



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1991-1993

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1991-1993

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 1991-1993

*(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

Giulio Andreotti

dal Ministro del Tesoro

Guido Carli

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

Paolo Cirino Pomicino

dal Ministro delle Finanze

Salvatore Rino Formica

Comunicato alla Presidenza il 21 maggio 1990

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 1989 E PREVISIONI PER IL 1990: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF
 - III.1 Risultati del 1989
 - III.2 Previsioni per il 1990
 - III.3 Stato della Finanza pubblica: Alcuni Raffronti internazionali
- IV. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO
 - IV.1 Il previsto Andamento tendenziale
 - IV.2 Obiettivi programmatici
 - IV.3 Azione correttiva
- V. REGOLE DI VARIAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER IL TRIENNIO 1991-1993
- VI. INDIRIZZI PER GLI INTERVENTI, ANCHE DI SETTORE, COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
 - VI.1 Azione sulle Entrate
 - VI.2 Azione sulla Spesa
- VII. DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola II.1 Quadro macroeconomico italiano 1991-1993

Tavola IV.1 Manovra 1990-1993 – Settore pubblico

Tavola IV.2 Manovra 1990-1993 – Settore statale

Tavola V.1 Formazione del Bilancio

PREMESSA

Gli esercizi finanziari 1991,1992 e 1993 ai quali si riferisce questo documento, cadono nel periodo nel quale sarà completato il mercato unico; il passaggio dal primo stadio al secondo stadio del processo di attuazione dell'unione economica e monetaria potrà avvenire nel corso di questo intervallo temporale.

Il primo stadio avrà inizio il 1 luglio prossimo e sarà contraddistinto da due innovazioni:

- la vigilanza sulle politiche economiche, finanziarie e monetarie degli Stati membri, esercitata dagli organi della Comunità europea (Consiglio, Commissioni) diverrà più stringente; l'attenzione verso le politiche di bilancio sarà acuta e, pur in assenza di poteri di coercizione da parte della Comunità, gli Stati membri saranno più vincolati al rispetto delle direttive che da questa proverranno;
- il Consiglio dei Governatori assumerà gradualmente funzioni affini a quelle del Consiglio di amministrazione del costituendo sistema europeo di banche centrali; l'esigenza di affrancare la politica monetaria dalla soggezione al finanziamento del fabbisogno del settore statale diverrà più incombente.

Nel secondo stadio la politica di bilancio continuerà ad essere responsabilità di ciascuno Stato membro, ma sarà assoggettata all'osservanza dei seguenti principi:

- in nessun caso i disavanzi di bilancio potranno essere finanziati con creazione monetaria; le banche centrali potranno eseguire acquisti e vendite di titoli di Stato al solo scopo di regolare la liquidità dell'economia; non potranno esser imposti vincoli di portafoglio alle banche commerciali; il ricavo di prestiti in monete non comunitarie non potrà essere negoziato a condizioni preferenziali;
- mentre la politica di bilancio resterà di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro, in nessun caso beneficerà di garanzie concesse ad uno Stato da parte di uno o più Stati membri;
- quando si manifesteranno disavanzi eccessivi dovranno essere presi provvedimenti correttivi anche nel caso che siano finanziati senza ricorso alla creazione di moneta.

Non esiste una definizione certa di disavanzi eccessivi; secondo alcuni Stati membri sarebbero tali, quando eccedessero la spesa in conto capitale; in ogni caso, sarebbero eccessivi i disavanzi finanziari nel mercato dei capitali interno ed intracomunitario quando suscitassero distorcenti l'ordinato svolgimento dell'attività del mercato ed in particolar modo i livelli dei assi di interesse.

Nei dibattiti in corso si sono levate voci per affermare che gli Stati membri con disavanzi eccessivi non sarebbero ammessi alla partecipazione al sistema europeo di banche centrali.

Nel determinare le politiche di bilancio del triennio 1991-1993 non potremo non tener conto di questi condizionamenti, pena la nostra esclusione dal sistema europeo di banche centrali, in palese contraddizione con le ripetute enunciazioni di vocazione europeistica nelle quali tutte le parti politiche presenti in Parlamento concordano.

Le indicazioni contenute in questo documento di programmazione economica e finanziaria divergono apprezzabilmente da quelle contenute nel documento presentato il 15 maggio 1989 per l'altezza della spesa per interessi e ciò è dovuto a due ordini di cause:

- la prima, l'andamento rialzista dei tassi di interesse nei mercati internazionali manifestatosi nella seconda metà del 1989 e la sua propagazione al mercato interno;
- la seconda, l'andamento del tasso di inflazione meno favorevole di quello presunto nel documento del maggio 1989 ed il suo riflesso negativo sul tasso di interesse.

Il tasso di inflazione aveva raggiunto il 7 per cento nel luglio 1989 e da allora è andato costantemente scemando, ma ad un ritmo troppo lento per situarsi sui livelli medi supposti nel documento 1989.

L'andamento dei tassi di interesse continua ad essere largamente imprevedibile, sia per i contrastanti segnali espressi dal comportamento degli indicatori economici un po' dovunque e specialmente negli Stati Uniti, sia per le incertezze non del tutto dissipate intorno alle conseguenze sul livello dei tassi dell'accelerazione della riunificazione delle due Germanie. Anche l'andamento dell'inflazione dà luogo ad incertezze: i prezzi all'ingrosso manifestano una tendenza alla decelerazione e quelli del petrolio sono orientati al ribasso.

Secondo il Direttore generale del Fondo monetario internazionale sono in azione forze che spingono verso l'alto i tassi di interesse reali:

- nei maggiori Paesi industriali la produzione è prossima al limite della capacità produttiva e la crescita della domanda sollecita aumenti dei prezzi;
- nel mondo preso nel suo insieme si delinea una generalizzata insufficienza di risparmio destinabile al finanziamento degli investimenti produttivi;
- serpeggiano aspettative di inflazione in salita;
- le incertezze sulla politica monetaria concorrono a mantenere elevati i tassi di interesse.

I rimedi risiedono in una accresciuta cooperazione internazionale lungo le seguenti direttrici:

- restringere la distruzione di risparmio prodotta dai disavanzi di parte corrente dei bilanci pubblici;
- riformare l'organizzazione dei mercati finanziari al fine di stimolare la formazione del risparmio;
- contrastare la diffusione di aspettative inflazionistiche;
- ridurre l'imprevedibilità della politica monetaria.

In una situazione nella quale il livello dei tassi di interesse costituisce una variabile esogena nella componente reale ed in presenza di uno stock di debito pubblico di ammontare all'incirca pari al prodotto interno lordo, la politica di bilancio deve essere orientata all'obiettivo della contrazione della spesa al netto degli interessi; occorre conseguire entro il 1991 un avanzo primario e occorre che questo cresca ininterrottamente nel corso del triennio.

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

Nell'anno in corso, l'economia dei paesi industriali, pur rallentando, dovrebbe continuare a svilupparsi a ritmi sostenuti, sospinta dal perdurare tale fase espansiva degli investimenti; la crescita del prodotto interno lordo dovrebbe infatti sfiorare il 3 per cento. Il tasso di disoccupazione dovrebbe rimanere invariato; in Europa dovrebbe invece registrare una lieve flessione.

Il persistere di politiche di bilancio e monetarie attente alle esigenze di stabilità dovrebbe consentire di mantenere un equilibrio tra espansione dell'attività produttiva e controllo dell'inflazione. La crescita dei prezzi, pur continuando a risultare più elevata rispetto al punto di minimo registrato nel 1986-1987, dovrebbe essere contenuta tra il 4 e il 4,5 per cento.

Il rallentamento dell'attività economica dovrebbe interessare soprattutto il Nord America, il Regno Unito e in misura minore il Giappone e l'Europa continentale. Nella Germania federale e in Francia si dovrebbe manifestare invece una lieve accelerazione dell'attività produttiva.

La diversità nella crescita del prodotto dei vari Paesi dovrebbe contribuire a ridurre l'attuale divario nella dinamica dei prezzi interni. Gli squilibri della bilancia dei pagamenti correnti non presenterebbero invece progressi significativi: alla riduzione del considerevole disavanzo del Regno Unito, si contrapporrebbe l'espansione dell'avanzo della Germania federale. Non si dovrebbero inoltre avere riduzioni di rilievo del surplus del Giappone e del *deficit* degli Stati Uniti.

L'impostazione restrittiva delle politiche monetarie mantenuta durante il 1989, soprattutto in Europa e in Giappone, e l'orientamento che nell'anno in corso ha ispirato la fissazione degli obiettivi intermedi, confermano che il controllo dell'inflazione rimane un obiettivo prioritario. Anche le politiche di bilancio dovrebbero continuare ad esprimere impulsi verso la riduzione dei disavanzi pubblici.

Estendendo l'analisi a un arco temporale più ampio, le prospettive dell'economia internazionale appaiono ancor più favorevoli. Dopo il lieve rallentamento dell'anno in corso, il commercio mondiale dovrebbe tornare a svilupparsi a ritmi sostenuti. In base alle stime degli organismi internazionali, nel prossimo quadriennio lo sviluppo del reddito dei Paesi industrializzati dovrebbe raggiuarsi a circa il 3 per cento annuo. In Europa, le potenzialità insite nel completamento del mercato unico e nell'apertura dei mercati dell'area orientale dovrebbero consentire tassi di crescita ancor più elevati.

Gli effetti dei rivolgimenti politici in atto nei Paesi dell'Est, e in particolare quelli che deriveranno dalla riunificazione tedesca, sono di difficile valutazione sia per quanto concerne i tempi in cui si manifesteranno, sia con riferimento alle dimensioni che verranno ad assumere: è tuttavia certo che essi si concreteranno in un aumento della domanda di beni sia d'investimento sia di consumo. L'espansione della domanda di questi Paesi potrà trovare compenso nell'accrescimento dell'offerta interna solo nel lungo periodo; nel breve termine, essa dovrà essere soddisfatta attraverso una crescita delle importazioni, soprattutto dai Paesi occidentali.

L'aumento delle esportazioni dei Paesi occidentali verso quelli dell'Est potrà peraltro provocare nei primi impulsi inflazionistici e quindi tensioni nei tassi di interesse e nei cambi.

In questo contesto, la politica di bilancio dovrà contenere dette tensioni, liberando le risorse necessarie a sostenere il processo di democratizzazione dei Paesi dell'Est e la riforma della loro struttura economica. La politica monetaria dovrà continuare a indirizzarsi all'obiettivo della stabilità dei prezzi.

Anche l'unificazione monetaria tedesca sarà fonte di incertezze, ponendo problemi nuovi alla conduzione della politica monetaria nella Germania federale. L'aumento di recente intervenuto nei rendimenti delle obbligazioni a lungo termine in tale Paese è indicativo dei timori che si sono andati delineando nel mercato.

Nel lungo periodo, l'aumento di produttività che dovrebbe caratterizzare i Paesi dell'Est e l'espansione della domanda mondiale, in conseguenza della ristrutturazione della loro economia, forniranno un nuovo impulso alla crescita nell'area industriale.

II. ECONOMIA ITALIANA E OBIETTIVI MACROECONOMICI PROGRAMMATICI

Seguendo l'andamento già rilevato a livello internazionale, nel nostro Paese il prodotto interno continuerà, nell'anno in corso, a crescere a un ritmo elevato, sebbene di poco inferiore a quello dello scorso anno, sospinto da una espansione degli investimenti fissi lordi superiore a quella dei consumi. L'occupazione dovrebbe continuare ad aumentare: la tendenza alla riduzione di manodopera nella grande industria dovrebbe infatti essere più che compensata dall'assorbimento di nuove forze di lavoro da parte delle imprese di piccola e media dimensione e del settore dei servizi.

Le esportazioni dovrebbero mantenere le quote di mercato conquistate nel 1989, le importazioni rallenterebbero significativamente, pur continuando a crescere a un ritmo pressoché doppio rispetto alla domanda interna. Il peso sul prodotto interno del saldo commerciale e di quello corrente non dovrebbero discostarsi dai valori osservati nel 1989, significativamente la loro natura strutturale.

