



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

*per gli anni 1993-1995*

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1993-1995

E' possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE  
ECONOMICO-FINANZIARIA

dai Siti Internet: [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)  
[www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it)

ISSN: 1594-7572



# Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

*Relativo alla manovra di Finanza pubblica*

*per gli anni 1993-1995*

*(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*

Giuliano Amato

*dal Ministro del Tesoro*

Piero Barucci

*dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica*

Franco Reviglio

*dal Ministro delle Finanze*

Giovanni Goria

*Comunicato alla Presidenza il 31 luglio 1992*



## INDICE

### PREMESSA

#### I. SINTESI

#### II. QUADRI MACROECONOMICI DI RIFERIMENTO

- II.1 Quadro economico internazionale
- II.2 Prospettive economiche della CEE
- II.3 Quadro economico interno

#### III. L'AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO

- III.1 Andamento tendenziale
- III.2 Obiettivi programmatici
- III.3 Azione correttiva e interventi di Settore

### APPENDICI

- A: Risultati della Finanza pubblica nel 1991 e Previsioni per il 1992: Raffronti con gli Obiettivi stabiliti nel precedente DPEF
- B: Nota sui Conti del Settore pubblico

## INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola I.1 Settore statale
- Tavola I.2 Manovra correttiva Settore statale
- Tavola II.1 Crescita economica
- Tavola II.2 Quadro macroeconomico italiano 1993-1995
- Tavola II.3 Confronto dell'andamento del PIL in Italia e nei Paesi industrializzati
- Tavola B.1 Tipologia Enti
- Tavola B.2 Raffronto tra saldi di Finanza pubblica

## PREMESSA

L'azione di risanamento dei conti pubblici ha registrato nel 1991 una preoccupante pausa: l'incidenza sul prodotto interno lordo del disavanzo del settore pubblico è rimasta sostanzialmente inalterata sullo stesso valore del 1990 e non è stato raggiunto l'obiettivo dell'avanzo primario; gli oneri per interessi hanno seguito ad espandersi, riflettendo un andamento dei mercati finanziari divergente dalle attese. Il peso del debito pubblico sul prodotto interno ha raggiunto il 104 per cento.

Nel 1992 la lunga vigilia preelettorale ha contribuito all'appesantimento della delicata situazione della finanza pubblica.

Appare evidente che l'evoluzione dei conti pubblici non corrisponde alle condizioni per procedere nell'unificazione economica e monetaria dell'Europa, sancita con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht. Nel momento in cui vengono a realizzarsi le aspirazioni europeistiche perseguite ormai da mezzo secolo, il nostro Paese denuncia crescenti difficoltà nell'azione di governo della finanza pubblica nei parametri individuati per la piena partecipazione all'Unione Economica e monetaria.

Non è retorico parlare di emergenza. I dati disponibili concordemente segnalano l'indifferibilità di una severa correzione degli andamenti della finanza pubblica: un mancato miglioramento o peggio un ulteriore degrado comprometterebbero definitivamente il raggiungimento degli obiettivi, mentre una decisa inversione di tendenza consentirebbe ancora oggi l'avvio del "circolo virtuoso" del risanamento.

Si impongono scelte difficili, note da tempo e sempre rinviate. Di recente, il Governo ha rafforzato la manovra correttiva per l'anno in corso e, attraverso la legge delega per la riforma dei principali comparti di spesa, ha posto le basi per una correzione strutturale dei meccanismi di spesa. Gli obiettivi di lungo periodo dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici definiti nel documento dello scorso anno sono sostanzialmente confermati e rafforzati: dovrà essere conseguito il progressivo riequilibrio del disavanzo corrente che verrà raggiunto nel 1996. Già dal 1995 si potrà invertire l'andamento del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno e raggiungere entro il 1996 il parametro di riferimento comunitario stabilito per il disavanzo delle pubbliche amministrazioni.

I sacrifici di oggi, pienamente sostenibili dal sistema, consentiranno di evitare pesanti riflessi negativi sul contesto socio-economico e porranno le basi di miglioramenti a beneficio delle generazioni future.





## I. SINTESI

Nel triennio 1993-1995, nel nostro paese la crescita macroeconomica è destinata a restare debole (2 per cento medio annuo) e ben al di sotto di quella dei paesi industrializzati (che sarà intorno al 3 per cento). Alla base della minor crescita stanno i due grandi squilibri della nostra economia: il disavanzo pubblico e quello esterno. Per favorire la ripresa occorre rimuovere questi due vincoli.

La politica dei redditi, insieme al blocco dei prezzi amministrati, delle tariffe e alla scarsa dinamica della domanda, ridurrà l'inflazione al 3,5 per cento nel 1993, al 2,5 per cento nel 1994 e al 2 per cento nel 1995. Ciò consentirà di recuperare competitività e di allentare il vincolo estero.

La finanza pubblica, in assenza di correttivi, manterrebbe una dinamica incontrollabile.

Nell'anno in corso, qualora non fossero stati assunti ulteriori provvedimenti, il fabbisogno del settore statale avrebbe raggiunto 180.000 miliardi (pari all'11,8 per cento del prodotto interno); tale aggregato si sarebbe così discostato in misura assai rilevante rispetto non solo all'obiettivo di 127.800 miliardi definito nel documento redatto lo scorso anno, ma anche rispetto alla stima di 160.000 miliardi formulata in marzo nella relazione sulla situazione della finanza pubblica presentata al Parlamento.

Per ridimensionare detto sconfinamento, il Governo ha di recente posto in essere una serie di interventi che assicurano maggiori introiti e riduzioni di spese per 30.000 miliardi; i provvedimenti di entrata forniscono un gettito aggiuntivo di 16.500 miliardi, quelli di correzione della spesa, risparmi per 7.000 miliardi; un contributo al contenimento del fabbisogno di 7.000 miliardi deriva dalle dismissioni patrimoniali, rese possibili dal decreto legge adottato in materia. Il nuovo obiettivo per il fabbisogno del settore statale dell'anno in corso si colloca quindi sui 150.000 miliardi, pari al 9,9 per cento del prodotto interno, a fronte del 10,7 per cento registrato nel 1991.

La previsione quantitativa di 150.000 miliardi del fabbisogno per il 1992 è fondata su una ipotesi di andamento dei tassi di interesse e di crescita dell'attività economica che al momento appare probabile, ma ottimistica. Qualora l'andamento fosse meno favorevole, la stima del fabbisogno si collocherebbe oltre i 150.000 miliardi.

Nel tentativo di porre le basi per l'acquisizione di un più stretto controllo della spesa degli anni successivi, il Governo ha inoltre varato un disegno di legge che lo delega a intervenire incisivamente nei settori del pubblico impiego, della sanità, della previdenza e della finanza locale. Le leggi delega costituiranno l'asse portante della manovra correttiva che verrà attuata per il triennio 1993-1995.

In assenza di interventi, nel triennio 1993-1995, il fabbisogno tendenziale tornerebbe a crescere a ritmi sostenuti; esso innalzerebbe gradualmente la sua incidenza sul prodotto interno, raggiungendo il valore del 18,2 per cento nel 1995. Il debito del settore statale accelererebbe la sua dinamica espansiva, passando da poco meno del 102 per cento osservato nel 1991 a oltre il 140 per cento nel 1995. Ne risulterebbe compromessa la possibilità, in prospettiva, di assicurare al nostro Paese una crescita sostenuta e stabile e di beneficiare delle opportunità offerte dall'unificazione europea.

Il Governo si propone pertanto di imprimere una svolta decisiva nel riequilibrio dei conti pubblici e nell'abbattimento dell'inflazione, garantendo il conseguimento delle condizioni stabilite negli accordi di Maastricht.

Con riferimento al settore statale, l'azione correttiva si pone l'obiettivo di accrescere l'avanzo primario che verrà conseguito nell'anno in corso (pari all'1,2 per cento del PIL): di quasi un punto, in percentuale del prodotto interno, nel 1993, di 1,6 nel 1994, di quasi due punti nel 1995. Gli interventi correttivi consentirebbero di innescare un circolo virtuoso che, in assenza di un rialzo dei tassi di interesse internazionali, porterebbe a risparmi di oneri per interessi valutabili, a fine periodo, nel 2,5 per cento del prodotto interno. Il ricorso al mercato ridurrebbe gradualmente il suo peso sul prodotto interno dal 9,9 per cento del 1992 al 4,9 per cento del 1995. Il debito dal 1995 inizierebbe a flettere in rapporto al prodotto interno, subendo un ridimensionamento rispetto al valore tendenziale pari a quasi il 30 per cento.

Il disavanzo corrente del settore statale, che misura il contributo negativo dello Stato al risparmio netto della nazione, scenderebbe dal 7 per cento (in rapporto al PIL) nel 1992, al 2,5 per cento nel 1995. Per effetto dell'azione programmata nel 1996 potrebbero venir assicurati l'azzeramento del disavanzo corrente e il rispetto della condizione (limite del 3 per cento del PIL) posta a Maastricht al disavanzo delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali.

Per conseguire i risultati indicati, il Governo porrà in essere:

- dal lato delle entrate fiscali, interventi che assicureranno un gettito aggiuntivo pari nel 1995 al 4,3 per cento del prodotto interno; esso correggerà la caduta tendenziale di 3,1 punti percentuali tra il 1992 e il 1995. Per il 1993, l'obiettivo è di mantenere invariata la pressione fiscale dell'intero settore pubblico, compensando la flessione che si avrebbe in assenza di provvedimenti; nei due anni successivi la pressione fiscale del settore pubblico crescerà di 2,4 punti;
- dal lato della spesa, le misure assicureranno risparmi valutabili, nel 1995, in 5,8 punti percentuali del prodotto interno; esse verranno a contrastare le tendenze espansive determinando una flessione dell'incidenza delle spese al netto degli interessi sul prodotto interno pari a 3,1 punti percentuali in tre anni.

Un contributo di rilievo al riequilibrio dei conti pubblici verrà fornito dalle dismissioni di beni patrimoniali dello Stato che dovranno assicurare introiti per 42.000 miliardi nel triennio (15.000 annui nel 1993 e nel 1994 e 12.000 nel 1995).

Gran parte dei risultati della manovra correttiva è resa possibile da riduzioni di spesa assicurate dalle leggi delega in materia di pubblico impiego, previdenza, sanità e finanza locale. La riduzione complessiva delle spese diverse da quelle per interessi è di 47.000 miliardi nel 1993. Gli effetti delle predette leggi delega (nell'ipotesi che esse siano opportunamente emendate) e della regola stabilita per la crescita dei salari pubblici (e cioè che l'andamento dei salari proceda al tasso di inflazione programmato) sono valutabili per il 1993 in 33.500 miliardi.

Con riferimento al 1993, l'azione correttiva è pari a 78.500 miliardi: risparmi di spesa per 47.000 miliardi; aumenti netti di entrata per 16.500 miliardi; dismissioni patrimoniali per 15.000 miliardi. A questa azione correttiva potranno seguire risparmi di interesse dell'ordine di 4.500 miliardi.

In proposito è opportuno sottolineare che il riequilibrio dei conti pubblici delineato nel quadro programmatico per il triennio 1993-1995 dipende anche dall'ipotesi di una riduzione dell'onere per interessi: Nonostante un'ulteriore crescita del debito (nel quadro programmatico) di 7 punti in percentuale del PIL, l'onere per interessi dovrebbe rimanere sostanzialmente invariato (dall'11,1 per cento del PIL nell'anno in corso, al 10,8 per cento).

