione del personale attraverso l'istituzione di diritti di segreteria, di sportello, di urgenza, ecc.; questa possibilità sarà ammessa solo nei casi di servizi che si differenzino concretamente da quelli esistenti, per la loro qualità, complessità, celerità. Le quantità finanziarie da destinare al salario di produttività non possono che essere predeterminate in termini aggregati, prevedendo a carico del bilancio statale non più di un ulteriore 0,50 per cento del monte salari dell'anno precedente;
- escludere l'uso delle norme, anche transitorie, che allargano lo spettro dei benefici al di fuori degli obiettivi generali delle normative negoziate;
- evitare che l'attuazione delle qualifiche funzionali, laddove ancora non sia stata perfezionata, possa risolversi in una ulteriore occasione per accessi generalizzati ai livelli superiori e definire in modo chiaro i criteri di accesso a nuove qualifiche;
- non utilizzare le indennità per adeguare la retribuzione ai livelli di professionalità dimostrata. Il ricorso a questo strumento tende ad identificare la qualifica posseduta con la funzione svolta, innescando aspettative in settori o qualifiche analoghe con quasi automatiche "interpretazioni estensive". In ogni caso, non potrà essere concessa più di una indennità al medesimo soggetto;
- pervenire al definitivo superamento del meccanismo degli scatti di anzianità temporaneamente sospeso, sostituendolo con un "salario di anzianità" contrattato. Ciò al fine di liberare ulteriori risorse economiche per incentivare la professionalità e la produttività;

- indicare con chiarezza gli aumenti contrattuali concordati e formulare una valutazione circostanziata degli effetti diretti ed indiretti sulla retribuzione delle principali disposizioni innovative di carattere normativo;
- evitare successive modifiche delle norme contrattate attraverso circolari interpretative, accordi attuativi di settore o di ente, intese a livello regionale o comunale;
- vigilare sulla corretta attuazione delle norme contrattuali, verificandone periodicamente l'applicazione attraverso appositi “nuclei di valutazione” e potenziando il Dipartimento della Funzione Pubblica;
- istituire all'interno di ciascuna amministrazione un apposito ufficio attrezzato ad analizzare criticamente le strutture amministrative e le procedure di lavoro.

L'impostazione del bilancio dello Stato e degli enti pubblici per il triennio 1990-1992

La formazione dei bilanci degli enti pubblici ha sinora ricalcato, nella gran parte dei casi, il criterio della spesa storica. In assenza di informazioni e di analisi approfondite, la spesa iscritta nei bilanci non risponde a precise linee di indirizzo, quanto piuttosto alle occorrenze degli anni precedenti che spesso includono quelle connesse con interventi specifici resi necessari da bisogni di natura transitoria.

Una volta decisi gli stanziamenti, la spesa viene realizzata a prescindere dal suo grado di utilità. Il loro completo e rapido smaltimento diviene per le amministrazioni un obiettivo teso a comprovare l'esistenza di effettive esigenze e quindi il livello delle assegnazioni future.

La parte discrezionale della spesa viene in sostanza definita nei bilanci degli enti senza una analisi approfondita degli obiettivi perseguiti, dei modi alternativi a disposizione per conseguirli, del loro costo in termini finanziari. Tale modo di procedere ha accresciuto il grado di rigidità della spesa, di per se stesso già elevato, tendendo ad innalzarne il livello al di là delle effettive necessità. Gli interventi specifici per ulteriori ed effettive necessità sono stati usualmente portati a giustificazione di nuovi rilevanti incrementi degli stanziamenti.

I limiti di compatibilità dell'indebitamento pubblico con l'evoluzione desiderata per l'economia, l'accrescersi, in prospettiva, del grado di competitività indotto dall'abolizione degli ostacoli amministrativi alla libera circolazione delle merci nel mercato comune europeo impongono ora una svolta decisiva nei comportamenti degli amministratori. Il 1990 e, in prospettiva, l'intero triennio 1990-1992 debbono essere caratterizzati da un ripristino di efficienza e funzionalità dell'apparato pubblico e dall'eliminazione dei condizionamenti posti all'operatività del settore privato.

Per conseguire le finalità indicate, occorre procedere alla riforma della struttura del bilancio. Una regolazione più attenta della parte di spesa flessibile o discrezionale richiede infatti la definizione di procedure di formazione del bilancio dello Stato e di quelli degli altri enti pubblici più flessibili e in ultima analisi idonee allo scopo indicato.