Dall'inizio dell'anno l'inflazione è in decelerazione: ad aprile il tasso di crescita tendenziale del costo della vita è risultato pari al 5,8 per cento, a fronte del 6,5 per cento del dicembre 1989. L'attuale configurazione del tasso di cambio, in particolare il deprezzamento del dollaro nei confronti delle valute europee, favorisce il contenimento delle pressioni inflazionistiche: alla fine dell'anno, il tasso d'inflazione dovrebbe essere ricondotto al di sotto del 5 per cento.

La situazione della finanza pubblica continua a richiedere un attento monitoraggio, nonostante i favorevoli risultati del primo quadrimestre, in cui il fabbisogno del settore statale è risultato di importo analogo a quello registrato nello stesso periodo dell'anno precedente; in assenza di ulteriori interventi, detto aggregato tenderebbe a discostarsi in misura significativa dagli obiettivi.

Nonostante i favorevoli risultati che si vanno delineando per il 1990, l'economia italiana è caratterizzata da elementi di debolezza, squilibri della finanza pubblica, squilibri territoriali, disavanzi della bilancia dei pagamenti correnti, permanenza di un differenziale di inflazione rispetto agli altri principali Paesi industriali.

Essa tuttavia possiede potenzialità non ancora pienamente espresse: elevato tasso di risparmio, disponibilità di forze di lavoro, rilevanti capacità umane e tecniche.

Il processo di integrazione europea e l'apertura dei mercati dell'Est offrono al nostro Paese la possibilità di utilizzare appieno dette potenzialità e rafforzare il processo di crescita. A tal fine, sono necessari interventi di politica economica e comportamenti delle parti sociali tesi a superare i predetti elementi di debolezza e qualora venissero a mancare, dai citati fattori internazionali potrebbero derivare riflessi negativi.

L'adesione alla banda stretta di fluttuazione dello SME e la recente liberalizzazione dei movimenti di capitali rappresentano punti di partenza per azioni impegnative su più versanti.

Va, in primo luogo, perseguito l'obiettivo del risanamento della finanza pubblica.

Un elevato livello di debito pubblico costituisce un fattore di instabilità finanziaria. Il processo di accumulo del debito pubblico, a lungo andare, comporterebbe una continua crescita della parte del reddito prodotto da attribuire ai detentori dei titoli di Stato, con effetti di disincentivo sull'attitudine a lavorare e a investire.

La necessità di ridurre il peso esercitato dal fabbisogno pubblico sui mercati monetari e finanziari diverrà via via più cogente con il procedere dell'integrazione finanziaria. In prospettiva, i margini a disposizione delle autorità monetarie per la regolazione dei tassi di interesse diverranno progressivamente più ristretti, rendendo più acuto il conflitto tra l'obiettivo di collocare sul mercato quantità rilevanti di titoli pubblici, e quindi di contenere la crescita degli aggregati monetari e creditizi, e quello di assicurare un tasso di cambio coerente con lo sviluppo desiderato dell'economia.

Il riequilibrio dei conti pubblici allontanerà i rischi di instabilità finanziaria e di insostenibilità del debito pubblico, oggi accentuati dalle turbolenze presenti sui mercati internazionali e dalla loro maggiore rapidità di trasmissione al mercato interno; esso ridarà elasticità alla politica monetaria, favorendo il finanziamento dell'attività di investimento.

All'azione sulla finanza pubblica il Governo dovrà affiancare una politica dei redditi, tesa a favorire: la discesa dell'inflazione verso il livello prevalente negli altri Paesi europei; una politica industriale, degli investimenti pubblici e dei fattori della produzione, volta ad accrescere la produttività del sistema economico; il perseguimento di una maggiore efficienza dei processi di produzione dei servizi pubblici e di una maggiore efficacia nel soddisfacimento dei bisogni. Le parti sociali dovranno a loro volta seguire comportamenti tesi a favorire il realizzarsi degli obiettivi riguardanti la crescita della produttività e i prezzi.

L'impegno comune del Governo e delle parti sociali potrebbe consentire il realizzarsi di una crescita stabile del reddito dell'ordine del 3 - 3,5 per cento l'anno. In tale contesto, verrebbe favorita la prosecuzione dell'attuale fase di intenso accumulo del capitale e l'inflazione potrebbe discendere gradatamente dal 5 per cento previsto per l'anno in corso al 3 - 3,5 per cento nel 1993. I tassi d'interesse scenderebbero verso il livello prevalente sui mercati internazionali; la diminuzione risulterà favorita dal recente ingresso della lira nella fascia stretta dello SME, che viene a ridurre le aspettative di aggiustamenti di cambio.

Sarebbe, infine, possibile avviare a soluzione i nodi strutturali dell'economia italiana e, in particolare, quelli connessi con gli squilibri territoriali e con l'elevato tasso di disoccupazione. L'occupazione potrebbe infatti crescere ad un ritmo di poco inferiore all'1 per cento, consentendo di avviare l'assorbimento delle forze di lavoro inoccupate.

TAVOLA II.1: QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO 1991-1993 (variazioni percentuali)

	1991	1992	1993
PIL in termini reali	3,0	3,2	3,5
Prezzi al consumo	4,5	3,9	3,5
Occupazione	0,9	1,0	1,2
Tasso di disoccupazione	11,5	11,1	10,4

III. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1989 E PREVISIONI PER IL 1990: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF

III.1 RISULTATI DEL 1989

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico nel 1989 è risultato pressoché pari all'importo prefissato nel documento dello scorso anno; tra il 1988 e il 1989, esso è infatti passato da 125.300 a 133.500 miliardi, riducendo il suo peso sul prodotto interno dall'11,6 all'11,2 per cento. Analogo andamento hanno registrato le occorrenze finanziarie del più ristretto comparto statale, cresciute tra i due anni da 124.700 ad oltre 132.100 miliardi.

Sull'andamento del fabbisogno del 1989 hanno agito, in senso accrescitivo, lo slittamento ai primi mesi del 1990 di introiti tributari e contributivi per 2.500 miliardi, prodotto dalle astensioni dal lavoro nel settore bancario Avutesi sul finire dell'anno; in senso riduttivo, lo scivolamento all'anno in corso degli oneri connessi con il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, pari a circa 3.000 miliardi, al netto delle ritenute fiscali e contributive.

Il fabbisogno primario del settore pubblico ha presentato una riduzione considerevole sia in termini assoluti sia in termini relativi, passando da 34.900 miliardi nel 1988 a 24.800 nel 1989, rispettivamente pari al 3,2 e al 2,1 per cento del prodotto interno.

Tale risultato è dipeso soprattutto dalla entità dell'azione correttiva posta in essere in più riprese nel corso dell'anno. L'insieme delle misure adottate si può valutare abbiano comportato:

- un aumento degli introiti dell'ordine di 12.000 miliardi, al netto del minor gettito connesso con la revisione apportata alle aliquote dell'Irpef, valutabile in circa 6.000 miliardi;
- minori esborsi dell'ordine di 5.000 miliardi, come risultato delle norme in materia sanitaria e delle norme tese a ridurre le disponibilità detenute dagli enti pubblici presso il sistema creditizio.

La manovra dal lato delle entrate ha riguardato:

- per oltre 6.000 miliardi i contributi sociali (revisione della fiscalizzazione e vari inasprimenti di aliquote);
- per 8.500 miliardi le imposte indirette, concernenti in gran parte l'Iva e la nuova imposta comunale per l'esercizio di arti, professioni e attività di impresa;
- per 2.000 miliardi i proventi derivanti dalla revisione del regime dei *tickets* sanitari;
- per 900 miliardi i proventi dei vari condoni.

Dal lato della spesa, il blocco dei prezzi dei farmaci e le misure dirette a contenere gli accertamenti diagnostici hanno consentito una riduzione degli esborsi dell'ordine di 2.000 miliardi; le misure dirette a contenere i prelievi netti dalla Tesoreria dello Stato da parte degli enti decentrati hanno determinato un beneficio netto valutabile in circa 3.000 miliardi; la sostituzione del blocco degli organici con la regolazione del *turn over* ha

determinato una netta flessione nell'incremento del numero degli addetti al settore pubblico, passato dall'1,7 per cento avutosi nel 1988 allo 0,3 per cento del 1989.

Il proseguire dell'andamento favorevole della congiuntura ha sostenuto la crescita degli introiti tributari e contributivi e contenuto invece quella delle erogazioni, in particolare l'evoluzione degli esborsi della cassa integrazione guadagni e della gestione disoccupazione.

Per effetto delle azioni sopra indicate, la pressione fiscale e contributiva tra il 1988 e il 1989 è passata dal 36,2 al 37,7 per cento, soprattutto per la lievitazione del peso delle imposte dirette. L'incidenza sul prodotto interno di quest'ultime è infatti cresciuta di 0,8 punti percentuali, passando dal 13,1 al 13,9 per cento, in relazione soprattutto al favorevole andamento del gettito dell'Irpeg e dell'Ilor a carico delle persone giuridiche connesso con la forte crescita degli imponibili avutasi tra il 1987 e il 1988. Anche il peso dei tributi indiretti è cresciuto in misura di rilievo, come conseguenza dei provvedimenti già ricordati, passando dall'11,5 per cento; in tale comparto, la stazionarietà per gran parte dell'anno dei più importanti tributi specifici ha compensato in parte gli effetti della manovra fiscale. L'incidenza sul prodotto interno dei contributi sociali, nonostante l'entità dei provvedimenti adottati, è cresciuta invece in misura minore (0,3 per cento, dal 12 al 12,3 per cento).

Nel documento dello scorso anno, la crescita della pressione fiscale e contributiva era stimata di un punto percentuale, misura inferiore a quella realizzata a consuntivo, nonostante gli slittamenti di introiti al 1990 e il minor gettito dei vari condoni. Con riguardo a questi ultimi, va in primo luogo osservato che vari fattori avevano indotto a includere nelle stime di cassa un gettito inferiore rispetto ai dati di competenza; in secondo luogo, per compensare eventuali ulteriori perdite di gettito, a usare una certa prudenza nel valutare gli andamenti tendenziali. Va, infine, ricordato che i risultati risentono anche dei provvedimenti decisi successivamente alla stesura del documento, dai quali sono derivati introiti aggiuntivi dell'ordine di 1.000 miliardi.

La maggiore crescita della pressione fiscale e contributiva ha tuttavia trovato compenso in un minor aumento dell'incidenza degli introiti derivanti dalla vendita di beni e servizi, dai redditi da capitale e da altre voci minori. A prescindere dalla composizione, va rilevato che il totale delle entrate correnti e quello degli introiti complessivi non presentano scostamenti significativi rispetto alle previsioni.

L'incidenza sul prodotto interno della spesa al netto degli interessi, nonostante lo slittamento al 1990 degli oneri dei rinnovi contrattuali, tra il 1988 e il 1989 si è elevata dal 45,6 al 45,9 per cento, per effetto soprattutto dell'andamento dei trasferimenti alle famiglie, passati dal 13,4 al 13,8 per cento. Sull'evoluzione di questo aggregato hanno infatti influito, oltre agli usuali "fattori automatici", alcuni provvedimenti di aumento delle pensioni disposti sul finire del 1988, il perdurare degli effetti derivanti dall'applicazione di alcune sentenze della Corte Costituzionale, la forte crescita del numero dei trattamenti in favore degli invalidi civili.

Per effetto soprattutto del ricordato slittamento dei pagamenti, le spese di personale hanno mantenuto sostanzialmente stabile il loro peso sul prodotto interno, intorno 14,2 per cento; gli acquisti di beni e servizi hanno esposto una lieve riduzione, passando dall'8 al 7,9 per cento del prodotto interno, in relazione soprattutto ai provvedimenti tesi al contenimento della spesa sanitaria.