Due condizioni sono necessarie per conseguire questo risultato: un allentamento delle tensioni che oggi caratterizzano i mercati finanziari europei, tale da consentire una graduale riduzione dei tassi di interesse nell'area dello SME; ma soprattutto un'azione forte e credibile del Governo, che permetta di ridurre l'ampio differenziale che oggi esiste tra i tassi di interesse in Italia e nel resto dell'Europa.

TAVOLA I.1: SETTORE STATALE (miliardi di lire e in percentuale del PIL)

	TENDENZIALE				PROGRAMMATICO		
	1992	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Entrate Fiscali	398.607	390.091	397.669	410.996	408.400	444.662	490.761
	26,2	24,3	23,6	23,1	25,5	26,4	27,6
Altre Entrate	122.723	131.829	139.046	146.569	130.029	136.346	142.569
	8,1	8,2	8,2	8,2	8,1	8,1	8,0
Totale Entrate	521.330	521.920	536.715	557.565	538.429	581.008	633.330
	34,3	32,5	31,8	31,3	33,6	34,4	35,6
Spese correnti	444.130	486.275	521.686	556.382	449.619	459.998	470.180
al netto interessi	29,2	30,3	30,9	31,3	28,0	27,3	26,4
Altre Spese	65.900	75.010	82.210	86.750	64.610	69.210	70.150
	4,3	4,7	4,9	4,9	4,0	4,1	3,9
Totale Spese	510.030	561.285	603.896	643.132	514.229	529.208	540.330
al netto interessi	33,5	35,0	35,8	36,2	32,1	31,4	30,4
Saldo Primario	11.300	-39.365	-67.181	-85.567	24.200	51.800	93.000
al netto dismissioni (Avanzo +)	0,7	-2,5	-4,0	-4,8	1,5	3,1	5,2
Interessi	168.300	191.700	214.900	237.700	187.200	191.800	192.000
	11,1	12,0	12,7	13,4	11,7	11,4	10,8
Fabbisogno Totale	157.000	231.065	282.081	323.267	163.000	140.000	99.000
al netto dismissioni	10,3	14,4	16,7	18,2	10,2	8,3	5,6
Dismissioni	7.000	0	0	0	15.000	15.000	12.000
	0,5	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,7
Ricorso al mercato	150.000	231.065	282.081	323.267	148.000	125.000	87.000
	9,9	14,4	16,7	18,2	9,2	7,4	4,9
Per referenza:							
Debito	1.615.263	1.863.419	2.162.309	2.505.654	1.778.170	1.916.170	2.018.070
	106,2	116,2	128,2	140,9	110,9	113,6	113,5
P.I.L.	1.321.610	1.603.130	1.686.640	1.778.600	1.603.830	1.686.640	1.778.600
Disavanzo corrente	99.030	165.855	210.771	248.617	108.190	81.690	40.950
	6,5	10,3	12,5	14,0	6,7	4,8	2,3

**TAVOLA I.2: MANOVRA CORRETTIVA SETTORE STATALE (miliardi di lire e in percentuale del Pil rispetto anno precedente)**

	1993 (1)	1994 (2)	1995 (2)
Totale entrate	16.509	27.784	31.472
	1,0	1,6	1,8
Spese correnti al netto interessi			
Effetto deleghe e regole del personale	32.000	24.100	16.900
	2,1	1,4	1,0
altre misure	4.656	932	7.614
	0,3	0,1	0,4
Totale spese correnti netto interessi	36.656	25.032	24.514
	2,3	1,5	1,4
Spese in c/capitale e operazioni finanziarie			
Effetto deleghe	1.500	2.000	1.500
	0,1	0,1	0,1
altre misure	8.900	600	2.100
	0,6	-	0,1
Totale spese in c/capitale e operazioni finanziarie	10.400	2.600	3.600
	0,6	0,2	0,2
Interessi	4.500	18.600	22.600
	0,3	1,1	1,3
Dismissioni	1.500	-	-3.000
	0,3	1,1	1,3
effetti sul ricorso al mercato	83.065	74.016	79.186
	5,2	4,4	4,5

1) Differenza rispetto al tendenziale.

2) Differenza rispetto alla manovra dell'anno precedente.

## II. QUADRI MACROECONOMICI DI RIFERIMENTO

### II.1 QUADRO ECONOMICO INTERNAZIONALE

Il 1991 è stato caratterizzato da una scarsa sincronia negli andamenti delle singole economie nazionali e da una crescita modesta del PIL dei paesi industrializzati, pari all'1 per cento. Il tasso di disoccupazione per l'insieme dei paesi OCSE è salito dal 6,2 per cento del 1990 al 7,1 per cento.

Nell'anno in corso, la situazione congiunturale continua a presentare incertezze: nonostante l'orientamento fortemente espansivo della politica monetaria, negli Stati Uniti gli indicatori economici continuano a fornire segnali contrastanti; in Giappone, l'economia è caratterizzata da una fase di stasi che deprime gli investimenti delle imprese; infine, gli alti tassi di interesse praticati in Germania per fronteggiare l'inflazione e l'espansione del deficit pubblico ostacolano la ripresa dell'attività economica negli altri paesi europei.

Nell'anno in corso, si prevede un ulteriore aumento di circa mezzo punto percentuale del tasso di disoccupazione per il complesso dei paesi OCSE.

Il commercio mondiale, tuttavia, presenta ancora una buona vivacità, in relazione, oltre che al procedere dell'integrazione economica, al favorevole corso dei prezzi delle materie prime sui mercati internazionali.

Le spinte inflazionistiche sono in fase discendente nella maggior parte dei paesi, ad eccezione della Germania ove alla forte crescita della domanda interna si è aggiunta un'accelerazione dei costi unitari, in particolare di quello del fattore lavoro.

All'interno del "Gruppo dei sette", i saldi delle bilance dei pagamenti tornano a presentare divaricazioni consistenti: il saldo corrente del Giappone è di nuovo in attivo per importi considerevoli e rischia di sollecitare azioni protezionistiche da parte dei principali paesi debitori; in Germania, le importazioni, che nel trascorso biennio avevano costituito un traino per le esportazioni mondiali, in particolare francesi ed italiane, registrano un significativo rallentamento, mentre l'export, seppur denotando ancora alcune incertezze, risulta in ripresa.

Anche nell'ipotesi, peraltro al momento ancora incerta, in cui l'economia americana tornasse a imprimere un impulso vigoroso all'intera economia mondiale, i paesi europei non potranno beneficiarne appieno: l'impegno a raggiungere entro il 1996 i parametri stabiliti nel trattato di Maastricht rende sempre più stringenti le misure di rientro dall'inflazione e di risanamento della finanza pubblica, portando le prospettive di crescita al di sotto dello sviluppo potenziale, soprattutto per i paesi ove i predetti squilibri sono più ampi.

## II.2 PROSPETTIVE ECONOMICHE DELLA CEE

Nel 1991, la Comunità Economica Europea ha accusato una significativa perdita di slancio: l'incremento del PIL complessivo è sceso all'1,3 per cento, contro il 3 per cento del triennio precedente. Le prospettive a breve segnalano un recupero congiunturale molto modesto per quest'anno e il consolidamento della ripresa nel 1993: dall'1,4 per cento, il tasso di crescita dell'economia dovrebbe accelerare al 2,4 per cento.

La Germania, in forte rallentamento, dovrebbe crescere ad un tasso leggermente superiore all'1 per cento nel 1992 e del 2 per cento nel 1993. Nonostante il deludente andamento della produzione industriale, in Francia il prodotto interno lordo potrebbe crescere del 2 per cento quest'anno, contro l'1,3 per cento del 1991.

A ritmi nettamente superiori alla media comunitaria dovrebbero crescere Spagna, Irlanda e Danimarca.

La prolungata fase di stagnazione ha portato con sé un serio deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro e significativi peggioramenti nelle situazioni finanziarie pubbliche.

L'occupazione, che nel periodo 1987-1990 era cresciuta ad un tasso medio dell'1,5 per cento, è calata nel 1991 dell'1,3 per cento, se si considera la Germania unita; per quest'anno è prevista una ulteriore riduzione dello 0,4 per cento; soltanto nel 1993, essa potrà tornare a crescere moderatamente.

Il tasso di disoccupazione si spingerà, quest'anno, oltre il 10 per cento della forza lavoro per il combinato effetto di un incremento rilevante di quest'ultima e di una flessione degli occupati.

L'inflazione media della Comunità è aumentata nel 1991 del 5 per cento, contro il 4,3 per cento dell'anno precedente.

La debolezza della ripresa, gli elevati tassi di disoccupazione e l'impostazione generalmente restrittiva delle politiche monetarie dovrebbero permettere una discesa dell'inflazione un po' ovunque nella Comunità: in termini medi, essa dovrebbe flettere al 4,5 per cento nel 1992 e al 3,5 per cento nel 1993.

Significativi progressi dovrebbe registrare il processo di convergenza tra i tassi di inflazione nell'ambito della Comunità; per l'Italia, si dovrebbe avere nel 1993 l'allineamento dell'incremento dei prezzi al consumo a quello medio CEE.

Il rallentamento economico si è pesantemente riflesso sulle finanze pubbliche: si è registrato un allontanamento dal sentiero di risanamento di medio periodo; sono prevalse evoluzioni dei deficit fuori linea rispetto alle previsioni.

In Germania, l'unificazione ha spinto il rapporto disavanzo pubblico/PIL su valori mai raggiunti dalla recessione del 1975.

In Francia, nel 1991, la perdita di gettito erariale dovuta al rallentamento ha fatto aumentare, per la prima volta dal 1987, il deficit del bilancio dello Stato: ha raggiunto i 131,7 miliardi di franchi, contro gli 80,7 miliardi preventivati, con un errore di previsione del 63,2 per cento. Nel Regno Unito, le maggiori spese e le minori imposte decise per fronteggiare la recessione hanno portato il deficit di bilancio del 1992-1993 a 28 miliardi di sterline, pari al 5 per cento del PIL, contro il 13,8 miliardi del 1991/1992 (2,2 per cento del PIL).

Nel 1991 sono stati compiuti progressi decisivi verso l'unione monetaria con le intese di Maastricht, che restringono le possibilità di politiche di bilancio finalizzate al superamento di fasi cicliche negative.

### II.3 QUADRO ECONOMICO INTERNO

L'evoluzione congiunturale dell'economia italiana nei primi sei mesi dell'anno in corso conferma le prospettive di ripresa produttiva emerse alla fine del 1991 (secondo la contabilità dell'ISTAT, il prodotto interno lordo è cresciuto nel primo trimestre del 1992 ad un tasso annuo del 2 per cento), già evidenziate nella Relazione economica presentata dal Governo a marzo. Tuttavia, la debolezza della ripresa internazionale, il cui consolidamento appare ancora rinviato, e la manovra di finanza pubblica decisa recentemente dal Governo (D.L. 333/92 e disegno di legge delega per il contenimento della spesa previdenziale, degli enti locali, della sanità e del pubblico impiego), che inciderà nei prossimi mesi sui redditi delle famiglie per poco meno di 15.000 miliardi di lire, produrranno nel secondo semestre un rallentamento congiunturale tale da portare nell'anno ad una crescita del PIL pari all'1,6 per cento, solo lievemente superiore a quella di modesta entità conseguita nel 1991.