Con riferimento alla struttura del bilancio, va rilevato che, nell'attuale contesto caratterizzato da una scarsa controllabilità della spesa pubblica, è indispensabile passare dall'attuale impostazione a schemi che consentano di riconsiderare gli interventi adottati di anno in anno in funzione degli obiettivi.

Al fine indicato, si rende necessaria un'analisi per funzioni dell'intervento pubblico; l'articolazione per capitoli deve consentire l'analisi del contenuto economico delle singole funzioni e sottofunzioni di cui il programma si compone.

Valgono nei sensi indicati le proposte già sottoposte all'esame delle Commissioni delle Camere.

Complessive riduzioni di spesa

Attraverso le azioni specificate in precedenza le spese del settore pubblico dovranno subire nel triennio 1990-1992 riduzioni fino a raggiungere nel 1992 i 23.500 miliardi. Nel 1990 la riduzione dovrà aggirarsi sui 6.700 miliardi. Per effetto della complessiva manovra di entrata e di spesa e la conseguente riduzione del fabbisogno, è prevista una flessione degli oneri per interessi nel 1992 dell'ordine di 22.000 miliardi e di circa 1.700 miliardi nel 1990.

VIII. DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI

Per la realizzazione degli indirizzi teste enunciati, assunti a base della manovra e delle regole di variazione del bilancio di competenza che dovranno essere rispettate nel triennio, sono qui sinteticamente individuati gli interventi da attuare con specifici disegni di legge collegati.

L'individuazione che viene proposta è in taluni casi subordinata a più approfondite valutazioni circa lo strumento di intervento, non potendosi sin d'ora prevedere, in relazione alla natura delle singole misure, le varie possibilità di modifica offerte dall'ordinamento (legge di bilancio, legge finanziaria, atti amministrativi).

VIII.1 ENTRATE

Per la manovra sulle entrate tributarie ed extratributarie il provvedimento collegato riguarderà tutte quelle misure che per loro natura non richiedono l'adozione della decretazione d'urgenza.

Autonomia impositiva Enti locali

Come già osservato, rientra tra i provvedimenti da adottare per la manovra di bilancio 1990 e bilancio pluriennale 1990-1992 quello concernente l'ampliamento dell'autonomia impositiva dei Comuni e delle Province. In corrispondenza di tale ampliamento potrà essere conseguentemente prevista una riduzione dei trasferimenti statali.

Autonomia impositiva delle Regioni a statuto ordinario

La piena assunzione da parte delle Regioni a statuto ordinario della responsabilità della spesa connessa all'esercizio delle funzioni nelle materie loro attribuite dalla Costituzione ivi compresi i settori della sanità e dei trasporti - postula la concreta individuazione di un più ampio spazio di autonomia impositiva regionale, che consenta a questi Enti una più estesa potestà decisionale non condizionata dal livello delle risorse provenienti dal bilancio dello Stato.

VIII.2 SPESE

Finanziamento delle Regioni a statuto speciale

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, in considerazione dell'ampiezza delle risorse rivenienti dalle rispettive norme finanziarie di attuazione dei singoli statuti, si pone la necessità di una riconsiderazione complessiva, avendo riguardo alle risorse proprie e all'accesso ai fondi settoriali previsti da leggi speciali.

Trasferimenti alle imprese

La ricca e multiforme legislazione autorizzativa di trasferimenti statali sia per spese correnti che per spese in conto capitale potrà essere oggetto di uno specifico disegno di legge per intervenire al di là delle possibilità che la normativa contabile attribuisce allo strumento della legge finanziaria, per la modifica di meccanismi ed istituti vigenti.

Acquisto di beni e servizi

Nel comparto dell'acquisto di beni e servizi, al di là del contenimento che può essere operato in sede sia di determinazione delle assegnazioni di bilancio sia di riduzione dei trasferimenti statali che alimentano i bilanci degli enti decentrati, dovranno essere previste norme di contenimento e razionalizzazione nel quadro della normativa che disciplina il nuovo servizio di riscossione dei tributi per quanto concerne sia il sistema degli aggi che le commissioni bancarie.

La eventualità della proposizione di siffatto provvedimento legislativo è da porsi in relazione a modifiche non realizzabili attraverso atti amministrativi.

Revisione del sistema previdenziale

Valgono al riguardo le indicazioni già fornite nelle pagine precedenti.