Le erogazioni per investimenti hanno continuato a svilupparsi a ritmi sostenuti, in relazione al progressivo raggiungimento della piena operatività dell'Agenzia per il Mezzogiorno; anche le spese effettuate a tale titolo dallo Stato sono continuate a crescere in misura rilevante, non risentendo ancora degli effetti dell'azione di contenimento della competenza.

Nel documento dello scorso anno, l'incidenza della spesa complessiva al netto degli interessi veniva valutata passare dal 45,8 al 46,4 per cento; la minore crescita avutasi a consuntivo dipende essenzialmente dallo slittamento degli oneri contrattuali.

La spesa per interessi ha continuato ad accrescere il proprio peso sul prodotto interno, passando dall'8,4 al 9,2 per cento, in conseguenza della lievitazione dei saggi indotta dalla ripresa dell'inflazione, dalle tensioni sui mercati internazionali e dal proseguire dell'accumulo del debito a ritmi sostenuti. Su tale variabile non si hanno scostamenti significativi rispetto alle previsioni.

Un raffronto tra previsioni e consuntivi effettuato per il settore statale pone in rilievo maggiori incassi per circa 6.000 miliardi e maggiori spese per un importo superiore. Il divario trova peraltro spiegazione soprattutto nei più ampi trasferimenti all'INPS, resi necessari per fronteggiare l'aumento di versamenti dei contributi malattia, indotto da modifiche nella regolamentazione delle modalità di versamento degli importi incassati per conto dello Stato.

III.2 PREVISIONI PER IL 1990

Nel documento di programmazione economico-finanziaria del maggio del 1989, il fabbisogno "obiettivo" del settore pubblico per l'anno 1990 veniva fissato in 135.650 miliardi; tale aggregato avrebbe dovuto subire una flessione in rapporto al prodotto interno lordo, passando dall'11,4 al 10,6 per cento, per effetto di una caduta del peso del saldo primario più rilevante (dal 2,2 all'1,2 per cento del prodotto interno). Per il più ristretto comparto statale, il fabbisogno veniva fissato in 133.100 miliardi.

Nel settembre, in occasione della presentazione della Relazione previsionale e programmatica, che riporta indicazioni limitatamente al settore statale, l'obiettivo sopra indicato veniva confermato; le stime tendenziali venivano tuttavia modificate, elevando le entrate e, in misura ancora più ampia, le spese, per tener conto degli andamenti in atto nel corso del 1989 e in particolare del più elevato livello di inflazione.

L'aumento del fabbisogno tendenziale del settore statale (che saliva da 150.400 a 153.000 miliardi) trovava peraltro compenso nel rafforzamento della manovra correttiva, la cui entità veniva portata a 20.000 miliardi, in luogo dei 17.300 programmati.

La conferma dell'obiettivo programmatico era accompagnata dalla consapevolezza che il suo raggiungimento era strettamente subordinato al verificarsi di ipotesi favorevoli, molte delle quali al di fuori del controllo dell'Esecutivo, come quelle attinenti i tassi d'interesse.

L'evoluzione avutasi nei mesi successivi nell'inflazione e nei tassi d'interesse internazionali e la conclusione della maggior parte dei contratti del pubblico impiego hanno dimostrato la fragilità di quelle ipotesi. In conseguenza, nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa presentata in Parlamento lo scorso marzo si è dovuto prendere

atto della nuova situazione, portando la stima del fabbisogno del settore statale a 147.350 miliardi.

Lo scostamento rispetto all'obiettivo, pari a 14.250 miliardi, era il risultato di considerevoli eccedenze di spesa, che riguardavano soprattutto:

- gli oneri per interessi per circa 7000 miliardi come risultato soprattutto di un andamento dell'inflazione difforme da quello ipotizzato e delle tensioni esistenti nei mercati finanziari internazionali;
- le spese di personale per 4.500 miliardi (al netto del prelievo fiscale e contributivo), per effetto, soprattutto, dello slittamento all'anno in corso degli oneri contrattuali relativi al 1988 e al 1989 e, in minor misura, del debordo degli aumenti concessi rispetto a quelli ipotizzati nelle stime;
- i fondi di dotazione delle partecipazioni statali per 800 miliardi e le occorrenze per le categorie protette (700 miliardi);
- i maggiori prelievi dalla tesoreria da parte degli enti regionali e locali (1.000 miliardi).

Le stime presentate nel presente documento, con riferimento sia al settore pubblico sia al settore statale, sono coerenti con le indicazioni a suo tempo fornite. L'analisi del conto del settore pubblico consente peraltro di fornire elementi precisi sulla destinazione finale della spesa e sull'andamento delle varie categorie di entrate; le stime effettuate portano a concludere che, in assenza di ulteriori interventi, il fabbisogno di questo comparto si collocherebbe intorno ai 150.600 miliardi, in luogo dei 135.650 programmati.

L'eccedenza della spesa, rispetto al livello stabilito lo scorso anno, sarebbe pari a 32.000 miliardi; essa sarebbe tuttavia compensata perlomeno in parte da un andamento più sostenuto delle entrate: queste ultime in particolare aumenterebbero, rispetto alle valutazioni del maggio dello scorso anno, di 17.000 miliardi.

La pressione fiscale e contributiva passerebbe dal 37,7 al 39,2 per cento, con un aumento più ampio rispetto a quello programmato (da 37,3 a 37,7 per cento), in conseguenza soprattutto di un'entità della manovra superiore a quella prevista nel documento (15.000 miliardi, in luogo dei 7.000 previsti) e dello slittamento all'anno in corso di introiti fiscali e contributivi per 2.500 miliardi.

L'incidenza delle spese, al netto degli interessi e delle partite finanziarie, sul prodotto interno passerebbe dal 45,3 al 46,6 per cento, invece che dal 45,9 al 45,5 per cento, come programmato; il divario è attribuibile:

- allo slittamento degli aumenti contrattuali relativi al 1988 e al 1989, che ha ridotto l'incidenza della spesa del 1989 di 0,4 punti percentuali e ha aggravato, invece, quella relativa all'anno in corso;
- al debordo degli aumenti contrattuali concessi rispetto a quelli programmati (quasi 0,15 punti di prodotto interno);
- alla minore rilevanza della manovra correttiva della spesa (pari a 3.000 miliardi, in luogo dei quasi 7.000 previsti).

La spesa per interessi, per effetto dell'andamento dell'inflazione diverso da quello ipotizzato e dell'andamento dei tassi internazionali, dovrebbe eccedere le stime effettuate lo scorso anno di circa 8.000 miliardi, raggiungendo i 128.000 miliardi circa; il suo peso sul prodotto interno si eleverebbe rispetto al 1989, dal 9,2 al 9,9 per cento; anche in questo caso le valutazioni condotte nel maggio 1989, che scontavano un livello d'inflazione più basso e una lieve discesa dei tassi reali, risultavano più favorevoli: il peso degli interessi avrebbe dovuto crescere in rapporto al prodotto interno in misura modesta, dal 9,2 al 9,4 per cento, per effetto del proseguire dell'accumulo del debito ad un ritmo sostenuto.

III.3 STATO DELLA FINANZA PUBBLICA: ALCUNI RAFFRONTI INTERNAZIONALI

Nell'ambito della manovra di politica economica del prossimo triennio, occorre porre in rilievo, da un lato, la centralità del risanamento della finanza pubblica, dall'altro, l'esigenza di rafforzare l'intensità dell'azione correttiva rispetto a quanto stabilito con il documento di programmazione economico-finanziaria dello scorso anno. Spinge in questa direzione la necessità di porre la nostra economia in condizioni di piena parità nei confronti degli altri Paesi industriali nell'ambito del processo di integrazione economica e finanziaria europea.

L'analisi dell'andamento della finanza pubblica nel corso degli anni ottanta e del divario esistente in quest'area rispetto agli altri principali Paesi europei conferma questo indirizzo.

Nella seconda metà degli anni ottanta, gli interventi di contenimento della spesa e soprattutto quelli di aumento delle entrate, con il ritorno a tassi elevati nella crescita dell'attività produttiva, hanno consentito una flessione del peso del fabbisogno pubblico e del saldo primario; ciononostante, il differenziale rispetto agli altri Paesi europei è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al livello della fine degli anni settanta alla riduzione del divario relativo al saldo primario delle pubbliche Amministrazioni, si è contrapposto un aumento del disavanzo complessivo.

Il persistere di differenze di rilievo nei saldi ha fatto sì che il divario nel peso del debito si sia aggravato; tra il 1981 e il 1989, quest'ultimo è salito dal 61 al 98 per cento del prodotto interno; nel periodo indicato, in alcuni Paesi l'aumento è risultato assai inferiore; nella Germania federale e in Francia è passato, rispettivamente, dal 36 al 44 per cento e dal 24 ai 37 per cento; in altri Paesi esso è diminuito, ad esempio nel Regno Unito, passando dal 52 al 43,5 per cento.

Nonostante l'intensità delle azioni poste in essere negli ultimi anni, il conto delle pubbliche Amministrazioni nel 1989 chiude con un disavanzo primario dell'ordine dell'1 per cento, a fronte degli avanzi anche cospicui che caratterizzano gli altri principali Paesi europei con struttura economica simile alla nostra: 5 per cento nel Regno Unito, 2 per cento nella Germania federale, 1 per cento in Francia. Il divario rispetto al valore medio dei tre Paesi esaminati dipende in parte (per oltre 2 punti percentuali) da una minore pressione fiscale, in parte (per oltre 1 punto percentuale) da una maggiore incidenza della spesa al netto degli interessi.

Per quanto concerne le entrate, il nostro Paese negli anni ottanta ha compiuto notevoli progressi; tra il 1979 e il 1989, la pressione fiscale e contributiva è cresciuta di ben 10 punti percentuali. Negli altri Paesi, essa in media è rimasta pressoché invariata (la fase

di crescita di questo aggregato si è esaurita nel decennio precedente). Nel Regno Unito e nella Germania federale, l'incidenza sul prodotto interno del prelievo fiscale e contributivo si è lievemente ridotta, in connessione con le politiche di contenimento della spesa; in Francia, ove queste ultime sono risultate meno incisive, tale incidenza è leggermente aumentata.

Dal lato della spesa, l'azione di contenimento ha consentito negli altri principali Paesi di ridurre il peso delle erogazioni al netto degli interessi sul prodotto interno. Nella Germania federale, tale fase ha avuto inizio negli anni ottanta; nel Regno Unito e in Francia essa ha preso l'avvio nella seconda metà del decennio; nel Regno Unito tali politiche sono risultate particolarmente incisive.

I risultati, pur positivi, conseguiti in Italia negli ultimi anni non sono il frutto di tendenze spontanee, bensì quello delle intense azioni condotte soprattutto dal lato delle entrate: la pressione fiscale nel triennio 1987-1989 è infatti cresciuta di quasi 3 punti percentuali. Le misure introdotte dal lato della spesa non sono invece risultate sufficienti a contrastare le tendenze espansive della sua incidenza sul prodotto interno; le occorrenze nei principali comparti d'intervento, in particolare nel settore pensionistico, in quello sanitario, nella finanza locale, continuano a essere sospinte da forze di fondo di socio-economica e demografica.

IV. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO

IV.1 IL PREVISTO ANDAMENTO TENDENZIALE

Il conseguimento degli obiettivi programmatici di riequilibrio della finanza pubblica presuppone la definizione delle azioni correttive da adottare per incidere sugli andamenti tendenziali del prossimo triennio. La concreta individuazione di questi ultimi si pone, pertanto, come passaggio essenziale nel processo di costruzione del documento di programmazione economico-finanziaria.

A tal fine, è necessario in primo luogo procedere alla identificazione degli andamenti tendenziali della finanza pubblica. L'analisi viene effettuata, come di consueto, con riferimento al conto del settore pubblico, in quanto esso consente di esaminare la completa articolazione delle entrate e la destinazione finale delle spese; le valutazioni sono in particolare condotte nell'ipotesi tecnica di "politiche invariate", quale definita dall'art. 3 comma 2, lett. a), della legge n. 468 del 1978, come sostituito dalla legge n. 362 del 1988¹.