In presenza di un deciso rallentamento della dinamica dei consumi, gli investimenti, favoriti da più contenuti andamenti dei costi unitari e spinti dalla necessità di avviare le ristrutturazioni, registreranno una ripresa seppure contenuta. L'occupazione, risentendo del deteriorarsi delle condizioni del mercato del lavoro nell'industria in senso stretto e della maggiore rigidità assunta dal blocco del turn-over nel pubblico impiego, si espanderà ad un tasso modesto (0,4 per cento), lievemente inferiore al trend degli anni ottanta e tale da non spingere al rialzo il tasso di disoccupazione, che dovrebbe collocarsi sugli stessi livelli (10,9 per cento) dell'anno precedente.

Le esportazioni, trainate dalla ripresa del commercio mondiale e da andamenti favorevoli dei prezzi, riprenderanno a crescere, dopo l'arresto del '91, anche se a ritmi decisamente inferiori a quelli medi degli ultimi anni; le importazioni dovrebbero continuare a espandersi a ritmi abbastanza sostenuti. Tuttavia, il protrarsi del favorevole andamento delle ragioni di scambio consentirà di raggiungere un saldo commerciale positivo, non sufficiente comunque a compensare i crescenti ed ormai strutturali squilibri delle partite invisibili. Il saldo corrente negativo della bilancia dei pagamenti si porrà tra i 28.000 ed i 29.000 miliardi di lire, l'1,9 per cento in rapporto al PIL, un livello elevato, pari a quello che si era raggiunto solo in occasione dell'ultimo *oil shock*.

Sul fronte monetario, la discesa dei tassi d'interesse che si era profilata nei primi mesi del 1992 si è interrotta a partire dal mese di giugno, a causa delle crescenti difficoltà a porre sotto controllo gli andamenti del nostro fabbisogno pubblico e delle turbolenze dei mercati valutari, innescate dall'esito del referendum danese contrario alla ratifica del trattato di Maastricht e alimentate dalla persistenza della politica restrittiva delle autorità monetarie tedesche.

Il livello del tasso di sconto in Italia è stato aumentato in meno di due settimane, in luglio, dell'1,75 per cento (dal 12 per cento al 13,75 per cento), nell'intento di contrastare le pressioni speculative sulla lira. L'assenza di pressioni inflazionistiche di origine esterna e la messa in atto di una più ferma politica di controllo dei redditi, sia nel settore pubblico che privato, e delle tariffe potrà favorire la prosecuzione della tendenza decelerativa dei prezzi al consumo già in atto. Questi ultimi sono infatti previsti scendere al di sotto del 4,5 per cento a fine anno.

Potranno così delinearsi le condizioni atte a favorire nel prossimo triennio la progressiva riduzione del differenziale con i principali *partners* ed il recupero competitivo

delle imprese nazionali produttrici di beni e servizi, sia sui mercati esteri che su quelli interni.

Il 1992 presenterà quindi uno sviluppo non elevato, ma tendenzialmente più equilibrato nelle sue componenti: saranno infatti poste le premesse per l'operare della disinflazione, per allentare il vincolo estero, affrontando la concorrenza e rilanciando l'export, per portare avanti riforme e ristrutturazioni non più rinviabili non solo nell'industria ma anche, e soprattutto, nei servizi. Il terziario, evolvendo da settore operante sul mercato interno a settore esposto alla concorrenza internazionale, dovrà porsi sempre più obiettivi di crescita della produttività e dell'efficienza; l'assenza di un forte impegno in questa direzione ha consolidato una base rigida di inflazione difficile da abbattere.

Il quadro macroeconomico per il prossimo triennio, dunque, sconta l'operare di due principali linee di politica economica: il controllo dei redditi ed il risanamento dei conti pubblici.

La politica dei redditi, avviata alla fine del 1991 con l'accordo del 10 dicembre tra il Governo e le parti sociali, consentirà già nel corso del 1992 un forte rallentamento della crescita del costo del lavoro per dipendente; essa è stata rafforzata dal decreto legge 333 dell'11 luglio. Se rigorosamente applicata, essa condurrà a fine triennio ad una dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto coerente con il recupero della competitività e con l'ampliamento, dopo la compressione subita negli ultimi anni, dei margini di profitto delle imprese.

L'azione di riequilibrio della finanza pubblica consentirà di contenere la crescita dei consumi e delle importazioni; la ripresa degli investimenti potrà favorire il delinarsi di un modello di esportazioni tecnologicamente e qualitativamente più avanzato.

Il quadro macroeconomico che si prospetta per il triennio 1993-1995 sconta l'insieme delle misure di aggiustamento interne ed esterne della nostra economia e nello stesso tempo pone la base per la ripresa di un processo di crescita più stabile e sostenuto. Lo sviluppo del nostro paese, dell'ordine del 2 per cento medio annuo, si collocherà significativamente al di sotto di quello dei paesi industrializzati, superiore al 3 per cento.

Ciò, in contrasto con il *trend* storico che ha visto l'economia italiana, negli anni settanta, crescere a tassi superiori a quelli dell'economia mondiale e, negli anni ottanta, seguire la ripresa internazionale.

**TAVOLA II.1: CRESCITA ECONOMICA (variazioni percentuali, medie annue)**

	1970-1980	1980-1991	1992-1995
PIL Italia	3,9	2,3	2,1
PIL Paesi Industrializzati	3,3	2,5	3,0



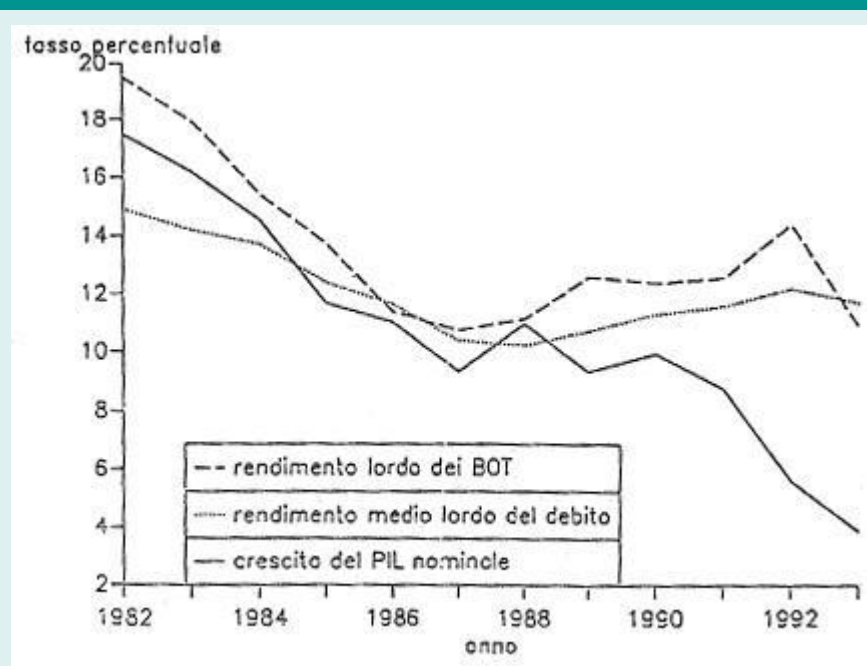
Tuttavia l'occupazione nel prossimo triennio registrerà andamenti ancora positivi, pari allo 0,5 per cento medio annuo, tali da evitare la ripresa della crescita della disoccupazione, che anzi si ridurrà dal 10,9 per cento nel 1993 al 10,7 per cento nel 1994.

L'inflazione potrà scendere a fine periodo al 2,0 per cento, il saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL scenderà dall'1,9 per cento del 1992 allo 0,8 del 1995; il fabbisogno del settore statale in rapporto al PIL si attesterà poco al di sotto del 5 per cento secondo la direzione indicata nel programma di convergenza.

**TAVOLA II.2: QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO 1993-1995 (Tassi di variazione)**

	1993	1994	1995
PIL	1,6	2,4	2,6
Prezzi al consumo	3,5	2,5	2,0
Occupazione	0,4	0,6	0,6

**FIGURA II.1: CONFRONTO PIL ITALIA E PAESI INDUSTRIALIZZATI - ANDAMENTO ANNUALE 1970-1991 E PREVISIONI 1992-1995**



**TAVOLA II.3: CONFRONTO DELL'ANDAMENTO DEL PIL IN ITALIA E NEI PAESI INDUSTRIALIZZATI (variazioni percentuali)**

	1970	1971	1972	1973	1974		
PIL Italia	5,3	1,6	2,7	7,1	5,4		
PIL Paesi Industrializzati	3,5	3,7	5,3	6,1	0,5		
						media annua	
	1975	1976	1977	1978	1979	1970-1980	
PIL Italia	-2,7	6,6	3,4	3,7	6,0	3,9	
PIL Paesi Industrializzati	-0,6	5,0	4,0	4,2	3,4	3,3	
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	
PIL Italia	4,2	0,6	0,2	1,0	2,7	2,6	
PIL Paesi Industrializzati	1,4	1,5	-0,3	2,6	4,5	3,3	
						media annua	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1980-1991
PIL Italia	2,9	3,1	4,1	2,9	2,2	1,4	2,3
PIL Paesi Industrializzati	2,8	3,2	4,3	3,4	2,5	0,9	2,5
							media annua
	1992	1993	1994	1995			1992-1995
PIL Italia (*)	1,6	1,6	2,4	2,6			2,1
PIL Paesi Industrializzati (*)	2,0	3,2	3,3	3,3			3,0

\*) Previsioni.

### III. L'AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO

#### III.1 ANDAMENTO TENDENZIALE

La definizione degli obiettivi programmatici da perseguire presuppone l'individuazione dell'andamento tendenziale dei conti pubblici. Le stime effettuate a tal fine sono riferite al settore pubblico e sono state condotte nell'ipotesi tecnica di "politiche invariate" definita dall'art. 3, comma 2, lett. a) della legge sopra indicata.

Questa ipotesi implica la costanza della legislazione e dei comportamenti dell'amministrazione. Le valutazioni scontano che la distribuzione del reddito rimanga invariata: la crescita percentuale della massa salariale è stata posta eguale a quella del prodotto interno.

L'esercizio è formulato assumendo che:

- dal 1993, la spesa per le retribuzioni pubbliche mantenga invariata la sua incidenza sul prodotto interno, come risultato di una crescita delle remunerazioni procapite e dell'occupazione analoga a quella ipotizzata per il settore privato (la regola programmatica definita per la crescita delle retribuzioni unitarie deve trovare ancora attuazione: i suoi effetti sono quindi fatti rientrare nella manovra di bilancio);
- i tassi di interesse seguano l'andamento discendente programmato per l'inflazione, recuperando parte del divario esistente rispetto agli altri paesi;
- le aliquote delle accise rimangano invariate (tale ipotesi diverge da quella adottata negli anni precedenti, in cui dette imposte venivano rivalutate per tener conto dell'aumento dei prezzi); per conseguire una maggiore chiarezza espositiva, la loro modifica viene così riportata nell'ambito della manovra da effettuare;
- gli interventi già approvati dal precedente Parlamento ma non concretatisi sul piano normativo siano inglobati e riconsiderati nella manovra correttiva.

Le stime dell'andamento tendenziale dei conti pubblici fanno in particolare riferimento all'evoluzione dell'economia già esposta; tale procedura consente di definire con immediatezza l'entità della manovra di bilancio da intraprendere per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le stime sono state effettuate tenendo conto per le principali categorie di entrata e di spesa delle specifiche peculiarità. Per le entrate tributarie, le valutazioni sono state condotte considerando separatamente il gettito delle singole componenti, essendo il loro andamento legato all'evoluzione di basi imponibili diverse.