Finanziamento delle Università

Con la recente approvazione del provvedimento legislativo istitutivo del Ministero delle Università e della ricerca scientifica, gli atenei hanno acquisito una autonomia amministrativo-contabile che consente di procedere ora a modulare diversamente il loro finanziamento.

VIII.3 ULTERIORI PROVVEDIMENTI

Il Governo ritiene che siano da considerare provvedimenti collegati - in relazione al loro contenuto sostanzialmente rivolto al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica - i seguenti disegni di legge già deliberati o all'esame del Consiglio dei Ministri nel corrente anno:

- riforma dell'Ente Ferrovie dello Stato;
- riforma delle USL;
- norme per l'attuazione del piano sanitario nazionale;
- alienazione di beni patrimoniali.

APPENDICI

A. CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE STATALE

Tale conto riflette le gestioni di cassa del Bilancio statale, della Tesoreria, dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno, della Cassa depositi e prestiti e delle Aziende autonome, ivi compreso l'Ente Ferrovie dello Stato.

L'organizzazione delle voci del conto si ispira alla classificazione economica del bilancio dello Stato e degli enti pubblici: in essa non compaiono i trasferimenti fra le gestioni facenti parte del Conto, in quanto essi si elidono per effetto del consolidamento.

Il consolidamento della gestione di bilancio con quella di Tesoreria comporta, in particolare, anche un'automatica correzione dei flussi contabilizzati in bilancio al fine di renderli espressivi delle operazioni effettivamente realizzate dalla Tesoreria per conto dello stesso Bilancio (ad esempio si considerano: per gli incassi, le quote di gettito tributario versate in Tesoreria ed entro l'anno non contabilizzate in bilancio ed i relativi effetti inversi nell'anno successivo; per i pagamenti, le quote delle erogazioni effettuate dalla Tesoreria e non contabilizzate in bilancio, nello stesso anno, e viceversa).

Qui di seguito si specificano per le principali voci i contenuti di maggiore rilevanza.

A.1 INCASSI

Imposte dirette ed indirette nette

Tali voci sono depurate degli importi registrati in spesa per:

- restituzioni e rimborsi, ivi compresi quelli concernenti l'IVA restituita agli operatori nazionali;
- regolazioni contabili con le regioni Sicilia e Sardegna, in quanto il gettito dei tributi riscossi sui territori delle predette regioni trova allocazione nei bilanci delle stesse.

Esse vengono inoltre corrette per eliminare gli effetti distorsivi determinati da contabilizzazioni verificatesi nell'anno successivo di operazioni effettuate nell'anno precedente (si tratta, ad esempio, della registrazione degli aggi 1985 avvenuta nel 1986 e di quella di parte delle ritenute Irpef relative al 1987 avvenuta nel 1988). La correzione apportata, per lo stesso importo in entrata ed in spesa, risulta ininfluente sul fabbisogno.

Con riferimento alle imposte indirette nette va altresì precisato che esse:

- includono i proventi speciali di competenza statale, esclusi quelli per la costituzione del fondo degli asili nido;
- non comprendono i dazi, i prelievi agricoli e la quota dell'IVA ceduti alle CEE come risorse proprie e come tali risultanti in apposita voce del conto.

Contributi sociali

Tale voce comprende:

- i contributi di malattia versati dai lavoratori e dai datori di lavoro del settore;
- i contributi previdenziali versati dai dipendenti dello Stato (ricompresi, nella consueta versione del conto, fra i trasferimenti correnti dalle famiglie).

Vendita di beni e servizi

Tale voce comprende:

- i proventi dell'attività delle Aziende che producono per il mercato (PP.TT., A.S.S.T., Tabacchi) nonché dell'Ente Ferrovie dello Stato;
- i proventi rivenienti allo Stato per servizi resi dietro pagamento di una tariffa o per la messa a disposizione di strutture.

Redditi da capitale

La voce, determinata tenuto conto delle operazioni di consolidamento fra gli enti del settore, comprende:

- gli interessi attivi per mutui concessi dagli enti del settore a soggetti privati o soggetti pubblici esterni al settore (per esempio, quelli riscossi dalla Cassa DD.PP. per mutui erogati agli enti locali);
- altri proventi derivanti da attività patrimoniali quali fitti, canoni, censi, ecc.

Trasferimenti correnti da famiglie

Tale voce, rispetto a quella analoga che compare nel Conto utilizzato nella relazione trimestrale di cassa, è stata depurata dei contributi previdenziali versati dai dipendenti dello Stato - riclassificati, come già detto, nei contributi sociali - e dei proventi del condono edilizio considerati negli altri incassi correnti.