Le stime attinenti alla finanza pubblica sono state elaborate con riferimento all'evoluzione programmatica dell'economia delineata nelle pagine precedenti e sintetizzata nella Tavola II.1; in tal modo, il raffronto tra le stime tendenziali e gli obiettivi programmatici consente di definire con immediatezza l'entità della manovra da intraprendere². Si è in particolare supposta l'invarianza nella distribuzione del reddito: la crescita della massa salariale è stata quindi posta par a quella del prodotto interno, per effetto di un aumento dei salari medi reali di poco superiore al 2 per cento l'anno e di un aumento dell'occupazione dell'ordine dello 1,0 per cento l'anno tra il 1990 e il 1993. I saggi di interesse nominali si è ipotizzato diminuiscano in linea con il rallentamento dell'inflazione, mentre i tassi di interesse reali rimangono pressoché inalterati rispetto ai livelli attuali.

Nonostante le ipotesi macroeconomiche programmatiche adottate risultino favorevoli, le stime condotte pongono in luce una tendenza espansiva del saldo al netto degli interessi: per il settore pubblico, esso passerebbe dall'1,8 per cento nel 1990 ad oltre

¹ L'ipotesi implica la costanza della legislazione di spesa che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e dei servizi pubblici e, per la parte discrezionale, l'adozione di comportamenti da parte delle amministrazioni analoghi a quelli tenuti nel passato. L'esercizio ha inoltre richiesto la formulazione di alcune ipotesi specifiche concernenti l'evoluzione di alcune voci di entrata e di spesa: per le accise si è ipotizzato che la misura delle aliquote fosse adeguata annualmente alla crescita dei prezzi; analoga ipotesi è stata effettuata per le erogazioni il cui importo unitario è stabilito in termini monetari (per esempio gli assegni familiari); per le retribuzioni dei dipendenti pubblici sino al 1991 si è tenuto conto degli effetti dei recenti accordi contrattuali e della normativa sul *turn over*, dal 1992 si è stabilita l'invarianza della spesa rispetto al prodotto interno lordo, per effetto di una crescita dei salari e dell'occupazione analoga a quella stabilita per il complesso del sistema economico. I tassi d'interesse reali sono stati mantenuti pressoché invariati rispetto al livello medio stimato per il 1990; anche la scadenza dei titoli emessi è stata mantenuta pressoché invariata.

² Qualora l'andamento tendenziale fosse riferito all'evoluzione dell'economia che si avrebbe in assenza di interventi, il raffronto tra lo scenario tendenziale della finanza pubblica e quello programmato non individuerrebbe l'entità dell'azione correttiva da intraprendere per assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati per la finanza pubblica: il divario tra la finanza pubblica tendenziale e quella programmatica risentirebbe infatti anche della diversità delle ipotesi macroeconomiche sottostanti ai due esercizi.

il 2,5 per cento nel 1993. Anche il peso degli interessi continuerebbe a crescere: gli effetti della discesa dei saggi nominali verrebbero infatti sovrastati da quelli indotti dal forte aumento del debito. L'incidenza del fabbisogno complessivo sul prodotto interno tornerebbe a crescere, invertendo la tendenza osservata negli ultimi anni, passando dall'11,6 per cento nel 1990 al 13,3 per cento nel 1993. Il debito pubblico, sempre nel 1993, si ragguaglierebbe a 1,19 volte il prodotto interno, a fronte dello 0,98 raggiunto nel 1989.

La pressione fiscale e contributiva rimarrebbe sostanzialmente invariata: gli effetti connessi con la progressività dell'Irpef, dall'anno in corso determinati unicamente dalla dinamica dei salari reali³, troverebbero in parte compenso nel rallentamento del gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi dovuto alla flessione dei saggi nominali e dal venir meno del recupero dei crediti ipotizzato nell'anno in corso nel comparto dei contributi sociali.

La spesa al netto degli interessi verrebbe invece ad accrescere il suo peso sul prodotto interno a causa soprattutto dell'evoluzione dell'onere per pensioni e delle erogazioni per investimenti. Le pensioni in particolare risentirebbero, oltre che dell'agganciamento alla dinamica dei prezzi e dei salari reali, dell'aumento del numero dei trattamenti, della sostituzione tra le nuove pensioni e quelle di più remota liquidazione e, infine, degli effetti di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale da cui deriveranno ulteriori aumenti di spesa.

In aumento delle spese di investimento agirebbe il raggiungimento della piena operatività da parte dell'Agenzia per il Mezzogiorno e la progressiva attuazione dei programmi della legge finanziaria per il 1988 nel settore sanitario.

IV.2 OBIETTIVI PROGRAMMATICI

Si è già detto che per procedere all'integrazione economica e finanziaria europea parallelamente agli altri Paesi della Comunità, occorre, da un lato, accentuare l'azione correttiva dei disavanzi; dall'altro, intervenire sull'efficienza dei processi di produzione dei servizi pubblici e sulla loro efficacia nel soddisfacimento dei bisogni.

Con riferimento al primo aspetto, l'avvicinarsi della scadenza del 1992 suggerisce di anticipare al 1991 il conseguimento dell'avanzo primario già previsto per il 1992.

Successivamente, l'azione sul saldo primario dovrebbe proseguire, puntando ad accrescerne il peso sul prodotto interno dell'i per cento l'anno⁴, in guisa da consentire il completo riassorbimento del disavanzo corrente; quest'ultimo obiettivo verrebbe peraltro conseguito in un arco temporale più esteso del triennio considerato nel presente documento.

³ Il drenaggio fiscale dovuto all'inflazione, in base all'attuale legislazione, viene restituito nell'anno successivo a quello della sua formazione; tale fattore tenderebbe a far diminuire il peso delle imposte sul prodotto interno: a causa della discesa dell'inflazione, il drenaggio fiscale di nuova formazione sarebbe più che compensato dagli effetti prodotti dalla modifica delle aliquote e degli scaglioni riferita al tasso di inflazione dell'anno precedente (più elevato rispetto a quello dei vari anni esaminati, a causa dell'ipotesi effettuata circa il rallentamento dell'inflazione).

⁴ L'entità della correzione da apportare al saldo primario negli anni dal 1991 al 1993 dovrà essere regolata in funzione dell'effettivo andamento dei tassi di interesse, in modo da assicurare la stabilizzazione entro il termine stabilito del peso del debito sul prodotto interno lordo.

L'aggiustamento del disavanzo corrente risulterà più ampio rispetto a quello delineato per il saldo primario, in relazione all'andamento flettente dei tassi di interesse conseguente alla discesa dell'inflazione e a una eventuale riduzione dei tassi reali, tendenti all'allineamento con quelli prevalenti nei mercati internazionali, localizzati stazionari sugli attuali livelli.

Sulla base delle precedenti considerazioni, il peso del fabbisogno sul prodotto interno si ridurrebbe dall'11,2 per cento del prodotto interno del 1989, al 10,7 per cento nel 1990; negli anni successivi, esso discenderebbe gradualmente al 9,4 per cento nel 1991, all'8,2 per cento nel 1992 e al 6,4 per cento nel 1993.

L'evoluzione del peso del debito sul PIL raggiungerebbe il punto di massimo nel 1992; successivamente tale incidenza tenderebbe a flettere.

Dal suo canto, il peso del disavanzo corrente dovrebbe flettere dal 5,7 per cento del 1989 al 4,2 per cento del 1991, per giungere al 3,1 per cento del 1992 e all'1,4 per cento del 1993.

All'azione correttiva dei disavanzi è necessario affianchi una riforma dell'apparato pubblico che vada a incidere sul complesso dei fattori istituzionali e organizzativi; che sia volta al perseguimento di una maggiore efficienza nella produzione dei servizi pubblici e di una maggiore efficacia nel soddisfacimento dei bisogni, nonché alla rimozione di taluni condizionamenti posti alla operatività del settore privato. Ne deriverà una maggiore competitività sui mercati internazionali, un rafforzamento nel processo di crescita.

Un contributo nella direzione indicata potrebbe derivare dalla ridefinizione della linea di demarcazione tra pubblico e privato nell'economia: le attività che per loro natura possono essere espletate più agevolmente dal settore privato dovrebbero essere affidate a quest'ultimo, riservando alla pubblica Amministrazione adeguate forme di controllo e di orientamento; l'azione diretta del comparto pubblico sull'economia dovrebbe concentrarsi nei settori di intervento ritenuti di carattere strategico ai fini di una efficace politica economica.

A completamento della manovra dovrebbe essere attuata una oculata politica di immissione sul mercato di quote del patrimonio pubblico, in particolare concernenti valori mobiliari rappresentativi di aziende delle quali lo Stato potrebbe conservare la quota di controllo.

IV.3 AZIONE CORRETTIVA

Per conseguire i risultati sopra indicati, tra il 1990 e il 1993 è necessario porre in essere una manovra correttiva dell'ordine di 5 punti percentuali del prodotto interno lordo, pari a 82.000 miliardi circa nel 1993 (escluse le misure occorrenti per mantenere invariato il peso delle accise, già scontate, nelle stime tendenziali per circa 8.000 miliardi); ne deriverebbero risparmi nella spesa per interessi valutabile a fine periodo nell'ordine di due punti percentuali del PIL.

L'azione dovrà riguardare sia le entrate sia le spese. Le misure dirette ad accrescere le prime dovranno assicurare un maggior gettito rispetto alle stime tendenziali, valutabile a fine periodo in 2,6 punti del prodotto interno, inclusi gli interventi decisi per il 1990. La correzione dal lato della spesa dovrà risultare pari a 2,1 punti del prodotto interno; 1,4 riferibili alla parte corrente e 0,7 al conto capitale. Un contributo di 0,4 punti circa per

ciascun anno del triennio deriverà dalle dismissioni patrimoniali. Un quadro sintetico della manovra 1990-1993 viene presentato nelle Tavole IV.1 e IV.2 rispettivamente per il settore pubblico ed il settore statale.

La notevole entità della manovra e l'esigenza di garantire un riequilibrio duraturo del bilancio pubblico richiedono di operare lungo due direttrici: la prima, volta a definire un insieme di interventi di entità rilevante e di effetto immediato; la seconda, tesa a conseguire modificazioni permanenti nel tasso di crescita delle entrate e soprattutto delle spese, in modo da determinare, nel lungo periodo, un significativo ridimensionamento dello squilibrio strutturale del bilancio.

L'azione sulle entrate tributarie e contributive

Il completo riequilibrio dei conti pubblici richiede la prosecuzione dell'azione già avviata, diretta ad avvicinare la pressione fiscale al livello prevalente negli altri Paesi europei.

Potrebbe anzi essere necessario portarsi, perlomeno temporaneamente, a un livello superiore a quello medio dei principali Paesi industriali con struttura economica simile alla nostra; in tal modo, l'Italia tenderebbe a muoversi verso la situazione della Francia, in cui il maggior peso della spesa pubblica trova compenso in una più elevata incidenza fiscale e contributiva (pari nel 1989 a quasi il 45 per cento).

Nell'ambito della manovra sopra delineata per il triennio 1991-1993, è necessario porsi come obiettivo quello di conseguire un innalzamento della pressione fiscale e contributiva dell'ordine di 0,7 punti percentuali l'anno.

Qualora il conseguimento di questo obiettivo fosse giudicato irraggiungibile, la conseguenza sarebbe quella di dover procedere a maggiori dismissioni di patrimonio pubblico.

Seguendo le linee già tracciate, l'azione correttiva dovrà tendere soprattutto a ridurre il grado di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili. In tale direzione spinge anche l'analisi dei dati relativi agli altri Paesi della CEE; la minore pressione fiscale esistente in Italia, attribuibile soprattutto ai tributi indiretti, sembra derivare più dai fattori anzidetti che da un più basso livello delle aliquote legali.

Nell'ambito dell'imposizione diretta, è inoltre necessario proseguire l'azione volta a conseguire un riequilibrio del carico fiscale tra i lavoratori autonomi e quelli dipendenti e a rivedere la tassazione dei redditi da fabbricati, in modo da ridurre l'ampio grado di evasione e di erosione delle basi imponibili connesso con la vetustà del catasto.