Nell'ambito della spesa, ad esempio, le varie categorie di pensioni sono state fatte evolvere secondo i meccanismi di indicizzazione; si è tenuto inoltre conto dell'aumento del loro importo medio derivante dalla sostituzione delle pensioni cessate con quelle di nuova liquidazione; il numero dei trattamenti è stato stimato sulla base dell'evoluzione dell'occupazione avutasi nei decenni passati nei corrispondenti settori di attività.

Il riferimento al quadro programmatico per le stime tendenziali è stato oggetto di critiche; ciò in quanto esso sottostimerebbe l'entità dei disavanzi e della manovra correttiva<sup>1</sup>.

Questa osservazione ha qualche validità. Da un punto di vista analitico le stime tendenziali del fabbisogno dovrebbero essere costruite nell'ambito di un quadro economico anch'esso tendenziale; gli obiettivi per i conti pubblici dovrebbero essere fissati facendo riferimento a un quadro programmatico; in tal modo, vi sarebbe la possibilità di distinguere gli effetti sul fabbisogno determinati dalle misure correttive da quelli prodotti dal riferimento a un quadro programmatico dell'economia.

Le analisi indicate presenterebbero ampi margini di opinabilità: gli effetti determinati sul bilancio da variazioni nel quadro macroeconomico non sono sempre quantificabili con esattezza; essi dipendono dal contesto della congiuntura e in particolare dalle reazioni dei consumatori, dei contribuenti e delle imprese al mutare delle condizioni economiche. A dimostrazione di questa difficoltà, va rilevato come negli altri paesi in cui vengono affrontate le stesse problematiche attinenti al bilancio pubblico le valutazioni sono condotte con riferimento a un solo quadro macroeconomico.

Va d'altra parte rilevato che favorire il riequilibrio dei conti pubblici con un insieme di politiche (dei redditi, di controllo dei prezzi, di stimolo della produttività, ecc.) atte a sospingere la crescita dell'attività produttiva e a contenere l'aumento dei prezzi è del tutto corretto; naturalmente, occorre controllare che le azioni programmate trovino pronta attuazione e che i risultati da esse prodotti siano sottoposti ad attente verifiche.

Quanto precede ha indotto il Governo a una maggiore prudenza nella definizione degli obiettivi programmatici. Il tasso di crescita dell'economia nei primi anni dell'esercizio, come accennato, è stato fissato in una misura inferiore a quella prevista dagli organismi internazionali per l'economia dei paesi industriali. Per assicurare la convergenza delle condizioni della nostra economia verso quelle prevalenti nella Comunità, nel breve periodo si dovrà accettare un tasso di crescita dell'attività produttiva più basso di quello medio della CEE.

Nonostante il rigore metodologico delle procedure, l'incertezza delle stime è maggiore rispetto a quella sperimentata in passato, per due ordini di fattori:

- le incertezze attinenti alle variabili macroeconomiche, riconducibili in larga misura a quelle che, in presenza di evoluzioni congiunturali e di politiche divergenti nelle grandi aree macroeconomiche, investono l'intera economia mondiale;
- il maggior grado di imprevedibilità di fattori che potrebbero incidere direttamente sull'entità della spesa.

---

<sup>1</sup> Tale inconveniente ha interessato sia il 1991 sia il 1992; va tuttavia rilevato come esso non sia attribuibile a un eccesso di ottimismo da parte del Governo. Con riferimento all'espansione dell'economia, a livello interno e internazionale, si è avuta un'accentuazione del rallentamento in atto nell'attività produttiva: per il 1991, gli organismi internazionali, per il complesso dei paesi industriali, originariamente prevedevano una crescita del prodotto interno del 3 per cento circa; a consuntivo, questa crescita è risultata pari all'1,1 per cento. L'economia del nostro paese si è sviluppata a un tasso lievemente superiore (1,4 per cento) collocandosi in una posizione intermedia tra Stati Uniti, Regno Unito e Canada da un lato, caratterizzati da una fase di recessione, e Germania e Giappone dall'altro, che hanno continuato a essere interessati da una crescita economica sostenuta.

Con riferimento al primo ordine di incertezze sopra richiamate, va rilevato che l'andamento della congiuntura nel nostro paese potrebbe risultare difforme rispetto a quello ipotizzato. In particolare: a) difficoltà di valutazione permangono circa i tempi in cui la ripresa produttiva manifesterà appieno i suoi effetti; b) il prezzo del petrolio potrebbe scendere a un livello inferiore rispetto a quello su cui sono state attualmente fondate le previsioni macroeconomiche; c) dal finire del 1991, i tassi di interesse sono fortemente condizionati dall'orientamento decisamente restrittivo assunto dalla politica monetaria in Germania per contrastare l'ampliamento del disavanzo pubblico e le spinte inflazionistiche; in prospettiva, i mercati finanziari internazionali saranno inoltre sempre più caratterizzati da una scarsità di risparmio in rapporto ai nuovi bisogni; in tale situazione, non è inverosimile che possa non verificarsi la tendenza flettente dei tassi, su cui le previsioni per la spesa per interessi sono fondate.

Relativamente al secondo tipo di incertezze, va rilevato che una diretta influenza sulla spesa potrebbe essere esercitata da fattori di ordine internazionale.

Sul piano internazionale, esiste il rischio che:

- il bilancio pubblico del nostro paese debba farsi carico di indennizzi per importi assai considerevoli in favore degli esportatori (nel caso i crediti concessi siano assistiti da garanzia statale), in particolare per operazioni con i paesi dell'Est;
- i paesi industriali, e quindi anche il nostro, siano chiamati a concorrere al sostegno dei paesi interessati da trasformazioni socio-politiche o colpiti da calamità.

Le proiezioni tendenziali 1993-1995 (condotte a legislazione invariata) confermano la tendenza espansiva dei disavanzi, già rilevata sulla base dell'esperienza degli ultimi anni; l'espansione sarebbe assai rilevante nel 1993, in conseguenza, oltre che della lievitazione delle spese, della forte caduta che, in assenza di interventi, si avrebbe nella pressione fiscale.

Il saldo al netto degli interessi del settore pubblico, che nel 1992 si dovrebbe portare in avanzo per un importo dell'ordine dell'1 per cento del PIL, negli anni successivi tornerebbe a presentare squilibri crescenti: in particolare, nel 1993 si avrebbe un disavanzo valutabile nel 2,3 per cento del prodotto interno, che nel 1994 e nel 1995 si porterebbe rispettivamente al 3,9 e al 4,7 per cento dello stesso aggregato. Anche il fabbisogno complessivo crescerebbe in rapporto al prodotto interno: dal 10,3 per cento nel 1992, al 14,4 per cento nel 1993, al 16,8 per cento nel 1994 per giungere al 18,2 per cento nel 1995. Il debito pubblico accelererebbe la sua espansione elevandosi dal 104 per cento del prodotto interno nel 1991 a oltre il 140 per cento nel 1995.

Va in particolare osservato che l'espansione del fabbisogno al netto degli interessi è in parte il risultato dell'azione diretta a conseguire una maggiore trasparenza nei conti pubblici, avviata con la liquidazione dei debiti pregressi delle USL e delle aziende locali di trasporto e con l'adeguamento del fondo sanitario alle effettive occorrenze. Al riguardo è infine da rilevare che i dati del debito pubblico inglobano le operazioni dirette al rimborso

di parte degli ingenti crediti d'imposta vantati dai contribuenti (7.500 miliardi all'anno nel biennio 1992-1993 e 10.000 all'anno nel biennio successivo)<sup>2</sup>.

L'aumento del fabbisogno primario e di quello complessivo sarebbe particolarmente rilevante nel prossimo anno in conseguenza soprattutto della flessione che, come accennato, si avrebbe per la pressione fiscale, a causa dell'attenuarsi o del venir meno degli effetti di taluni provvedimenti (rivalutazione dei cespiti d'impresa, condono tributario e contributivo, imposizione sui depositi e sulla casa, ecc.) e di alcuni riflessi dell'abolizione delle barriere doganali, che potrà comportare ritardi nella riscossione dell'IVA e un aumento nel grado di evasione<sup>3</sup>.

Negli anni successivi, la pressione fiscale potrebbe continuare a registrare una ulteriore flessione, peraltro di dimensioni minori rispetto a quella rilevata per il 1993; gli effetti positivi determinati dalla progressività dell'Irpef e dall'andamento dei redditi reali verrebbero sovrastati da quelli di segno opposto connessi con l'ipotesi di stazionarietà delle aliquote delle accise. L'incidenza sul prodotto interno del prelievo tributario e contributivo si ridurrebbe dal 41,1 per cento raggiunto nel 1992, al 39,4 per cento nel 1993, al 38,7 per cento nel 1994 e al 38,2 per cento nel 1995.

La spesa pubblica continuerebbe, anche al netto degli interessi, ad accrescere il suo peso sul prodotto interno, che passerebbe dal 47 per cento nel 1992 al 48 per cento nel 1993 e al 49,4 per cento nel 1995. La sua espansione verrebbe sospinta:

- nella parte corrente, da fattori di fondo di ordine socio-economico: lievitazione delle occorrenze nel settore sanitario (in parte per l'invecchiamento della popolazione), aumento del numero dei pensionati in rapporto all'evoluzione dell'occupazione avutasi nei decenni passati, ecc.;
- nel conto capitale, dal raggiungimento della piena operatività da parte dell'Agenzia per il Mezzogiorno, dalla progressiva attuazione dei programmi dell'Ente ferrovie e di quelli disposti per il settore sanitario (per la realizzazione di nuovi ospedali).

Nonostante le ipotesi favorevoli avanzate circa l'andamento dei tassi (diminuzione in linea con quella dei prezzi), la spesa per interessi continuerebbe a crescere a ritmi sostenuti per effetto dell'innalzamento del debito; il peso degli interessi sul prodotto interno crescerebbe dal 10,3 per cento nel 1991 al 13,5 per cento nel 1995.

<sup>2</sup> Il debito pubblico viene calcolato al lordo di tali importi. Per un raffronto omogeneo con il programma definito nello scorso anno, occorre fare riferimento alla consistenza del debito al netto dei predetti importi (si tratta, infatti, di operazioni dirette a far emergere debiti preesistenti).

<sup>3</sup> L'esperienza maturata negli ultimi due decenni ha posto in luce come l'andamento del gettito dell'IVA, a parità di consumi, fosse correlata positivamente con l'aumento dell'incidenza su tale aggregato delle importazioni. Tale correlazione è presumibilmente da attribuire a tre ordini di fattori:

- a) i minori sfasamenti temporali nell'acquisizione del gettito attinente alle importazioni rispetto a quello relativo ai beni prodotti all'interno;
- b) l'efficacia delle verifiche doganali nell'accertare il valore dei beni importati (i controlli sui beni prodotti all'interno sono indubbiamente meno capillari);
- c) la maggiore elevatezza delle aliquote sui beni d'importazione (nel corso del tempo, data la situazione di squilibrio della bilancia dei pagamenti corrente, nella fissazione delle aliquote si è cercato di contenere l'espansione delle importazioni).

### III.2 OBIETTIVI PROGRAMMATICI

Il trattato di Maastricht, sottoscritto anche dal nostro Governo dopo una lunga fase di approfondimento, definisce le condizioni che i vari paesi dovranno assicurare per partecipare alla fase finale dell'Unione economica e monetaria (U.E.M.).