Trasferimenti correnti da imprese

Larga parte dell'aggregato è costituita dal contributo forfettario delle imprese di assicurazione per l'assistenza prestata dalle strutture sanitarie in conseguenza di incidenti automobilistici.

Trasferimenti correnti da estero

La voce prevalentemente riguarda le disponibilità aggiuntive rispetto a quelle derivanti dalle "risorse proprie" fatte affluire dalla CEE nelle apposite contabilità speciali esistenti presso la Tesoreria statale.

Altre operazioni finanziarie

Tale voce per larga parte si riferisce ai rientri in tesoreria di depositi bancari degli enti pubblici.

A.2 PAGAMENTI

Personale

Tale posta comprende:

- gli oneri per la retribuzione del personale degli enti del settore;
- gli oneri per i pensionati dello Stato, delle Aziende autonome e dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Essa per il 1988 è stata depurata, come operato per le imposte, di parte delle ritenute erariali.

Trasferimenti correnti a famiglie

Tale voce comprende essenzialmente:

- gli assegni mensili agli invalidi civili, ciechi e sordomuti;
- le pensioni ed i vitalizi di guerra;
- i contributi alle istituzioni sociali private non aventi fini di lucro;
- il contributo alla C.E.I.

Trasferimenti correnti alle imprese

L'aggregato, oltre ai finanziamenti concessi dagli enti del settore alle imprese private e pubbliche, comprende anche:

- gli oneri per garanzie di cambio;
- gli oneri per l'attuazione degli interventi per la politica agricola comunitaria.

Trasferimenti correnti all'estero

L'aggregato, oltre agli oneri rivenienti dai trattati internazionali, comprende anche:

- i finanziamenti per la cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo;
- le quote delle risorse proprie CEE destinate all'estero.

Trasferimenti correnti a enti pubblici

La voce comprende i finanziamenti di parte corrente erogati dal settore:

- alle Regioni, inclusi il Fondo sanitario nazionale e il Fondo trasporti per il ripiano delle perdite di esercizio delle aziende ed escluse, come già detto, le regolazioni contabili con le regioni Sicilia e Sardegna;
- ai Comuni e le Province, per le esigenze di finanziamento della spesa corrente;
- agli enti previdenziali, essenzialmente per erogazioni all'INPS a carico della tesoreria e del bilancio, ivi compresa la contabilizzazione delle quote fiscalizzate dei contributi di malattia;
- agli altri enti pubblici non economici rientranti nel settore pubblico.

Interessi (netti di retrocessioni da B.L.)

La voce comprende gli interessi passivi pagati dallo Stato, inclusi quelli di mora, e dagli altri enti del settore al netto dei rapporti interni e delle retrocessioni dalla Banca d'Italia. Queste ultime sono determinate dalla differenza fra il rendimento medio ponderato di tutte le attività nei confronti del Tesoro (conto corrente di Tesoreria, titoli di

Stato in libera disponibilità della Banca d'Italia) e l'interesse mediamente corrisposto sulla riserva obbligatoria, applicata ad un volume di attività pari all'ammontare dei depositi costituenti la riserva obbligatoria stessa.

Altri pagamenti correnti

Tale voce essenzialmente include:

- gli oneri per gli Organi costituzionali dello Stato;
- le poste correttive delle entrate non portate in detrazione alle entrate tributarie, vale a dire le vincite al lotto, i canoni RAI-TV versati all'ente e le restanti poste compensative.

Costituzione di capitali fissi

L'aggregato comprende:

- gli investimenti diretti dello Stato sia per infrastrutture, sia per l'acquisizione di beni mobili,
- macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche (le infrastrutture militari e l'acquisto di materiale bellico sono invece esclusi, in quanto per convenzione internazionale sono ricompresi nella voce "acquisto di beni e servizi");
- la predisposizione di infrastrutture da parte delle Aziende autonome e dell'Ente Ferrovie dello Stato, nonché da parte dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Trasferimenti in conto Capitale a famiglie

La voce comprende, oltre alle consuete erogazioni dello Stato essenzialmente destinate ad enti morali (per il ripristino o la costruzione di edifici), una quota stimata dei finanziamenti a favore delle zone terremotate che viene erogata, attraverso le apposite contabilità speciali, direttamente ai beneficiari.