Nel contesto delineato, è indubbio che il processo di armonizzazione della struttura tributaria, di fatto già in atto, e la completa restituzione per l'Irpef del drenaggio fiscale, renderanno più difficoltosa l'azione del Governo: da entrambi i fattori indicati, è presumibile derivino cospicue perdite di gettito che dovranno essere compensate con provvedimenti di segno contrario.

TAVOLA IV.1: MANOVRA 1990-1993 - SETTORE PUBBLICO (importi in miliardi di lire)

	1990		1991		1992		1993	
	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL
Entrate fiscali e contributive	5.150	0,40	15.400	1,10	27.000	1,80	40.000	2,50
Entrate vendita B.S.	1.100	0,08	1.500	0,11	1.900	0,13	1.900	0,12
Totale entrate	6.250	0,48	16.900	1,21	28.900	1,93	41.900	2,62
Spesa corrente	1.300	0,10	10.800	0,77	15.200	1,01	22.700	1,41
Spesa c/capitale	2.600	0,20	4.500	0,32	8.400	0,56	11.500	0,72
Saldo operazioni finanziarie	1.600	0,12	-	-	-	-	-	-
Totale spese	5.500	0,42	15.300	1,09	23.600	1,57	34.200	2,13
Dismissioni	-	-	5.600	0,40	6.000	0,40	5.600	0,35
Totale manovra	11.750	0,90	37.800	2,70	58.500	3,90	81.700	5,10

TAVOLA IV.2: MANOVRA 1990-1993 - SETTORE STATALE (importi in miliardi di lire)

	1990		1991		1992		1993	
	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL	val. assoluto	% PIL
Entrate fiscali e contributive	4.700	0,36	14.900	1,07	26.500	1,77	39.450	2,46
Entrate vendita B.S.	350	0,03	1.000	0,07	1.400	0,09	1.400	0,09
Totale entrate	5.050	0,39	15.900	1,14	27.900	1,86	40.850	2,55
Spesa corrente	3.250	0,25	11.800	0,84	16.200	1,08	23.750	1,48
Spesa c/capitale	1.850	0,14	2.500	0,18	5.400	0,36	7.500	0,47
Saldo operazioni finanziarie	1.600	0,12	2.000	0,14	3.000	0,20	4.000	0,25
Totale spese	6.700	0,51	16.300	1,16	24.600	1,64	35.250	2,20
Dismissioni	-	-	5.600	0,40	6.000	0,40	5.600	0,35
Totale manovra	11.750	0,90	37.800	2,70	58.500	3,90	81.700	5,10

L'azione sulla spesa

La manovra sulla spesa è prioritaria: nessun duraturo riequilibrio del bilancio pubblico potrà essere conseguito senza acquisire un più stretto grado di controllo della sua evoluzione. Essa è d'altro canto più efficace rispetto a quella sulle entrate per conseguire il ridimensionamento dei disavanzi: gli interventi sulle entrate finiscono per generare, direttamente o indirettamente, riflessi sui prezzi e quindi ulteriori aumenti di spesa; gli effetti di riequilibrio del disavanzo da essi prodotti sono spesso assai inferiori all'incremento di gettito che generano nel primo impatto.

L'acquisizione di un maggior grado di controllo della spesa richiede la razionalizzazione dei trasferimenti in favore delle famiglie e delle imprese. Per quanto riguarda le famiglie, gli attuali interventi presentano inefficienze distributive notevoli, mentre i trasferimenti alle imprese sono caratterizzati da una scarsa rispondenza agli obiettivi generali di politica economica. La correzione di tali anomalie è necessaria per mantenere le conquiste fondamentali dello Stato sociale.

L'azione di contenimento dovrà interessare anche le altre categorie di spesa. Nell'attuale contesto internazionale, sembrano in particolare aprirsi spazi per una ridefinizione della politica della Difesa.

Nell'ambito delle spese di persona dovrà essere proseguita l'azione tesa alla regolazione del *turn over*: questa politica potrebbe essere resa ancor più restrittiva in relazione al contemporaneo spostamento di attività da settore pubblico a quello privato; nel contempo, occorrerà contenere gli incrementi retributivi unitari, correlandoli al conseguimento di concreti risultati in termini di produttività.

Nel complesso, gli interventi sulla spesa corrente dovrebbero commisurarsi, nel triennio, a 1,4 punti percentuali del prodotto interno. Per effetto delle misure correttive, i pagamenti correnti, al netto degli interessi, tra il 1990 e il 1993, ridurranno la loro incidenza sul prodotto interno di 1 punto; continueranno comunque a crescere in termini reali a un tasso dell'ordine del 2 per cento l'anno.

Con riferimento alla spesa per investimenti pubblici, gli interventi tenderanno sia a concentrare i mezzi finanziari disponibili nei settori prioritari in grado di contribuire maggiormente alla crescita della produttività e quindi del prodotto, sia a favorire la partecipazione del capitale privato alle iniziative che possono essere realizzate attraverso le concessionarie. Ne deriverà una più modesta espansione della spesa per investimenti: le dotazioni di competenza del bilancio dello Stato in termini nominali potranno evolversi in linea con il tasso programmato d'inflazione.

Un contributo al contenimento della spesa di investimento deriverà dalla riduzione proposta per finanziamenti della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza del Tesoro agli enti regionali e locali. Le occorrenze eventualmente necessarie per finanziare un maggiore volume di investimenti dovranno essere reperite attraverso la dismissione di beni patrimoniali degli enti pubblici interessati.

Nonostante l'azione restrittiva, le erogazioni per investimenti del settore pubblico continueranno a crescere in termini reali (poco meno del 2 per cento), scontando gli effetti dell'attività posta in essere negli anni precedenti e del più alto tasso di inflazione registrato in passato. L'azione correttiva interesserà anche i trasferimenti in favore delle imprese.

Le azioni delineate sulla spesa in conto capitale a fine periodo assumeranno la dimensione di 0,7 punti del PIL, consentendo il conseguimento di una lieve flessione del suo peso relativo rispetto al 1989.

Nel complesso, la manovra sulla spesa a fine periodo si ragguaglierà a 2,1 punti del PIL, riducendone il peso di 1 punto percentuale rispetto al livello previsto per l'anno in corso.

V. REGOLE DI VARIAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO PER IL TRIENNIO 1991-1993

Le seguenti regole di variazione delle entrate e delle spese 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: la massima parte delle poste di 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, nonché le aliquote delle entrate tributarie e contributive.

Di qui l'esigenza di provvedimenti modificativi dell'assetto esistente lungo le linee di intervento precedentemente tracciate.

Dal lato delle entrate, la formazione del bilancio per il triennio 1991-1993 dovrà essere impostata in modo da assicurare una crescita della pressione tributaria erariale, aggiuntiva rispetto all'evoluzione che si sarebbe verificata in assenza di interventi, del 2,1 per cento (circa 0,7 punti 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, sia la parte corrente che il conto capitale non dovranno mediamente crescere nel triennio a un tasso superiore all'evoluzione programmata per i prezzi. Ciò comporterà, tra l'altro, il progressivo ridimensionamento delle disponibilità degli enti decentrati presso la Tesoreria dello Stato, consentendo in prospettiva un maggior grado di controllo della dinamica delle loro spese.

Il rispetto delle regole sopra enunciate comporta la definizione nel triennio 1991-1993 delle seguenti previsioni di entrata e di spesa, che prescindono dalle regolazioni di partite pregresse delle Unità sanitarie locali e delle aziende di trasporto locale:

TAVOLA V.1: FORMAZIONE DEL BILANCIO (miliardi di lire e percentuali sul PIL)

	1991	1992	1993
Entrate finali	450.650	495.900	542.000
	32,12	33,05	33,76
Spese finali al netto degli interessi	434.000	451.000	466.800
	31,00	30,06	29,08
Saldo al netto degli interessi	+16.650	+44.900	+75.200
	1,19	2,99	4,68

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

VI.1 AZIONE SULLE ENTRATE

Tributi erariali

Le misure introdotte negli anni ottanta hanno consentito di ridurre il divario esistente tra il livello della pressione fiscale rilevato nel nostro Paese e quello prevalente nei principali Paesi europei con struttura economica simile alla nostra: tra il 1979 e il 1989, il relativo indice in Italia si è elevato di circa 10 punti percentuali.

La differenza che permane (circa 2 punti percentuali nel 1989) è attribuibile al minor peso dell'imposizione indiretta, da un lato per la minore propensione al consumo, dall'altro per via dei 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, peraltro caratterizzate da ampie fasce di riduzioni o di esenzioni, presentano in taluni settori valori più elevati rispetto agli altri Paesi.

Negli anni precedenti, si è svolta un'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.

I risultati non sono stati sempre soddisfacenti, soprattutto a causa del ricorso a regimi di tassazione opzionali con ampie possibilità di scelta per i contribuenti di quelli marginalmente più convenienti sotto il profilo fiscale. L'azione pertanto va rafforzata rendendo il sistema più stringente e più agevolmente controllabile, utilizzando al meglio i meccanismi presuntivi di accertamento ancorati ad oggettive situazioni previamente individuate, indicative di reale capacità contributiva (redditometro, indici e parametri di determinazione del reddito presunto nelle fasce di contabilità semplificata, ecc.).

Sempre nell'ambito delle imposte dirette, sono stati avviati il completamento e la revisione del catasto, sia di quello urbano, sia di quello agricolo. L'aggiornamento del catasto costituisce infatti la premessa indispensabile per contrastare efficacemente il diffuso fenomeno di evasione ed erosione dei redditi da fabbricati.

Di grande utilità potrebbero rivelarsi a tal fine i provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento sull'estensione della rilevazione catastale ai fabbricati agricoli e sugli interventi d'urgenza per l'aggiornamento degli estimi.

La razionalizzazione e l'estensione delle di incrocio automatico tra dati catastali e dichiarazioni dei redditi dovrebbero consentire un ampio recupero delle basi imponibili nello specifico comparto caratterizzato da troppo tempo da ampie fasce di evasione.

Nel comparto dell'imposizione diretta, una profonda riconsiderazione dovrebbe riguardare anche la tassazione dei redditi d'impresa, soprattutto sotto il profilo della rilevanza fiscale di taluni fenomeni caratteristici dei meccanismi operativi del sistema, quali le fusioni, le concentrazioni e la tassazione delle plusvalenze.

Altra rilevante linea di azione dovrebbe essere ispirata nel comparto dell'imposizione diretta, e non solo in esso, alla urgente necessità di perequare il carico

tributario mediante l'eliminazione o la riduzione delle agevolazioni e delle franchigie esistenti. La profonda revisione del variegato sistema agevolativo è imposta anche dall'esigenza di porre sullo stesso piano gli operatori economici, evitando le distorsioni della concorrenza e mirando all'armonizzazione europea della fiscalità.

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. Va considerato, in proposito, che a livello comunitario prevale l'orientamento di porre le attività produttive in posizione privilegiata rispetto al consumo, spostando sensibilmente il carico dall'imposizione diretta a quella indiretta. Anche in tale comparto, occorre rafforzare l'azione tesa alla riduzione dei margini di evasione, di elusione e di erosione della basi imponibili.

Il conseguimento degli obiettivi definiti per il triennio 1991-1993 e in particolare l'aumento di 0,7 punti percentuali l'anno previsto per la pressione fiscale e contributiva, vanno inseriti nel contesto di una riforma complessiva del sistema fiscale e parafiscale, che dovrà tener conto, tra l'altro, delle esigenze poste dall'armonizzazione del prelievo a livello comunitario.