L'osservanza di queste condizioni sarà particolarmente impegnativa per il nostro paese, che diverge rispetto agli altri sia sotto il profilo dell'inflazione sia sotto quello della finanza pubblica.

La "filosofia" degli accordi di Maastricht si può così riassumere:

- i 12 paesi della Comunità si impegnano a creare un'Europa con una sola moneta, senza inflazione e con finanze pubbliche in ordine, fondata sulla libera concorrenza in tutti i mercati e sul ruolo centrale del settore privato;
- perché l'Europa di Maastricht sia realizzabile, il Trattato enuncia due condizioni economiche principali: a) il tasso di inflazione di ciascun paese deve avvicinarsi a quello dei paesi ove esso è più basso; b) i tassi di interesse nella Comunità devono essere pressoché uguali, ed essi pure allineati al livello dei tassi di interesse nei Paesi ove essi sono più bassi.

Per raggiungere questi obiettivi, il Trattato stabilisce alcune specifiche condizioni che la politica di bilancio dovrà realizzare:

- il rapporto tra deficit delle Amministrazioni pubbliche dei conti nazionali e PIL non deve eccedere il 3 per cento alla data di inizio dell'Unione monetaria, prevista per il 1.1.1997;
- qualora il rapporto tra debito delle Amministrazioni pubbliche e PIL sia superiore al 60 per cento, esso dovrà scendere in maniera continua.

In Italia, nel 1991 per il settore indicato nei punti a) e b) il rapporto deficit-PIL era pari al 10,2 per cento; il rapporto debito-PIL era pari al 101,3 per cento<sup>4</sup>.

L'ammissione all'Unione monetaria dipenderà dal soddisfacimento delle condizioni sopra elencate sia in materia di inflazione e tassi di interesse, sia in materia di finanza pubblica. Il giudizio sull'ammissibilità sarà espresso dalla Commissione CEE e sarà frutto di un'istruttoria che inizierà, secondo il Trattato, già nel 1994. Nel caso dell'Italia, questa istruttoria è nei fatti già iniziata con la decisione di sottoporre il nostro bilancio all'esame della Commissione e al giudizio del Consiglio dei ministri finanziari della Comunità, già a partire dal 1991.

La correzione della finanza pubblica non solo è indispensabile per accedere all'Unione monetaria, ma anche per fini interni, per rafforzare il processo di crescita in condizioni di stabilità. In assenza della prospettiva dell'Unione monetaria, il compito di correggere la finanza pubblica sarebbe molto più arduo: le aspettative sul cambio della lira diverrebbero incerte, con ripercussioni sul livello dei tassi di interesse e, conseguentemente, sull'onere del debito.

È quindi necessario e urgente che Governo e Parlamento creino le condizioni per l'adesione dell'Italia all'Unione monetaria in modo certo e irreversibile. A tale scopo la

<sup>4</sup> Per un approfondimento sui parametri di riferimento considerati negli accordi di Maastricht e sulle differenze con gli aggregati del presente Documento, vedi l'appendice n. 2: "Nota sui conti del settore pubblico".

sola ratifica del Trattato da parte del Parlamento non è sufficiente: occorre contestualmente creare le condizioni affinché l'Italia sia ammessa al gruppo "dei primi", mediante provvedimenti di carattere strutturale necessari per riprendere il controllo del bilancio.

Il conseguimento degli obiettivi indicati sarà frutto di interventi incisivi su più fronti: riequilibrio dei conti pubblici, politica dei redditi, acquisizione di più elevati livelli di produttività. Essi modificheranno profondamente i meccanismi strutturali che regolano l'espletamento dell'attività economica, consentendo recuperi di efficienza e di competitività nei confronti degli altri *partners* europei.

Il riequilibrio dei conti pubblici libererà risorse per il finanziamento dell'attività produttiva e in particolare degli investimenti, ponendo le premesse per un rafforzamento delle prospettive di crescita. L'azione correttiva inciderà in modo significativo sulle aree di inefficienza tuttora ampie nella pubblica Amministrazione, in modo da minimizzare i riflessi negativi che nell'immediato da tale azione potrebbero derivare per la domanda. All'azione diretta a correggere l'espansione della spesa e dei disavanzi, si affiancheranno interventi tesi a migliorare la qualità dei servizi oggi offerti alla collettività e l'efficienza dei loro processi di produzione.

La politica dei redditi sarà diretta a contenere la crescita delle remunerazioni di tutti i fattori produttivi entro il tasso d'inflazione programmato. A tal fine, sarà posto in essere un insieme di interventi diretti a:

- produrre un andamento delle tariffe dei servizi pubblici coerenti con gli obiettivi di contenimento dell'inflazione e di recupero della produttività;
- contenere l'evoluzione dei prezzi nei settori non esposti alla concorrenza internazionale, attraverso misure che favoriscano la trasformazione del sistema distributivo e del comparto attinente alle opere e alle commesse pubbliche.

Più elevati livelli di produttività nel sistema produttivo saranno perseguiti con interventi su più versanti:

- attraverso la riforma dei principali settori di intervento e lo snellimento delle procedure della pubblica amministrazione;
- attraverso la realizzazione di opere infrastrutturali;
- attraverso un sempre più accentuato orientamento della politica industriale verso la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica;
- attraverso la valorizzazione del ruolo dell'istruzione e della formazione a tutti i livelli.

L'azione correttiva necessaria per contenere nel 1996 entro il 3 per cento del prodotto interno il disavanzo delle pubbliche amministrazioni risulta di poco più stringente rispetto a quella occorrente per realizzare l'obiettivo di azzerare il disavanzo corrente indicato per il 1996 nel documento di programmazione redatto lo scorso anno. Nel 1991 il disavanzo corrente del settore pubblico è risultato pari al 6,3 per cento del prodotto interno. Il suo azzeramento nel 1996 e la contemporanea riduzione del peso delle operazioni in conto capitale (dal 4,7 al 4,3 per cento tra il 1991 e 1995), riflettendosi quasi per intero sul conto delle pubbliche amministrazioni, dovrebbe consentire di



portarne il disavanzo a poco più del 3 per cento del prodotto interno, dal 10,2 per cento registrato nel 1991.

La struttura del bilancio pubblico si è avvicinata a quella media degli altri *partners* europei; in particolare, sia la pressione fiscale sia l'incidenza delle spese diverse da quelle per interessi si sono portate su valori pressoché coincidenti con quelli medi rilevati per il complesso degli altri paesi CEE.

Data la maggior rilevanza degli oneri per interessi, per conseguire ulteriori progressi nel riequilibrio dei conti pubblici è necessario effettuare scelte che, perlomeno temporaneamente, portino la struttura del nostro bilancio a divergere da quella degli altri principali *partners*. Va altresì rilevato come in Germania e soprattutto in Francia il livello della pressione fiscale continui a risultare più elevato rispetto a quello raggiunto nel nostro paese.

Al fine di stabilizzare prima il peso del debito pubblico e successivamente di assicurare la convergenza delle condizioni della finanza pubblica del nostro paese verso quelle prevalenti negli altri principali membri, debbono essere conseguiti avanzi crescenti nel saldo al netto degli interessi.

Qualora i tassi di interesse riconosciuti sui titoli del debito pubblico fossero pari alla crescita del prodotto interno, il conseguimento dell'azzeramento del fabbisogno primario (sostanzialmente raggiunto nell'anno in corso, seppur per effetto in parte di provvedimenti di natura straordinaria), rappresenterebbe la condizione sufficiente ad assicurare la stabilizzazione del peso del debito pubblico. Ne deriverebbe, nel contempo, un ridimensionamento del disavanzo corrente.

Tale obiettivo non sembra peraltro adeguato e sufficiente, perlomeno nel breve/medio periodo, a causa: dell'elevatezza del debito pubblico, che fa sì che i risparmiatori richiedano il riconoscimento di un premio "al rischio" per accrescere la proporzione nei loro portafogli dei titoli del debito pubblico (condizione indispensabile per assicurare il finanziamento del Tesoro sul mercato); delle tensioni esistenti sui mercati finanziari internazionali, riconducibili in primo luogo al tentativo da parte della Germania di contenere, attraverso il rialzo dei tassi, le spinte inflazionistiche prodotte dai costi del processo di riunificazione, e, più in generale, alle condizioni di scarsità del risparmio che caratterizzano l'economia mondiale<sup>5</sup>.

Occorre allora porsi l'obiettivo di azzerare il disavanzo di parte corrente, un traguardo che richiede interventi sulla spesa e sulla pressione fiscale che portino ad avanzi primari significativi, coerenti con la diminuzione del peso del debito pubblico.

Le valutazioni espresse nella recente Relazione di cassa, indicavano che nel 1992 il fabbisogno del settore statale stava evolvendosi verso i 160.000 miliardi, assumendo l'intera realizzazione della manovra di finanza pubblica decisa con la legge finanziaria.

L'andamento tendenziale si situava ben al di là del limite di 127.800 miliardi indicato nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 1991 e confermato dalla manovra approvata dal Parlamento.

All'origine dell'andamento vi erano soprattutto i deludenti risultati delle entrate tributarie e l'evoluzione dei tassi di interesse sui mercati finanziari, notevolmente divergente rispetto alle previsioni.

<sup>5</sup> Esse sembrano destinate a permanere in relazione soprattutto all'entità dei mezzi che i paesi occidentali dovranno trasferire a quelli dell'Est per favorire la loro trasformazione politica ed economica.

Le vicende successive hanno ulteriormente appesantito i conti pubblici per effetto sia dell'accentuarsi del processo di crescita dei tassi di interesse, sia delle difficoltà procedurali delle programmate dismissioni patrimoniali: nell'ipotesi in cui non si fosse riusciti a realizzare operazioni di questo tipo, il fabbisogno del settore statale avrebbe raggiunto il livello di 180.000 miliardi.

In tale situazione, appena le vicende politico-istituzionali hanno consentito di assumere iniziative correttive che incidono sullo scorcio dell'anno, il Governo ha posto in essere una manovra correttiva, i cui effetti sono valutabili nell'ordine dei 30.000 miliardi.

Il fabbisogno del settore statale per il 1992 dovrebbe quindi raggiungere 150.000 miliardi, pari al 9,9 per cento del PIL, a fronte del 10,7 per cento del 1991.

L'avanzo primario dovrebbe collocarsi intorno a 18.300 miliardi<sup>6</sup>, in luogo dei 25.400 previsti nel documento dello scorso anno, mentre gli interessi passerebbero dai 153.100 miliardi iniziali ai 168.300 attuali.

Gli interventi aggiuntivi di aumento delle entrate e di riduzione delle spese sono valutabili nel complesso in 23.000 miliardi circa; le dismissioni patrimoniali in 7.000 miliardi.

L'azione diretta ad aumentare l'avanzo primario dovrebbe continuare nel triennio 1993-1995, ad un ritmo di crescita intorno a 1,5 punti percentuali del prodotto interno l'anno, sino a conseguire nel 1996 l'azzeramento del disavanzo corrente del settore pubblico e il ridimensionamento al 3 per cento del disavanzo complessivo delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali, in linea con gli accordi di Maastricht.

Dal 1994, la correzione del disavanzo corrente dovrebbe procedere con una maggiore rapidità rispetto all'accrescimento del saldo primario, grazie all'andamento flettente dei tassi d'interesse, connesso con la riduzione dell'inflazione e dei rendimenti reali.