Trasferimenti in conto capitale alle imprese

La voce essenzialmente comprende le erogazioni dello Stato e dell'Agenzia per lo sviluppo del Mezzogiorno a favore delle imprese riferentisi a:

- contributi in conto interessi su operazioni di credito agevolato;
- contributi a fondo perduto;
- rimborsi di rate di ammortamento di mutui contratti da imprese pubbliche;
- erogazioni a carico di apposite contabilità speciali destinate alle imprese (Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica, Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, ecc.);
- finanziamenti a favore delle zone terremotate per la quota stimata erogata alle imprese (in analogia a quanto operato per le destinazioni alle famiglie).

Trasferimenti in Conto capitale ad enti pubblici

Tale voce comprende i trasferimenti a regioni, comuni e province ed agli altri enti pubblici non economici. In particolare i trasferimenti ai primi due settori sono stati

accresciuti della quota stimata dei finanziamenti a favore delle zone terremotate transitata nei bilanci degli enti regionali e locali.

Partecipazioni e mutui

Si tratta di un'aggregazione della più articolata classificazione delle partite finanziarie che compare nel tradizionale conto consolidato del settore statale.

In particolare:

- le erogazioni alle istituzioni finanziarie comprendono sia le partecipazioni che le anticipazioni agli istituti di credito speciale;
- le erogazioni agli enti pubblici sono costituite dal mutui della Cassa depositi e prestiti agli enti locali ed alle regioni;
- le erogazioni agli altri soggetti riflettono anticipazioni ed altre operazioni finanziarie della Cassa depositi e prestiti.

B. CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO

Il conto rappresenta la seconda esperienza di consolidamento dei conti settoriali prodotti dalla Ragioneria Generale dello Stato e singolarmente pubblicati nella Relazione trimestrale di cassa del Ministro del tesoro al Parlamento.

I settori considerati sono stati in particolare, oltreché il Settore statale, quelli delle Regioni, dei Comuni e Province, delle Unità sanitarie locali, degli Enti di previdenza, delle Aziende municipalizzate.

Va, inoltre, precisato che le difficoltà ancora esistenti nel reperimento dei dati degli altri enti pubblici non economici hanno suggerito l'opportunità di indicare in un'unica posta i pagamenti verso l'esterno del settore pubblico di detti enti, rinunciando ad una stima della loro distribuzione tra le varie categorie di spesa, che sarebbe risultata problematica per mancanza di evidenza storica.

Ancora va ricordato come i dati di base relativi agli enti previdenziali sono stati integrati con i flussi di entrata e di spesa degli Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro.

Qui di seguito si descrivono brevemente i contenuti delle singole categorie di entrata e di spesa del Conto, limitando l'esposizione al contributo offerto dagli enti esterni al Settore statale.

B.1 INCASSI

Imposte dirette e indirette nette

La voce comprende:

- le imposte erariali riscosse direttamente dalle Regioni sul loro territorio;
- le imposte che rientrano nella potestè impositiva degli enti della finanza locale;
- i contributi GESCAL a carico dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro riscossi dagli enti di previdenza.

Contributi sociali effettivi

La voce comprende:

- i contributi previdenziali pagati dal settore privato e dagli enti pubblici agli enti di previdenza inclusi quelli corrisposti agli Istituti di previdenza amministrati dal Tesoro;
- i contributi di malattia riscossi per conto dello Stato dall'INPS.

Vendita di beni e servizi

Tale voce, che risulta rilevante soprattutto nel conto dei Comuni e delle Aziende municipalizzate, comprende:

- i proventi dei servizi pubblici, quali diritti di segreteria ed altri introiti;
- i proventi dei beni patrimoniali degli enti, quali fitti, canoni, ecc.;

- il ricavo delle vendite di servizi da parte delle Aziende municipalizzate (trasporto, luce, gas, acqua).

Altri incassi correnti

Si tratta di poste che nei singoli bilanci non trovano immediata attribuzione nelle voci generali della classificazione e la cui specificazione pertanto si rinviene solo in sede di rendiconto.

Trasferimenti in conto capitale da famiglie

Tale voce, presente soprattutto nei bilanci dei Comuni, comprende essenzialmente proventi derivanti dalle concessioni edilizie e dalle sanzioni previste dalla disciplina urbanistica oltre che introiti dovuti a eredità e donazioni.

Trasferimenti in conto capitale da imprese

Anch'essa, accentrata nei bilanci dei Comuni, comprende proventi derivanti dalle concessioni relative a costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali, dirette alla trasformazione di beni ed alla prestazione di servizi, e dalle eventuali relative sanzioni.