Sotto il profilo più strettamente operativo, i tempi appaiono ormai maturi per imboccare la via di una razionale programmazione dei controlli fiscali in tutti i comparti impositivi, al fine di massimizzare l'efficacia degli interventi eliminando sprechi e duplicazioni attraverso la concentrazione nello stesso momento delle operazioni di verifica della posizione fiscale di un soggetto d'imposta per tutti i tributi, sia diretti che indiretti, dando concreto contenuto all'intrinseca unicità del fenomeno economico d'impresa. Tappa essenziale di questo processo si appalesa la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, attraverso la creazione dell'ufficio tributario unico, secondo le linee prefigurate nel disegno di legge attualmente all'esame del Parlamento.

Tributi degli enti locali

I tributi attualmente gestiti dagli enti locali forniscono un gettito assai modesto. È necessario che esso venga accresciuto in misura di rilievo per far fronte, almeno in parte, ai crescenti bisogni.

Si muovono in tale direzione i disegni di legge sull'autonomia impositiva, attraverso l'istituzione di nuovi tributi locali, in parte sostitutivi di quelli erariali oggi destinati al finanziamento degli enti. Occorre peraltro assecondare tale processo e accentuare gli sforzi per ampliare il grado di autonomia impositiva degli enti locali, in modo da assicurare realmente la loro autonomia istituzionale attraverso una effettiva autonomia finanziaria e, nel contempo, sollevare il bilancio dello Stato dal rilevante onere che oggi è tenuto a sopportare per la finanza locale.

In questo comparto, una gestione più attenta e manageriale dei tributi esistenti potrebbe inoltre consentire risultati apprezzabili: si pensi, ad esempio, all'imposta sulla pubblicità, alla sovrimposta sull'energia elettrica, alla tassa di occupazione di spazi pubblici.

Tariffe e prezzi amministrati

Nel comparto delle tariffe dei servizi pubblici, occorre proseguire il cammino già avviato mirante ad assicurare la copertura di una significativa quota del costo di servizi aventi specifica rilevanza sociale. In quest'ultimo caso, comunque, l'onere differenziale va acquisito mediante ricorso alla fiscalità, generale o specifica, evitando nel modo più rigoroso la creazione di deficit sommersi che, prima o poi, finiscono per aggravare il fabbisogno pubblico.

Ampio spazio dovranno assumere, in proposito, i processi di ristrutturazione delle aziende pubbliche, alle quali è demandata l'offerta dei servizi divisibili, nel senso di adeguarle alle esigenze del mercato avvicinandole agli *standards* di operatività prevalenti negli altri Paesi europei. Trattasi di interventi non indolori, ma necessari per evitare una progressiva marginalizzazione della nostra economia, sulla quale si riflettono pesantemente disservizi e difficoltà operative del comparto pubblico.

Quanto al settore dei beni vendibili in regime di prezzi amministrati, ferma restando la linea intesa a circoscrivere al massimo tale particolare forma di regolamentazione, giustificabile temporaneamente e soltanto per comparti strategici, va riaffermata conseguentemente l'esigenza di procedere sollecitamente alla "*deregulation*", con decisi interventi quando ciò si appalesa possibile, optando, ove del caso, per opportuni sistemi di monitoraggio dell'andamento dei prezzi (regime dei prezzi sorvegliati).

Contributi sociali

L'evoluzione tendenziale dei contributi sociali da molti anni risulta inferiore a quella della spesa sociale, per effetto dell'insieme dei fenomeni già sottolineati l'anno scorso, che qui si ritiene opportuno richiamare:

- il rallentamento della creazione di nuovi posti di lavoro, il contestuale aumento dei pensionati riflettente invece la crescita elevata avutasi in passato e il conseguente incremento dei bisogni sanitari connessi con il processo di invecchiamento della popolazione;
- lo spostamento dell'occupazione verso il lavoro autonomo, caratterizzato da aliquote contributive minori, che determinano un più basso livello del prelievo;
- l'espansione dell'occupazione nel settore dei servizi, dove le diverse esigenze organizzative consentono la prestazione d'opera sotto forma diversa da quella del lavoro dipendente, con una crescita dell'evasione e dell'elusione o con una maggiore incidenza del lavoro autonomo già rilevata al punto precedente;
- il considerevole allentamento del collegamento esistente tra i versamenti contributivi e l'importo dei trattamenti. Per la determinazione della base pensionabile vengono infatti considerati unicamente gli ultimi cinque anni di attività lavorativa, per cui in molti casi si tende ad accrescere le retribuzioni dichiarate e i corrispondenti versamenti contributivi in tale periodo.

L'azione correttiva dovrà interessare anche i contributi. L'obiettivo da perseguire in materia è quello di sostenere l'espansione degli introiti, evitando peraltro il ricorso a inasprimenti delle aliquote che genererebbero effetti sui prezzi e sul grado di competitività della nostra economia. A questo fine, si può operare accrescendo i controlli e utilizzando

la possibilità di incrocio tra i dati fiscali e quelli delle dichiarazioni contributive, rendendo più stretto il collegamento tra i versamenti effettuati e le prestazioni concesse e, infine, ove occorra, attraverso modifiche delle modalità di finanziamento del sistema di sicurezza sociale.

Un più stretto collegamento tra prestazioni e contributi può essere perseguito in particolare attraverso la riduzione del grado di assistenzialità implicito, nelle prestazioni, ad esempio prevedendo riferimenti temporali più lunghi ai fini del calcolo della pensione e rivedendo la disciplina delle condizioni di reddito cui è subordinata l'integrazione al minimo delle pensioni anche con l'obiettivo di armonizzare le analoghe condizioni richieste per le altre prestazioni sociali. Il solo accrescimento del volume dei versamenti contributivi, infatti, pur producendo nell'immediato una riduzione dei disavanzi di cassa, può provocare nel lungo periodo un aumento degli squilibri, essendo l'aliquota legale inferiore a quella di equilibrio: l'aumento delle spese in prospettiva sarà infatti più elevato di quello delle entrate.

Opportune modifiche nella direzione sopra indicata potrebbero essere adottate, ad esempio, consentendo agli assicurati di effettuare versamenti aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori; ad essi dovrebbe corrispondere la liquidazione di trattamenti integrativi rispetto a quelli base, determinati sulla base di una stretta corrispondenza sul piano attuariale tra i versamenti effettuati, e gli importi riconosciuti.

Vendita di beni patrimoniali dello Stato e degli enti pubblici

Lo Stato e gli enti pubblici possiedono un patrimonio immobiliare consistente, che spesso non viene adeguatamente utilizzato e che talvolta deperisce riducendo il suo valore; in tali condizioni, tenuto anche conto della situazione della finanza pubblica, sembra utile procedere alla vendita della parte di questi beni che risulta la meno utilizzata e che non appare in mano pubblica potenzialmente utilizzabile nel breve periodo in maniera economicamente valida.

La vendita, tra l'altro, avrebbe il vantaggio di rimettere in circolazione beni attualmente sottratti al mercato, stimolando l'intrapresa di nuove attività; essa dovrebbe essere effettuata a prezzi di mercato, altrimenti il patrimonio netto dello Stato si ridurrebbe rispetto ai valori attuali.

L'iniziativa potrebbe, ad esempio, essere estesa anche alle abitazioni in possesso degli IACP e degli Istituti di previdenza, nonché a immobili degli enti locali.

In ogni caso, appare necessaria una profonda revisione dei meccanismi e delle procedure di gestione dei beni immobili che sono o resteranno nell'ambito del patrimonio pubblico; ciò allo scopo di ricondurre la gestione a criteri di efficienza ed economicità.

Carattere prioritario assume in proposito una sollecita conclusione dell'iter parlamentare dello specifico disegno di legge di accompagnamento della finanziaria 1990, concernente disposizioni per la gestione produttiva dei beni immobili dello Stato.

Le condizioni della finanza pubblica impongono di procedere anche alla dismissione di aziende pubbliche che non svolgono attività di carattere "strategico". Nel caso delle partecipazioni statali, i proventi così realizzati dovranno in parte rifluire allo Stato, a titolo di rimborso dei fondi di dotazione erogati nel corso del tempo, e in parte essere impiegate nel finanziamento di nuovi investimenti nei settori ritenuti prioritari.

Per una buona riuscita delle operazioni, si appalesa indispensabile presentare al giudizio del mercato aziende in condizioni economico-finanziarie accettabili, con

prospettive reddituali competitive; vanno a tal fine accelerate le azioni di risanamento già avviate, selezionando i possibili interventi finanziari in funzione di concrete ristrutturazioni. Preziose indicazioni potranno fornire su tale problematica i lavori della apposita Commissione insediata di recente dal Ministro del Tesoro.

Nella direzione indicata muove il disegno di legge in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti bancari di diritto pubblico; esso, oltre alla possibilità di trasformazioni, di fusioni e di conferimenti, prevede la cessione di parte del loro capitale azionario; il controllo degli istituti, salvo limitate eccezioni, dovrà, tuttavia, essere mantenuto, direttamente o indirettamente, da parte degli enti pubblici.

Nel caso in cui l'azionista di queste aziende sia il Ministero del tesoro o la Cassa depositi e prestiti, i proventi derivanti dalla vendita delle azioni dovranno affluire al bilancio dello Stato; nel caso in cui le aziende di credito siano costituite sotto forma di enti pubblici, si dovrà procedere allo scorporo dell'attività bancaria dalla relativa Fondazione; quest'ultima dovrà peraltro essere tenuta a impiegare i proventi della vendita delle azioni secondo modalità da definire (in parte dovrebbero essere versati alla tesoreria dello Stato, ovvero impiegati nell'acquisto di titoli pubblici).

Le privatizzazioni di aziende pubbliche, oltre a ridurre le esigenze finanziarie dello Stato, promuoveranno lo sviluppo del mercato azionario, con effetti benefici, nel lungo termine, sulle capacità di reperimento del fattore di rischio da parte delle imprese private. Al riguardo va in particolare osservato che tale politica è tra i principali fattori che hanno condotto, nel Regno Unito, al forte aumento del numero degli azionisti, passato tra il 1984 e il 1989 da 2 a 10 milioni; anche in Francia, essa ha avuto effetti analoghi: i detentori di azioni sono infatti più che triplicati, elevandosi da 1,5 a 5,5 milioni.

Il provento della vendita dei beni patrimoniali consentirà di ridurre direttamente le esigenze finanziarie del settore pubblico, contribuendo così non solo ad alleggerire la pressione sui mercati finanziari, con effetti benefici sull'evoluzione dei tassi d'interesse, ma anche a fungere da volano sul sistema economico generale, a causa dell'immissione sul mercato di beni prima in qualche modo ad esso estranei.

VI.2 AZIONE SULLA SPESA

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 concentrarsi principalmente sui settori già individuati l'anno scorso, ampliando e accentuando gli interventi già prefigurati: il settore pensionistico, i contributi alle imprese, la sanità, 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, tenendo conto dell'impatto socio-economico sul sistema.

Linee di intervento sul 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. L'azione, peraltro, deve tendere ad evitare di incidere sulla capacità di reddito dei pensionati che non godano di altri cespiti: l'ammontare dei trattamenti erogati, singolarmente considerati, non appare in genere tale da consentire significative correzioni.

Esiste la possibilità di adottare interventi che agiscano nelle direzioni indicate, salvaguardando gli obiettivi fondamentali del sistema e cioè:

- assicurare a tutti i lavoratori dipendenti che abbiano una notevole anzianità contributiva una pensione, il cui importo rappresenti una quota sufficientemente elevata del salario;
- garantire una pensione minima a tutti lavoratori dipendenti con anzianità contributive non trascurabili;
- assicurare ai superstiti del lavoratore o del pensionato deceduto un tenore di vita non molto diverso da quello goduto prima dell'evento;
- garantire che il potere d'acquisto delle pensioni liquidate non si riduca nel tempo.

L'azione di riforma dovrebbe essere condotta in più stadi, per consentire di adattare l'intensità delle correzioni all'evolversi della situazione economica, oggi non interamente prevedibile nei suoi molteplici aspetti. Gli interventi dovrebbero essere approvati tempestivamente, mentre la loro concreta attuazione dovrebbe essere scaglionata nel tempo, in relazione sia all'esigenza di salvaguardare i diritti acquisiti sia di incidere con gradualità sul contratto implicitamente esistente tra sistema previdenziale e lavoratore.