Per effetto dell'azione correttiva programmata, il peso del fabbisogno del settore pubblico sul prodotto interno dovrebbe ridursi dal 10,3 del 1992 al 9,2 per cento nel 1993. Negli anni successivi, esso dovrebbe scendere gradualmente al 7,5 per cento nel 1994 e a poco meno del 5 per cento nel 1995.

Il peso del debito dovrebbe raggiungere il valore massimo nel 1994 (115,8 per cento); successivamente, l'incidenza inizierebbe a flettere (0,2 punti percentuali in meno). I valori raggiunti nel 1992 e nel 1993 risultano superiori a quelli indicati nel documento dello scorso anno; lo scostamento rilevato tra l'obiettivo a suo tempo definito per il 1992 e quello attuale si dovrebbe mantenere pressoché invariato nel 1993 e nel 1994.

Nel breve periodo, il ridimensionamento del fabbisogno dovrebbe dare luogo a una flessione della domanda, causando un rallentamento nella crescita dell'attività produttiva. Ma nel medio - lungo periodo, il risanamento finanziario e la conseguente discesa dei tassi d'interesse favoriranno la ripresa dell'attività di investimento e la crescita economica.

Nonostante ciò anche nel breve periodo la crescita dell'economia dovrebbe continuare a risultare abbastanza elevata. I riflessi negativi esercitati dall'azione correttiva degli squilibri di finanza pubblica sull'attività produttiva sono oggi inferiori rispetto a quanto usualmente si sia portati a ritenere.

---

<sup>6</sup> Al netto dell'imposta sostitutiva sugli interessi del debito pubblico, l'avanzo primario sarebbe di circa 5.000 miliardi.

### III.3 AZIONE CORRETTIVA E INTERVENTI DI SETTORE

Al fine di raggiungere gli obiettivi quantitativi indicati, tra il 1993 e il 1995 è necessario porre in essere una correzione degli andamenti tendenziali delle entrate e delle spese diverse da quelle per interessi e per operazioni finanziarie dell'ordine di 10 punti percentuali del prodotto interno pari, nel 1995, a quasi 180.000 miliardi. La correzione dovrebbe essere accompagnata da dismissioni patrimoniali per 42.000 miliardi nel triennio 1993-1995 (di cui 15.000 nel 1993); Per effetto dell'azione condotta sul saldo primario, a fine periodo si avrebbe un risparmio di oneri per interessi valutabile in 2,6 punti percentuali del prodotto interno.

L'azione di correzione degli andamenti tendenziali dovrà riguardare sia le entrate sia le spese. Gli interventi diretti a incidere sugli introiti tributari e contributivi dovranno fornire un gettito aggiuntivo valutabile a fine periodo in 5,3 punti percentuali del prodotto interno; i provvedimenti concernenti le spese correnti diverse dagli interessi e quelle di conto capitale dovranno dar luogo a risparmi dell'ordine del 4,5 per cento del prodotto interno (al netto di quelli indotti sulla spesa per interessi). Un contributo dello 0,2 per cento del PIL proverrà dagli interventi di natura finanziaria; le dismissioni patrimoniali nel 1995 assicureranno introiti valutabili nello 0,7 per cento del prodotto interno. La ripartizione tra le entrate e le spese dell'entità della manovra implica rispetto al passato un'accentuazione dell'azione sulle seconde.

La spesa al netto degli interessi e delle operazioni finanziarie, secondo le stime dell'andamento tendenziale, tra il 1992 e il 1995 dovrebbe crescere in rapporto al prodotto interno di 2,4 punti percentuali. La manovra correttiva dovrà non soltanto contrastare l'espansione di questo rapporto, ma produrne una diminuzione di 2,1 punti percentuali.

Per conseguire gli obiettivi sopra descritti, per il 1993 sarà necessaria, in aggiunta alle misure recentemente varate con decreto-legge n. 333/92 già incluse nell'evoluzione tendenziale, una ulteriore manovra correttiva di 63.000 miliardi, di cui 28.000 riguardanti le entrate (33.000 qualora si tenga conto del recupero delle minori entrate derivanti dalle riduzioni di spesa programmate) e 35.000 le spese (ivi incluse quelle di natura finanziaria). Ad essa dovranno accompagnarsi dismissioni patrimoniali dell'ordine di 15.000 miliardi. Considerando i minori oneri indotti sulla spesa per interessi, la riduzione del fabbisogno 1993 si ragguaglierà a 83.000 miliardi. Negli anni successivi, la manovra sul saldo al netto degli interessi dovrebbe avere dimensioni analoghe a quelle indicate per il 1993, nell'ipotesi di interventi con effetti di natura permanente.

#### **L'intervento sulle entrate tributarie e contributive**

L'azione sul versante tributario presenta notevoli difficoltà in relazione a più fattori e in particolare:

- alla necessità di evitare sperequazioni rispetto agli altri principali *partners*, che possano generare distorsioni nell'allocazione delle risorse;
- al rischio che una pressione fiscale troppo elevata finisca per scoraggiare l'attitudine a lavorare e a investire dei cittadini e delle imprese, con riflessi negativi sulle prospettive di crescita;
- all'accentuazione, posta in luce dai risultati del 1991, dei comportamenti elusivi da parte dei contribuenti di fronte a continue modifiche della normativa e al progressivo inasprimento della pressione fiscale.

La presenza di elevati margini di evasione, di erosione e di elusione delle basi imponibili rende tuttavia possibile conseguire aumenti di gettito apprezzabili senza ricorrere all'inasprimento delle aliquote.

L'azione sulle entrate sarà diretta a far fronte alla situazione di emergenza con interventi incisivi e di sicura efficacia; essa in particolare tenderà a:

- accrescere l'efficacia della lotta all'evasione fiscale nei settori in cui essa maggiormente si annida;
- ridurre le numerose agevolazioni attualmente presenti nella struttura tributaria (il loro cumularsi dà spesso luogo a benefici non giustificati);
- armonizzare la struttura del sistema tributario del nostro paese con quella prevalente negli altri paesi della Comunità;
- elevare il grado di autonomia impositiva degli enti decentrati di spesa;
- riequilibrare in prospettiva l'imposizione indiretta rispetto a quella diretta.

Il Governo opererà per il recupero della base imponibile evasa od erosa attraverso un'azione di tipo preventivo volta a produrre un rapporto di collaborazione tra fisco e contribuente. Andrà favorita l'intesa con le categorie produttive che si realizza attraverso la determinazione di coefficienti presuntivi aderenti alla realtà economica delle imprese minori e attraverso l'attività dei Centri di assistenza fiscale. L'intervento normativo sarà finalizzato alla semplificazione e al riordino in pochi testi unici di quella che appare sempre più una giungla fiscale, al superamento delle disparità di trattamento tra diversi comparti economici, alla riduzione delle agevolazioni secondo priorità che dovranno ovviamente tener conto della diversa rilevanza e qualità degli interessi coinvolti.

Il riordino normativo, per essere efficace, richiede un'amministrazione funzionante, ben organizzata, efficiente. Dovrà essere resa più incisiva l'azione di accertamento selettivo e dissuasivo, mentre la riforma del contenzioso tributario dovrà contrastare la pratica dei ricorsi a fini dilatori ed eliminare le controversie minori.

Nell'ambito della tassazione delle imprese, sarà progressivamente rivisto il sistema delle agevolazioni e delle franchigie esistenti: l'obiettivo è quello di porre sullo stesso piano i vari operatori, mirando all'armonizzazione a livello europeo della normativa.

Per le imposte dirette a carico delle imprese e per quelle che gravano sui redditi finanziari, l'armonizzazione è indispensabile anche per evitare effetti distorsivi nell'allocatione degli impianti produttivi, nei movimenti di capitali, nella struttura bancaria e finanziaria.

Nell'ambito delle imposte indirette, sarà minimizzata la perdita di gettito derivante dall'armonizzazione delle accise. La nostra economia presenta un grado di dipendenza dalle importazioni di fonti energetiche maggiore rispetto agli altri paesi: si impone così che il relativo carico fiscale nel nostro paese rimanga elevato.

L'azione diretta all'ampliamento del grado di autonomia impositiva degli enti decentrati di spesa sarà rafforzata non soltanto per reperire nuove fonti di entrata, quanto per accrescere la responsabilizzazione degli amministratori nelle decisioni di nuove spese. Potranno così ridursi i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Nel settore dei contributi sociali, verrà perseguita l'espansione degli introiti, nel rispetto della capacità competitiva dei settori esposti alla concorrenza internazionale. A questo fine si opererà accrescendo i controlli e utilizzando le possibilità di incrocio tra i dati fiscali e quelli delle dichiarazioni contributive. Verrà, inoltre, reso più stretto il

collegamento tra i versamenti effettuati e le prestazioni concesse. Andrà proseguita l'azione diretta a ridurre gli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro, modificando le modalità di finanziamento del sistema di sicurezza sociale.

Un contributo nella direzione sopra indicata proverrà da modifiche normative che consentano agli assicurati di effettuare versamenti aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori. Ad essi dovrebbe corrispondere la liquidazione di trattamenti integrativi rispetto a quelli base, determinati secondo regole di stretta corrispondenza, sul piano attuariale, tra i versamenti effettuati e gli importi riconosciuti.

Nel comparto delle tariffe dei servizi pubblici, si contempererà l'esigenza di assicurare la copertura di una significativa quota del costo di servizi aventi specifica rilevanza sociale con quella di non generare stimoli inflazionistici. L'eventuale onere differenziale sarà acquisito mediante ricorso alla fiscalità, generale o specifica, evitando nel modo più rigoroso la creazione di deficit sommersi che, prima o poi, finiscono per gravare sul fabbisogno pubblico.

Per i fini indicati, assumeranno ampio spazio i processi di ristrutturazione delle aziende pubbliche, alle quali è demandata l'offerta dei servizi divisibili, per adeguarle alle esigenze del mercato, avvicinandole agli *standards* di operatività prevalenti negli altri paesi europei. Gli interventi non saranno indolori: essi sono tuttavia necessari per evitare una progressiva marginalizzazione della nostra economia, sulla quale si riflettono pesantemente disservizi e difficoltà operative del comparto pubblico.

Nel settore dei beni vendibili in regime di prezzi amministrati, resta ferma la linea intesa a circoscrivere al massimo tale particolare forma di regolamentazione, giustificabile temporaneamente e soltanto per comparti strategici. In particolare, saranno introdotti opportuni sistemi di monitoraggio dell'andamento dei prezzi (regime dei prezzi sorvegliati).

In ogni caso, la straordinarietà del momento attuale impone che tariffe e prezzi amministrati siano temporaneamente sottoposti al criterio dell'invarianza a fini antinflazionistici.

### **La vendita di beni patrimoniali dello Stato**

Un punto qualificante dell'azione di risanamento della finanza pubblica, reso più agevole dalla legge n. 35/92 e soprattutto dal decreto-legge n. 333/92, è il ricorso alla dismissione di una parte dell'ingente patrimonio dello Stato e una profonda revisione delle procedure di gestione dei beni immobili che resteranno di proprietà dello Stato. Gli introiti inizialmente previsti per l'anno in corso subiranno slittamenti a causa delle difficoltà procedurali e dei ritardi indotti dalla situazione politico-istituzionale; il Governo tuttavia conta di introitare non meno di 7.000 miliardi, una cifra consistente ma inferiore a quella (15.000 miliardi) inizialmente prevista.