Altri incassi di capitale

Si tratta di introiti derivanti da alienazione di beni patrimoniali, quali la cessione di aree per l'edilizia economica e popolare e per le attività produttive, la vendita di boschi e di fabbricati.

B.2 PAGAMENTI

Personale

La voce comprende gli oneri per le retribuzioni al personale in servizio.

Acquisto di beni e servizi

La voce oltre ai consueti contenuti, propri delle Amministrazioni del settore pubblico, accoglie per le USL gli interventi in materia di assistenza sanitaria.

In particolare, con riguardo a quest'ultimo aspetto, essa comprende essenzialmente:

- gli oneri per l'assistenza ospedaliera in istituti scientifici e case di cura convenzionate;
- gli oneri per l'assistenza medico-generica e specialistica convenzionata;
- gli oneri per l'assistenza farmaceutica;
- gli oneri per vitto e materiale medico-sanitario . degli ospedali delle USL;
- gli oneri per diagnosticastrumentale e di laboratorio convenzionati;
- gli oneri per l'assistenza termale.

Inoltre, sempre con riferimento alle USL, essa considera la quota di pertinenza degli oneri oggetto di ripiano dei disavanzi formatisi a partire dal 1982.

Trasferimenti correnti a famiglie

Tale voce, rilevante nel Conto degli enti di previdenza, assume dimensioni apprezzabili anche nei conti delle Regioni, dei Comuni e delle Province.

Per la parte relativa alle erogazioni degli enti di previdenza, essa comprende:

- le prestazioni, sia di natura previdenziale sia di natura assistenziale, erogate dagli enti compresi gli Istituti amministrati dal Tesoro;
- le rendite vitalizie e temporanee dell'INAIL;
- le erogazioni per assegni familiari;
- le indennità di disoccupazione ed integrazione salariale;
- le indennità di malattia, infortuni e maternità;
- le liquidazioni di fine rapporto.

Per quanto riguarda le Regioni, i Comuni e le Province, la voce comprende:

- gli interventi assistenziali a favore degli invalidi, degli handicappati, degli indigenti, degli inabili al lavoro, delle persone anziane;
- le rette di ricovero di minori in istituti di rieducazione;
- gli oneri per interventi in materia di occupazione giovanile;
- gli oneri per l'assistenza scolastica, ivi compresi i buoni-pasto ed i buoni-libro.

Trasferimenti correnti ad imprese

Tale voce, apprezzabile solo nei conti delle Regioni, comprende:

- i contributi alle aziende private che esercitano servizi di trasporto;
- i contributi per spese di avviamento di cooperative;
- i contributi in conto interesse per finanziamenti agevolati in agricoltura;
- gli interventi a favore degli allevatori per la tenuta di alberi genealogici.

Trasferimenti correnti e in conto capitale ad enti pubblici

Si tratta delle due categorie di spesa dove sono inseriti tutti i pagamenti degli altri enti pubblici non economici per i quali, come già indicato in premessa, non è stato costruito un apposito conto.

Altri pagamenti correnti

Tale aggregato, oltre a partite che non trovano immediata attribuzione nelle voci specifiche della classificazione, comprende:

- gli oneri per organi istituzionali;
- gli oneri per canoni, livelli e censi;
- gli oneri per risarcimenti.

Costituzione di capitali fissi

Tale voce comprende:

- gli oneri per le infrastrutture di carattere locale;
- gli oneri per infrastrutture produttive specifiche delle aziende municipalizzate;
- gli investimenti edilizi realizzati dagli enti di previdenza.

Trasferimenti in conto capitale a famiglie

Tale voce comprende essenzialmente:

- i contributi ai proprietari di fabbricati danneggiati da calamità naturali;
- i finanziamenti per l'edilizia residenziale convenzionata ed agevolata;
- i contributi a privati per l'uso di energie alternative.

Trasferimenti in conto capitale ad imprese

L'aggregato si riferisce essenzialmente a contributi:

- per impianti di depurazione e per l'utilizzo nell'edilizia di fonti di energia rinnovabile;
- per lo sviluppo di nuove attività;
- a favore di aziende, agricole e non, danneggiate da eventi meteorologici e calamità naturali;
- in conto interessi per credito agrario di esercizio e di miglioramento.

Partecipazioni e mutui

Tale voce comprende soprattutto le partecipazioni alle Società finanziarie locali.