Il primo stadio della riforma dovrebbe incentrarsi:

- sull'individuazione, nell'ambito dei vari tipi di prestazioni, delle eventuali integrazioni che abbiano natura esclusivamente assistenziale, al fine di condizionarne rigorosamente la concessione all'esistenza di un effettivo stato di bisogno e, in primo luogo, all'assenza di redditi superiori a quello di sussistenza, armonizzando la disciplina delle condizioni reddituali cui sono soggette le diverse prestazioni sociali;
- sulla riconsiderazione dei casi tutelati, alla luce dei mutamenti intervenuti nelle condizioni sociali e nel mercato del lavoro, al fine di introdurre elementi di trasparenza e di efficienza distributiva nei casi di cumulo di più pensioni o di queste con forme retributive;
- sulla modifica di alcune delle principali condizioni di pensionamento, in funzione non solo della riduzione dell'onere, ma anche di un raccordo con l'evoluzione delle forze di lavoro e delle esigenze della produzione e sulla riconsiderazione del concetto di retribuzione imponibile e pensionabile.

Interventi sulla sanità

Nell'ambito della sanità, le misure già introdotte e quelle che sarà possibile realizzare con l'approvazione parlamentare del disegno di legge di accompagnamento della finanziaria 1990 costituiscono un insieme organico di interventi tesi, da un lato, a controllare l'evoluzione della domanda attraverso una più congrua partecipazione dell'assistito alla spesa, dall'altro, a modificare le strutture organizzative e le modalità operative.

Occorre tuttavia intervenire con urgenza sia per ricondurre la platea degli assistiti esenti dai *tickets* entro limiti fisiologici, sia per contenere i prezzi delle specialità medicinali prescrivibili incidendo sulla quota riconosciuta alla pubblicità sia infine per incidere sulla spesa farmaceutica di carattere anomalo fornendo agli esentati, con esclusione di particolari morbilità, un assegno compensativo (bonus), in modo da contenere gli abusi.

Per rafforzare l'azione di riordino del sistema sanitario, si potrebbe inoltre avviare la decongestione delle strutture pubbliche, consentendo l'uscita dall'assistenza di base (medico-generica, specialistica, farmaceutica e diagnostica) dei cittadini che intendano provvedere direttamente ai propri bisogni. Ciò tra l'altro consentirebbe di concentrare gli sforzi sulla fornitura dei servizi effettivamente non sostituibili, quali quelli ospedalieri.

La rinuncia opzionale all'assistenza di base consentirebbe allo Stato di ridurre la spesa: infatti, i medici di famiglia vengono attualmente remunerati in base al numero degli assistiti, le visite specialistiche e le analisi di laboratorio sono rimborsate in base al numero delle prestazioni effettuate; lo stesso vale per i farmaci.

L'importo del rimborso o dello sgravio contributivo dovrebbe essere regolato in modo da risultare inferiore al costo dei servizi prima resi, dovendosi mantenere il principio della "solidarietà".

Alla riconsiderazione del sistema sanitario e al contenimento della spesa potrebbero contribuire l'introduzione del passaggio opzionale dall'assistenza diretta a quella indiretta, almeno per talune prestazioni: in modo da responsabilizzare l'utente nel ricorso ai servizi sanitari; nonché l'estensione dell'aziendalizzazione a tutti gli ospedali, al fine di accrescere l'efficacia dei servizi resi.

L'insieme delle misure sopra delineate, o soluzioni alternative che dovessero essere individuate, dovrebbero consentire di ridurre gli esborsi di almeno 5.000 miliardi l'anno.

Trasferimenti alle imprese

La rilevanza della spesa per "trasferimenti alle imprese" è nota, essendo tale forma di intervento tra quelle a più diretta incidenza sul sistema economico generale. L'attuale dimensione delle assegnazioni alle imprese, sulla quale sono state di recente effettuate valutazioni anche in sede comunitaria, è il frutto di un insieme di interventi succedutisi nel tempo, ciascuno dei quali rispondente a specifiche finalità, con un processo di stratificazione non sempre rispondente ad una visione complessiva delle esigenze e delle priorità. È presumibile quindi che continuino a persistere assegnazioni, la cui ragione non trova più riscontro nella situazione attuale, anche in considerazione dell'addensamento della loro crescita in concomitanza con situazioni di crisi economica, in chiara funzione anticongiunturale, soprattutto verso la prima metà degli anni settanta.

L'attuale situazione economica del sistema delle imprese è profondamente mutata. La generalità degli indicatori manifesta una buona redditività media, per cui appare possibile e utile procedere ad una revisione radicale del sistema degli incentivi, oltreché delle agevolazioni fiscali. È necessario pertanto procedere ad una verifica del persistere o meno delle condizioni che hanno richiesto l'intervento dello Stato; occorre, in particolare, accertare 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. Spinge in questa direzione l'orientamento a livello comunitario di evitare che le politiche di sostegno nazionali alterino la concorrenza.

I criteri generali della nuova politica di trasferimenti alle imprese dovranno, in primo luogo, prevedere che gli interventi siano riferiti a un lasso di tempo predeterminato; in secondo luogo, stabilire che essi non siano tra loro cumulabili, salvo regolare i cumuli di più tipi di incentivo in casi limitati finalizzandoli a precise scelte di gestione delle imprese beneficiarie quali, ad esempio, l'entità dei riflessi occupazionali soprattutto nelle zone economicamente svantaggiate, in terzo luogo, dare maggiore certezza circa l'entità dei contributi, e i tempi di riconoscimento del beneficio, in modo da massimizzare i vantaggi in termini di programmazione finanziaria delle imprese.

Nel comparto dei trasferimenti alle imprese occorre tra l'altro 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.

Il sostanziale esaurirsi del periodo della ristrutturazione industriale porta come conseguenza il ridimensionamento dei trasferimenti alle imprese, poiché tali interventi spesso o non risultano efficienti o presentano controindicazioni. Gli aspetti critici, infatti, riguardano i riflessi dell'allentamento della concorrenza (sui comportamenti economici; la distorsione nell'allocazione delle risorse; la rinuncia alla funzione di selezione operata dal mercato; l'accentuazione delle commistioni tra funzioni politiche e funzioni manageriali.

Finanza locale e regionale

Prima con la riforma tributaria e poi con quella del finanziamento degli enti locali, si è creata una netta separazione di responsabilità tra le decisioni di spese aggiuntive e quelle di reperimento dei mezzi di copertura. L'accollo a carico dello Stato, per lunghi periodi, dell'intero onere delle rate di ammortamento dei mutui per attività di investimento ha operato nella stessa direzione.

Questa situazione ha indubbiamente inciso negli ultimi dieci anni sulla formazione degli squilibri della finanza pubblica. Si impongono, perciò, interventi di carattere istituzionale diretti a creare le premesse per un controllo della dinamica della spesa delle Regioni e degli enti locali.

Per porre rimedio alla situazione indicata sono già state assunte iniziative per definire un'area di autonomia impositiva degli enti locali e delle Regioni. Occorre accentuare e ampliare tale tendenza che mira a ricomporre sostanzialmente lo stretto collegamento che deve esserci tra responsabilità della decisione di spesa e responsabilità della correlativa copertura finanziaria, come si è accennato al precedente punto.

In linea generale, è inoltre assolutamente necessario che venga reso più stretto il collegamento tra i servizi resi e le tariffe. Anche in questa direzione muovono le misure in materia di finanza locale contenute nei recenti provvedimenti governativi.

In tale contesto, occorre, altresì, come già accennato, che parte della spesa in conto capitale di questi enti trovi finanziamento nella dismissione dei beni patrimoniali attualmente non proficuamente utilizzati o con redditi inadeguati.

Politica retributiva nel pubblico impiego

La politica di controllo della spesa pubblica richiede necessariamente l'acquisizione di un maggior grado di governabilità del costo del lavoro nel pubblico impiego.

Le retribuzioni pagate al personale in servizio e le pensioni erogate agli ex dipendenti costituiscono infatti una parte rilevante (circa il 30 per cento) del complesso dei pagamenti diversi dagli interessi.

L'obiettivo da perseguire in questo ambito, in coerenza con gli indirizzi generali già esposti, è quello di applicare con rigore la regolazione del *turn over* già definita legislativamente e di collegare gli aumenti al raggiungimento di concreti traguardi di produttività e di efficacia dei servizi resi.

Nelle valutazioni programmatiche, si è ipotizzato che ai dipendenti pubblici, dal 1992, vada corrisposta una quota dell'incremento generale della produttività del sistema pari all'1 per cento, tenuto anche conto degli sconfinamenti verificatisi nell'ultimo contratto. Essa dovrà essere però riconosciuta a quei settori, sottosettori, amministrazioni, reparti, uffici in cui verranno conseguiti gli obiettivi prestabiliti in termini di qualità e di quantità dei servizi resi.

Ovviamente, l'incentivazione economica del personale non è la sola variabile su cui occorre agire per conseguire risultati apprezzabili nella direzione indicata; si dovrà quindi operare in modo concreto anche sugli altri fattori che influiscono sulla bassa produttività dell'Amministrazione pubblica: le procedure e i mezzi tecnici.

In taluni casi, si potrà consentire di introdurre forme di incentivazione del personale attraverso il contributo diretto degli utenti; si potranno introdurre diritti di segreteria, di sportello, di urgenza, ecc.; questa possibilità dovrà essere però vagliata con estrema attenzione: essa dovrà essere ammessa solo nei casi di fornitura di servizi che si differenzino concretamente per la loro qualità, complessità o rapidità da quelli standard che continuerebbero ad essere offerti alla generalità cittadini senza ulteriori oneri.

Utili orientamenti sulla politica del pubblico impiego possono discendere da un esame dei risultati dei rinnovi contrattuali del triennio 1988-1990 rispetto agli indirizzi definiti con il precedente documento di programmazione economico-finanziaria.

Deve considerarsi infatti che:

- rispetto all'obiettivo di evitare "accessi generalizzati ai livelli superiori", nei rinnovi contrattuali 1988-1990 per taluni comparti (enti locali e parastato) si è dato invece luogo a passaggi a livelli differenziati di professionalità o a "gradoni", cioè a posizioni economiche per le quali, a parte il parere che darà dato dal Consiglio di Stato, non corrispondono assetti organizzativi nuovi in grado di rendere più efficace ed efficiente l'attività amministrativa;
- rispetto alle affermazioni secondo cui bisognava pervenire al definitivo "superamento del meccanismo degli scatti di anzianità temporaneamente sospeso, sostituendolo con un salario di anzianità contrattato", si deve riscontrare, in sede di rinnovo contrattuale, accanto all'avvenuto conglobamento

- nelle “esperienze professionali”, un riconoscimento economico graduato secondo l’anzianità (Aziende autonome, Ministeri, Università);
- rispetto all’indirizzo di non utilizzare le indennità per adeguare la retribuzione ai livelli di professionalità dimostrata, si è dato luogo al riconoscimento generalizzato di indennità di “professionalità” cumulate con indennità di “mansioni”(Sanità).

Circa il cosiddetto salario di produttività, ovvero il complesso delle risorse devolute al fine di una maggiore efficienza dell’attività amministrativa, va osservato che in sede contrattuale non è stata effettuata alcuna analisi dei relativi criteri di attuazione e di verifica dei risultati. In conclusione si sono verificate deviazioni abbastanza generalizzate dagli indirizzi programmatici, che hanno conseguentemente influito sugli oneri contrattuali, lievitandoli rispetto a quelli previsti.

Risulta evidente che occorre puntare su meccanismi che assicurino un’osservanza sostanziale degli indirizzi programmatici, soprattutto per ciò che concerne l’osservanza degli incrementi retributivi ed i conseguenti oneri.