L'azione negli anni successivi andrà potenziata e adeguata all'esigenza di conseguire gli obiettivi definiti in termini di rapporto tra debito pubblico e prodotto interno. Si tratta non solo di ridurre l'ammontare delle emissioni di titoli pubblici, ma anche di ridimensionare il peso del settore pubblico sull'economia e di accrescere l'efficienza del sistema economico nel suo complesso.

Il collocamento sul mercato di quote del capitale di imprese pubbliche, in sostituzione di titoli del debito pubblico, diffonderà tra le famiglie la partecipazione, sia pure indiretta, alla gestione delle stesse.

Le privatizzazioni possono altresì assolvere ad un ruolo essenziale per la creazione di un “vero” mercato. Esse non devono risolversi nella mera distribuzione guidata dei relativi pacchetti azionari a beneficio di pochi acquirenti e di pochi intermediari. Particolare favore potranno meritare le privatizzazioni realizzate attraverso i nuovi investitori istituzionali, puntando alle *public companies* ispirate al modello del capitalismo partecipativo. Il Governo proseguirà pertanto nell’azione appena iniziata per l’attuazione dei provvedimenti già adottati in materia, con l’intento di migliorarli ed integrarli, per consentire l’effettivo collocamento di imprese e quote partecipative che possano essere ritenute profittevoli dal mercato e che diano al venditore una remunerazione adeguata.

La riforma del mercato finanziario avviata nella scorsa legislatura dovrà essere continuata. La possibilità per le imprese piccole e medie di espandere la propria attività e di contribuire alla crescita della nostra economia dipende largamente dall’evoluzione del mercato finanziario e dall’arricchimento dei canali da esso offerti al risparmio.

Si tratta perciò di completare il disegno complessivo con l’introduzione incentivata di investitori istituzionali come i fondi pensione, i fondi chiusi e i fondi immobiliari.

#### **L’intervento sulle spese**

I provvedimenti riduttivi della spesa corrente al netto degli interessi si commisureranno nel triennio 1993-95 a quasi 5 punti percentuali del prodotto interno.

L’azione sulla spesa di investimento continuerà a indirizzare le risorse finanziarie disponibili verso i settori in grado di contribuire in misura apprezzabile alla crescita della produttività e del prodotto e di favorire la partecipazione alle nuove iniziative da parte del capitale privato.

Nonostante l’azione restrittiva (di dimensione pari a poco più di un punto percentuale del prodotto interno), le erogazioni per investimenti continueranno a crescere in linea con i prezzi. Alla fine del periodo, l’incidenza sul prodotto interno della spesa in conto capitale subirà una flessione di 0,3 punti percentuali, muovendo verso il valore osservato negli altri principali paesi europei.

L’acquisizione del controllo sulla spesa richiede interventi strutturali nei seguenti comparti: previdenza, sanità, finanza locale e pubblico impiego. Tali interventi saranno resi possibili dall’approvazione del disegno di legge delega approvato dal Governo e presentato alle Camere alla vigilia del presente Documento di programmazione. Nella definizione dei relativi provvedimenti occorrerà tuttavia apportare alcune modifiche per assicurare i risparmi di spesa e gli aumenti di entrata indicati nel presente documento.

Nel comparto previdenziale, la delega è volta in primo luogo a evitare una ulteriore espansione dell’incidenza della spesa sul prodotto interno; essa è diretta inoltre a costruire un sistema fondato sulla previdenza obbligatoria, e sulla incentivata istituzione dei fondi pensione. La previdenza obbligatoria si fonderà a sua volta sul duplice criterio della protezione dei meno favoriti e del graduale, ma certo, equilibrio tra contribuzioni e prestazioni. Il sistema nel suo insieme dovrà essere orientato alla unificazione dei trattamenti tra dipendenti pubblici e privati, tra i lavoratori dipendenti e autonomi e tra le varie categorie di lavoratori dipendenti. La tutela dei diritti quesiti sarà assicurata applicando il criterio “pro quota” per la definizione delle prestazioni pensionistiche in relazione all’anzianità contributiva conseguita prima dell’entrata in vigore della riforma. È previsto il graduale e incentivato innalzamento dell’età pensionabile e il progressivo

allungamento del periodo di riferimento per il calcolo delle prestazioni, con effetti che risulteranno positivi grazie anche al rapporto che potrà instaurarsi tra la previdenza obbligatoria e quella integrativa.

I trattamenti di natura assistenziale saranno assoggettati ad un'attenta revisione; vanno in particolare coordinati i limiti di reddito ai quali è subordinata la loro concessione.

Nella direzione di una profonda revisione del sistema pensionistico spinge l'esigenza di avvicinare la sua struttura a quella prevalente negli altri paesi occidentali e di armonizzare la normativa che regola le varie gestioni.

Nella prospettiva di riforma del sistema pensionistico, le prestazioni previdenziali che dovessero essere escluse dal sistema pubblico, ovvero livelli di copertura più elevati di quelli che verrebbero da esso assicurati, dovranno trovare soddisfacimento attraverso l'istituzione di fondi integrativi, che dovranno essere gestiti secondo criteri di stretta equivalenza attuariale tra entrate e spese, in regime di concorrenza, da operatori pubblici e privati. Tale indirizzo consentirà di adattare la copertura previdenziale alle esigenze dei singoli lavoratori e, contemporaneamente, di stimolare la formazione del risparmio.

Nel settore sanitario la delega è volta a completare il processo riformatore dell'offerta secondo il criterio della responsabilità e quindi del più ampio decentramento a favore delle regioni, che dovranno operare sulla base di specifici piani sanitari e che dovranno essere rese responsabili dei livelli di spesa, anche attraverso una maggiore capacità impositiva. La delega investe anche la domanda attraverso il conferimento all'utente di elementi di capacità contrattuale in relazione al costo, alla quantità, alla qualità dei servizi, introducendo così nel sistema utili elementi competitivi. La razionalizzazione del prelievo finalizzato al Servizio Sanitario sarà ispirata a criteri di semplificazione, competizione e responsabilità.

Sul piano delle prestazioni, sarà rivista profondamente la struttura di produzione dei servizi e saranno introdotte forme di concorrenza tra il settore pubblico e quello privato.

La delega relativa alla finanza territoriale è orientata a coprire una quota rilevante della spesa degli enti con entrate proprie. La pressione tributaria per gli enti territoriali dovrebbe crescere di 0,8 punti percentuali nel 1993 e di ulteriori 0,2 punti circa per ciascun anno del biennio 1994-1995. Si tratta, in sostanza, di affiancare, nei margini più ampi possibili, alla responsabilità delle nuove decisioni di spesa quella del reperimento dei mezzi finanziari a tal fine occorrenti, attraverso l'ampliamento dell'autonomia impositiva anche a carattere sostitutivo di altre forme di prelievo.

Tale capacità impositiva si attuerà su materie imponibili di facile accertamento o intervenendo su tributi esistenti. Per Comuni e Province la delega consentirà il tanto atteso, definitivo, riordino secondo l'articolazione in trasferimenti correnti, risorse per gli investimenti, entrate proprie semplificate nel numero ed ampliate nel gettito, prevedendo che ai trasferimenti vengono affidate le opportune perequazioni per le comunità più deboli. Gli interventi devono ridefinire i rapporti finanziari tra Stato ed enti locali e territoriali, al fine di instaurare un insieme di regole che rendano non più eludibile il vincolo di bilancio per gli enti decentrati. Il servizio del debito eventualmente contratto dagli enti decentrati dovrà di norma essere finanziato per il tramite delle risorse proprie, la cui entità potrà in parte essere fissata dagli enti medesimi attraverso l'ottenimento di un'effettiva e quantitativamente rilevante autonomia impositiva.

Al fine di determinare effetti finanziari immediati, anche gli enti locali dovranno ridurre le erogazioni dirette per investimenti. Sarà rafforzata l'azione volta a dimensionare l'intervento della Cassa DD.PP. a sostegno degli investimenti degli enti locali, eliminando quelli che contribuiscono poco alla crescita della produttività complessiva del sistema. Priorità assoluta sarà data agli interventi nei settori della ricerca e dell'adduzione dell'acqua, delle reti fognarie e della tutela dell'ambiente che sono quelli più direttamente in grado di incidere sugli insediamenti produttivi e/o di migliorare la qualità della vita. Gli enti decentrati potranno programmare un volume di investimenti maggiore di quello risultante dalle risorse trasferite dal Tesoro ricorrendo alla dismissione dei propri beni patrimoniali.

La delega relativa all'impiego pubblico è rivolta a rimuovere fattori organizzativi ed istituzionali che impediscono obiettivi di flessibilità, mobilità ed efficienza. Essa recepisce criteri di unicità di ruolo e di più ampia autonomia e responsabilità per la dirigenza nonché di controllo a posteriori per le singole aree operative, anche allo scopo di garantire da interferenze l'autonomo svolgimento delle mansioni gestionali e tecniche. Altri obiettivi della delega sono la modifica del rapporto di pubblico impiego e la conseguente revisione della giurisdizione amministrativa in relazione ad esso, la ridefinizione delle norme su indennità e compensi incentivanti. L'azione diretta a regolare il *turn over* viene rafforzata: lo spostamento di attività dal comparto pubblico a quello privato potrà consentire il perseguimento di obiettivi più stringenti di quelli definiti nel precedente documento di programmazione.

Sempre nel settore del contenimento delle spese di personale un contributo significativo deriverà dalla privatizzazione dei servizi di telefonia attualmente gestiti dall'azienda di Stato e dall'Amministrazione postale, nonché dalla privatizzazione dell'azienda dei Monopoli e dell'Ente Ferrovie dello Stato.

Per i trasferimenti alle imprese, si proseguirà l'azione diretta ad accertare la rispondenza degli interventi al perseguimento di finalità generali di politica economica, in linea con l'orientamento comunitario teso ad evitare che le politiche dei vari paesi alterino la concorrenza.

Gli interventi saranno limitati a periodi determinati; saranno evitati i cumuli di più tipi di incentivi; saranno finalizzati ai riflessi indotti, con particolare riferimento a quelli occupazionali nelle zone economicamente svantaggiate. Verrà data maggiore certezza circa l'entità e i tempi di erogazione dei contributi, in modo da rendere più agevole la programmazione finanziaria da parte delle imprese.

Oltre ai provvedimenti indicati, saranno assunte anche altre misure di carattere istituzionale - procedimentale, rese necessarie dagli impegni derivanti dal trattato sull'Unione economica e monetaria:

- nell'ambito delle procedure per l'approvazione dei provvedimenti di finanza pubblica, saranno posti limiti e condizioni alla emendabilità delle leggi interessanti in modo diretto o indiretto l'acquisizione di entrate o l'erogazione di spese, opportunamente temperando l'esigenza di garantire l'intervento delle Camere con quella di assicurare l'integrità del complessivo quadro economico-finanziario elaborato dal Governo;
- alla luce delle conclusioni degli accordi di Maastricht dovranno essere rielaborate talune norme di principio che discendono direttamente dalla Costituzione;



- nell'ambito degli assetti istituzionali, si dovrà portare a conclusione l'esame parlamentare del recente disegno di legge sulla soppressione del conto corrente di tesoreria, al fine di rendere effettivo il divieto del ricorso a mezzi monetari per il finanziamento del disavanzo.