La soluzione a tali problematiche deve essere trovata in sede di accordo intercompartimentale (o in altra sede o momento che comunque preceda l’intervento intercompartimentale), attraverso:

- una chiara disamina generale degli assetti ordinamentali e degli obiettivi da realizzare sotto tale aspetto, con l’individuazione dei riflessi organizzativi;
- un’individuazione delle più qualificanti problematiche di natura normativa;
- un’approfondimento del cosiddetto salario di produttività, che superi l’attuale sistema di elargizione a pioggia di risorse e posti, in relazione allo stato attuale delle conoscenze e delle indagini, alla definizione in via preventiva di meccanismi, da adattare secondo le realtà di comparto, atti a calibrare gli interventi ed a “misurarne” i risultati;
- un’analisi degli attuali assetti retributivi, al fine di impostare una programmata politica salariale fondata essenzialmente su un incremento retributivo base stipendiale e su un salario di produttività, che stabilisca il superamento di ogni forma di beneficio legato ad anzianità da correggere, a posizioni giuridiche da sanare, a professionalità da differenziare;
- un’analisi degli assetti organizzativi e retributivi privatistici, utili ad introdurre anche nel settore pubblico sistemi atti ad assicurare la corrispondenza biunivoca tra diritti e doveri.

Da osservare, infine, che lo scostamento dai tetti programmati determinatosi nel rinnovo contrattuale 1988-1990 rende possibile sostenere che i benefici connessi a regime per il 1991 consentono uno slittamento del prossimo rinnovo contrattuale di almeno un anno.

Misure di tesoreria

Le analisi condotte dall'apposita Commissione istituita dal Ministro del tesoro dell'epoca hanno posto in rilievo da un lato comportamenti elusivi delle norme in materia di tesoreria unica da parte delle pubbliche amministrazioni; dall'altro, la tendenza a massimizzare le disponibilità detenute presso le aziende di credito.

Le attuali circostanze e in particolare la necessità di accelerare il processo di ridimensionamento del fabbisogno richiedono di incidere anche su questo versante con azioni che da un lato assicurino nell'immediato il riafflusso presso la tesoreria di parte dei fondi detenuti dal sistema bancario, dall'altro rallentino la dinamica dei prelievi effettuati presso la tesoreria stessa.

A tal fine, la normativa sulla tesoreria unica sarà estesa alle aziende comunali, provinciali e regionali diverse da quelle di trasporto e ai comuni con popolazione tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

Impostazione del bilancio dello Stato e degli enti pubblici per il triennio 1991-1993

Nonostante le azioni intraprese, la forte pressione sul fabbisogno ancora espressa dal bilancio statale e degli enti pubblici impone oggi, accanto ad una ulteriore accentuazione delle linee di impostazione delle previsioni in senso restrittivo secondo gli indirizzi adottati negli esercizi decorsi, una efficace e complessiva azione di riconsiderazione dell'intervento pubblico, al fine non solo di conferire maggiore efficacia alla manovra di rientro prefigurata a suo tempo, ma anche di approntare una strumentazione idonea al processo di revisione degli obiettivi.

Le iniziative di revisione settoriale finalizzate anche alla riforma di strumenti, modalità e procedure di organizzazione e funzionamento per una più efficiente gestione delle attività e dei servizi erogati rappresentano uno degli aspetti più qualificanti dell'intera manovra di bilancio, la cui efficace definizione presuppone il varo contestuale delle sue diverse componenti entro la fine dell'anno di presentazione; a tale scopo, come è noto, il Parlamento dedica l'apposita sessione di bilancio.

L'esperienza degli ultimi due anni induce a segnalare la circostanza della reiterata mancata approvazione parlamentare dei provvedimenti settoriali "di accompagnamento" della legge finanziaria entro il termine del 31 dicembre, circostanza della quale il Governo ha dovuto prendere atto con l'emanazione dei numerosi decreti-legge di fine anno per dare tempestiva attuazione alle misure già previste come parte integrante della manovra e recepite, a livello di flussi, nella stessa legge finanziaria.

Al fine di ovviare a tali inconvenienti, che attenuano la valenza complessiva della manovra di bilancio prefigurata nella recente riforma contabile, un utile strumento si presenta l'anticipazione, rispetto alla data ultima del 30 settembre, dei tempi di presentazione di eventuali provvedimenti collegati.

Accogliendo al riguardo raccomandazioni manifestate anche in sede parlamentare, la presentazione di tali Iniziative avverrà in tempi prossimi a quelli di proposizione del presente documento di programmazione economico-finanziaria, in tal modo colmando una carenza notata lo scorso anno e conferendo nel contempo concreto contenuto alle linee programmatiche che verranno proposte.

Quanto all'azione da condurre in sede previsionale nel quadro degli assetti normativi e organizzativi esistenti, va rilevato che la formazione dei bilanci pubblici ha

sinora ricalcato, nella gran parte dei casi, il criterio della spesa storica: la spesa iscritta non risponde sempre 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.

La parte flessibile della spesa non sempre risulta definita nei bilanci con una valutazione aggiornata 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 stessa già elevato, in alcuni casi 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 e l'accrescersi del grado di competitività indotto dall'abolizione degli ostacoli amministrativi alla libera circolazione dei capitali nel mercato unico europeo impongono ora una svolta decisiva nei comportamenti degli amministratori.

Per meglio perseguire le indicate finalità, sembra indispensabile passare dall'attuale impostazione a schemi che consentano di riconsiderare gli interventi adottati di anno in anno in funzione degli obiettivi.

Per la parte di spesa relativamente flessibile, o comunque non legislativamente predeterminata in modo rigido, in sede di previsione annuale si procederà ad un puntuale e complessivo riesame delle esigenze e degli obiettivi, per rapportare ad essi non solo la parte incrementale dello stanziamento, ma il suo intero dimensionamento. Si tratta, da un lato, di discriminare la parte della spesa che riveste utilità per il corpo sociale, da quella che potrebbe essere ridotta o addirittura soppressa senza conseguenze apprezzabili; dall'altro, distinguere la spesa di funzionamento necessaria per assicurare il mantenimento del livello dei servizi già stabilito da quella volta al soddisfacimento dei nuovi bisogni. Con riferimento al primo aspetto, gli stanziamenti debbono essere depurati dagli oneri non strettamente funzionali al conseguimento dei compiti demandati; con riferimento al secondo prima di decidere nuovi interventi, occorre acquisire un più elevato grado di efficienza nel soddisfacimento dei bisogni già individuati.

La prefigurata nuova impostazione previsionale per la parte di spesa relativamente flessibile va collocata, comunque, entro taluni criteri quantitativi di riferimento.

Per tali spese, individuabili negli oneri classificati nell'acquisto di beni e servizi, nella costituzione di capitali fissi e nei trasferimenti, con esclusione degli oneri legislativamente predeterminati, si rende indispensabile prevedere, per il 1991, la loro invarianza nominale a livello complessivo, rispetto alle proposte di assestamento del bilancio per il 1990, nonché per gli anni 1992 e 1993, una loro espansione non superiore, rispettivamente, al 4 e al 3,5 per cento pari ai tassi di inflazione programmati.

La manovra deve essere impostata e realizzata a livello di dotazioni di competenza; solamente il loro contenimento può consentire di conseguire una modifica strutturale degli andamenti della finanza pubblica.

In particolare, va precisato che le spese per trasferimenti non previste da specifiche disposizioni legislative sono da sottoporre ad una attenta e rigorosa analisi ai fini della loro eliminazione, ove possibile, dalle previsioni di bilancio.

Per i trasferimenti autorizzati da specifiche norme, l'accennata indilazionabile esigenza di contenimento della spesa pubblica impone una severa e rigorosa revisione

della legislazione in materia, allo scopo di pervenire quanto meno all'invarianza nominale per tre anni delle erogazioni a carico del bilancio. Le eventuali ulteriori esigenze degli enti e organismi interessati devono, in via di massima, essere coperte con l'acquisizione diretta di mezzi finanziari, attraverso, ad esempio, l'adeguamento dei prezzi relativi ai servizi prestati.

Quanto alle spese di acquisizione di beni e servizi per la difesa nazionale, è necessario procedere ad una ridefinizione dei relativi programmi e progetti, tenendo conto del mutato contesto internazionale. Appare indispensabile, in proposito, ottenere una congrua diluizione temporale delle spese di ammodernamento e potenziamento della difesa, recando in tal modo un rilevante sollievo ai conti pubblici.

Le misure correttive da inserire nel disegno di legge finanziaria o in specifici disegni di legge costituiscono l'altro rilevante strumento - e forse quello quantitativamente più importante - per pervenire ad un effettivo contenimento della spesa pubblica.

In particolare, attraverso la rimodulazione della spesa e la limitazione o l'eliminazione degli accantonamenti sui fondi speciali per nuovi provvedimenti legislativi che sono sottoposti o si ritiene di sottoporre all'esame parlamentare, saranno assicurati in via di massima non solo il massimo contenimento possibile delle dotazioni di competenza, in rapporto alla concreta capacità operativa dell'Amministrazione, ma anche l'invarianza triennale degli stanziamenti, con la sola esclusione delle spese di personale.

In tale contesto, gli eventuali accantonamenti di segno negativo da inserire nei fondi speciali per provvedimenti recanti nuove o maggiori entrate o riduzioni di spese, in relazione all'evoluzione programmata nel triennio, acquisiranno una specifica rilevanza ai fini del miglioramento del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare negli anni successivi al primo.

VII. DISEGNI DI LEGGE COLLEGATI

Per la realizzazione degli indirizzi: testé 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 o con emendamenti a disegni di legge attualmente all'esame delle Camere.

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).

Governo conferma comunque l'intenzione di anticipare in tempi ravvicinati la presentazione di tali (provvedimenti rispetto al termine ultimo del 30 settembre, onde consentirne un più sollecito esame.

Autonomia impositiva degli enti locali e delle Regioni

I provvedimenti già presentati dal Governo (A.C. 1895 e A.S. 1894) intesi ad aumentare congruamente l'autonomia impositiva degli enti locali e delle Regioni a statuto ordinario costituiscono il punto di riferimento per una riduzione ulteriore dei trasferimenti statali a tali comparti.

Si rende pertanto necessario che i provvedimenti in questione possano esplicitare i propri effetti a partire dal 1991: considerato che trattasi di provvedimenti di delega, occorre che l'approvazione parlamentare dei disegni di legge intervenga in tempi brevi, per consentire l'emanazione, entro il corrente anno, degli occorrenti decreti legislativi di attuazione.

Un eventuale ritardo comprometterebbe la possibilità di una riduzione del fabbisogno per il 1991, con conseguente necessità della sostituzione con altri provvedimenti da definire, per realizzare la corrispondente quota di manovra.

Revisione del sistema sanitario

La preliminare sollecita approvazione parlamentare del disegno di legge di accompagnamento della finanziaria 1990, relativo alla ristrutturazione del servizio sanitario nazionale, costituisce il punto di riferimento per un'azione intesa al contenimento della spesa sanitaria.

Nell'immediato, con provvedimento collegate alla legge finanziaria ovvero con idonei emendamenti all'indicato disegno di legge, il Governo provvederà a rendere più stringente la normativa sulle esenzioni dei *tickets* sanitari e a rendere più razionale la disciplina per la determinazione dei prezzi dei farmaci e quella sulla fruizione dei servizi sanitari, secondo le linee indicate nel precedente Paragrafo VI.2 (Interventi sulla sanità).

Revisione del sistema previdenziale

Valgono al riguardo le indicazioni già fornite nelle pagine precedenti. In particolare, si dovrà provvedere alle misure concernenti l'elevazione graduale dell'età di pensionamento e del periodo contributivo utile a conseguire la pensione di anzianità, all'innalzamento del periodo minimo di contribuzione, alla revisione della normativa attinente alla concessione dei trattamenti assistenziali e alla tempificazione dell'adeguamento delle pensioni alla dinamica dei salari reali.

Revisione dei trasferimenti alle imprese

Nell'ambito dei criteri direttivi individuati nel precedente Paragrafo VI.2 (Trasferimenti alle imprese), si procederà ad una profonda revisione dei meccanismi, delle condizioni e delle procedure che caratterizzano le attuali erogazioni statali a sostegno del sistema delle imprese.