### **Regole di variazione per il bilancio di competenza dello Stato**

Nonostante l'ampio decentramento di funzioni, il bilancio dello Stato rimane il centro di regolazione dell'intera finanza pubblica. Per assicurare il rispetto degli obiettivi stabiliti nel presente Documento, occorre quindi definire regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato coerenti con gli andamenti delle erogazioni e degli introiti programmati per il settore statale e per il più ampio comparto pubblico.

Nel 1993, la pressione tributaria erariale si ridurrà di 0,8 punti percentuali, in relazione al trasferimento agli enti territoriali di alcuni importanti tributi oggi amministrati dallo Stato. La pressione tributaria e contributiva per il settore pubblico nel suo complesso rimarrà invariata. La flessione che si avrà a livello centrale sarà compensata dall'inasprimento che verrà conseguito a livello locale.

Le spese correnti diverse da quelle per interessi cresceranno in misura inferiore, anche se di poco, al tasso programmato per l'inflazione: esse risentiranno oltre che dei risparmi indotti dagli interventi strutturali previsti nella legge delega sulla sanità, sulla previdenza e sul pubblico impiego, della riduzione dei trasferimenti agli enti locali connessa con l'ampliamento della loro autonomia impositiva. Nel 1994 e nel 1995, gli effetti prodotti dalla riforma dei comparti sopra indicati consentirà di contenere la crescita del complesso delle spese correnti diverse dagli interessi entro il tasso di inflazione programmato. L'incidenza sul prodotto interno di queste spese diminuirà progressivamente dal 26,2 per cento nel 1992 al 24,2 per cento nel 1995.

In conseguenza del rialzo dei tassi che ha avuto inizio dalla fine del 1991, la spesa per interessi nel 1993 accrescerà ulteriormente il proprio peso sul prodotto interno: dal 10,4 del 1992 all'11,2 per cento; la discesa dell'inflazione e la riduzione del livello dei disavanzi dell'anno successivo consentirà di avviare il ridimensionamento di queste spese.

Le spese in conto capitale avranno un andamento complessivamente in linea con l'inflazione programmata, riducendo il loro peso sul prodotto interno: dal 4,8 per cento del 1992 al 4,4 per cento nel 1995.



## APPENDICI



## A. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1991 E PREVISIONI PER IL 1992: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF

Nonostante l'intensità della manovra correttiva attuata, il fabbisogno del settore pubblico, tra il 1990 e il 1991, ha mantenuto pressoché invariata la propria incidenza sul prodotto interno. Al netto delle regolazioni di debiti (valutate in oltre 3.000 miliardi in ciascuno dei due anni), esso è passato da 143.000 a 156.500 miliardi. La fase di lento declino del peso del fabbisogno pubblico avviata dal 1986 sembra essersi temporaneamente arrestata.

Tale risultato è stato influenzato da due ordini di fattori:

- il forte incremento apportato al Fondo sanitario nazionale per adeguarne l'ammontare alle effettive occorrenze (rispetto al 1990, i fondi stanziati a tal fine sono stati accresciuti del 20 per cento), riducendo la formazione di debiti sommersi (da 13.000 miliardi nel 1990 a 5.600 nel 1991);
- la rilevante crescita della spesa per interessi connessa con l'espansione del debito, con il persistere di un'inflazione elevata e, infine, con l'acuirsi delle tensioni sui mercati finanziari internazionali.

Il fabbisogno del più ristretto settore statale ha registrato un andamento analogo a quello già rilevato per il settore pubblico nel suo complesso, passando da 140.700 a 152.200 miliardi.

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico nel corso dei due anni esaminati ha risentito in misura di rilievo delle liquidazioni di debiti pregressi delle USL. A tal fine, questi enti hanno contratto anticipazioni con le aziende di credito per 4.200 miliardi nel 1990 e per 4.500 miliardi nel 1991; si stima che a valere su tali fondi le USL abbiano effettuato pagamenti in favore dei fornitori ed enti esterni al settore pubblico per circa 3.000 miliardi nel 1990 e 3.500 nel 1991. Queste operazioni non hanno invece influenzato il fabbisogno del settore statale: i proventi delle anticipazioni contratte dalle USL con le aziende di credito sono stati versati nei loro conti correnti presso la tesoreria dello Stato e successivamente prelevati per effettuare i relativi pagamenti.

L'indebitamento netto del conto delle pubbliche amministrazioni pone in luce una crescita assai più contenuta di quella rilevata per i dati finanziari sopra indicati; esso è infatti passato da 140.000 a 146.000 miliardi, rispettivamente pari al 10,7 e al 10,2 per cento del prodotto interno (al netto delle regolazioni di debiti pregressi: 2.900 miliardi nel 1990 erogati in titoli per l'estinzione delle anticipazioni effettuate dalle aziende di credito per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto).

Quest'ultimo aggregato non risente infatti della forte dinamica delle erogazioni delle USL, in quanto nel predetto conto la spesa per tale finalità è commisurata agli impegni contratti dalle USL ed è quindi più prossima alle effettive necessità (a fronte di un incremento del 20 per cento degli stanziamenti per il FSN, gli impegni delle USL segnano un'espansione del solo 9 per cento). Va inoltre considerato che nel conto delle pubbliche amministrazioni gli introiti slittati al 1990 (2.500 miliardi) vengono riattribuiti al 1989.

Alla stazionarietà dell'incidenza sul prodotto interno del fabbisogno pubblico, è corrisposta una contrazione nella formazione di debiti sommersi.

Nonostante il rilevato adeguamento dei fondi della sanità alle effettive occorrenze, il fabbisogno primario ha continuato la sua tendenza al declino: tale aggregato, al netto delle regolazioni di debiti pregressi, è infatti passato da 35.500 miliardi nel 1988 a 15.000 nel 1990 e a 9.000 nel 1991, rispettivamente pari al 3,3, all'1,1, e allo 0,7 per cento del prodotto interno.

Il fabbisogno primario del settore statale ha registrato un andamento analogo a quello già indicato per il più ampio comparto pubblico. Per le ragioni dianzi indicate, il disavanzo primario delle pubbliche amministrazioni segna invece un progresso più significativo: da 15.000 a 500 miliardi, al netto delle regolazioni di debiti pregressi.

Gli oneri per interessi hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti passando da 128.000 a 147.000 miliardi, rispettivamente pari al 9,8 e al 10,3 per cento del prodotto interno. Tale andamento trova giustificazione nella continua espansione del livello del debito e nel rialzo dei tassi d'interesse in Germania, connesso con i costi indotti dalla riunificazione.

I risultati conseguiti nel contenimento del fabbisogno pubblico sono stati inferiori rispetto a quelli programmati: il superamento dell'obiettivo stabilito per il fabbisogno complessivo è stato di 20.000 miliardi; per il saldo primario, il divario tra il valore programmato e quello consuntivo è stato di 18.000 miliardi. Il peso del debito pubblico sul prodotto interno alla fine del 1991 ha raggiunto il valore di 104 in luogo del 102,7 programmato.

Il superamento degli obiettivi è dipeso in larga misura dalla incapacità di porre in essere interventi in grado di compensare i riflessi prodotti sul bilancio pubblico da un rallentamento nell'attività produttiva più accentuato di quello previsto e da un'espansione dei prezzi maggiore di quella programmata.

Rispetto alle previsioni originarie elaborate nel settembre del 1990, l'attività produttiva già nel 1990 era risultata di 0,7 punti inferiore rispetto alle attese; al contrario, la crescita dei prezzi si era ragguagliata a circa il 6,5 per cento in luogo del 6 per cento programmato; la crescita del prodotto interno nel 1991 ha continuato a rallentare collocandosi sull'1,4 per cento, a fronte del 2,7 per cento ipotizzato nel settembre del 1990; l'inflazione al consumo si è invece ragguagliata a circa il 6,5 per cento a fronte del 5 per cento programmato.

La minor crescita rispetto alle previsioni del prodotto interno avutasi nel corso del 1990 e del 1991 ha dato luogo a effetti diretti di contrazione del gettito tributario e contributivo valutabile in circa 12.000 miliardi. Il rallentamento più accentuato del previsto dell'attività produttiva dovrebbe aver contribuito all'insuccesso dei provvedimenti attinenti la rivalutazione facoltativa dei beni d'impresa e la riemersione dei fondi in sospensione d'imposta.

Il divario rilevato per il 1990 tra la crescita del prodotto interno programmata e quella effettiva si è riflesso su tutta la struttura dei tributi, contraendone la dinamica; quello che ha interessato il 1991 ha interessato unicamente le imposte dirette, le ritenute alla fonte e gli anticipi dei tributi diretti.

Il più elevato tasso d'inflazione non ha dato luogo a variazioni apprezzabili del fabbisogno primario; l'aumento che ne è derivato per le entrate è stato presumibilmente compensato da quello delle spese; nell'ipotesi, plausibile, che il maggior aumento dei

prezzi si sia traslato sui tassi d'interesse, ne dovrebbero essere derivati maggiori esborsi valutabili in circa 8.000 miliardi.

Nel complesso, si può ritenere che il divario tra l'andamento ipotizzato per le variabili macroeconomiche e quello effettivamente avutosi abbia dato luogo a un aumento del disavanzo valutabile nell'ordine di 20.000 miliardi, importo pressoché pari al divario avutosi tra il dato consuntivo e quello obiettivo del fabbisogno pubblico.

Già nel corso del 1991, con la Relazione sul fabbisogno di cassa presentata al Parlamento dal Ministro del tesoro, si prendeva atto che il rallentamento ciclico in atto più accentuato del previsto e il rialzo dei tassi d'interesse intervenuto sul finire del 1990 sui mercati finanziari internazionali, avrebbe dato luogo a un fabbisogno aggiuntivo pari a 14.200 miliardi (il divario trovava spiegazione in una riduzione delle entrate di 7.000 miliardi e in un aumento della spesa per interessi di 7.000 miliardi). Con il Documento di programmazione economico-finanziaria venne posta in essere l'esigenza di una azione correttiva destinata a compensare il superamento sopra indicato; essa trovava attuazione nella seconda metà di maggio.

Nel settembre del 1991, si prendeva atto del fatto che il rallentamento dell'economia e l'aumento dei prezzi, erano ancora più accentuati rispetto al previsto e del successo solo parziale di alcune misure di aumento delle entrate. Di conseguenza, al fine di contrastare l'espansione che i predetti fattori stavano inducendo sul fabbisogno venivano definiti ulteriori interventi correttivi per 10.500 miliardi. Nel contempo, l'obiettivo per il fabbisogno del settore statale veniva elevato da 132.000 a 141.000 miliardi.

La manovra correttiva impostata con la legge finanziaria e con i relativi provvedimenti di accompagnamento avrebbe dovuto assicurare una riduzione del fabbisogno dell'ordine di 48.000 miliardi. Tenendo conto dei provvedimenti aggiuntivi posti in essere nel corso dell'anno (in parte peraltro per compensare i minori effetti, rispetto alle previsioni avanzate, di alcuni provvedimenti di entrata), la riduzione del fabbisogno avrebbe dovuto raggiungere i 73.000 miliardi. Gli effetti esplicati possono a consuntivo essere valutati in 48.000 miliardi: i provvedimenti aggiuntivi presi nel corso dell'anno al fine di contrastare i riflessi negativi prodotti sul disavanzo da un andamento delle principali variabili macroeconomiche difforme da quello ipotizzato sono valsi unicamente a compensare l'attenuazione subita dalla manovra originaria nel corso della sua attuazione e il divario tra i risultati effettivamente prodotti da alcuni provvedimenti di aumento delle entrate e quelli effettivamente realizzati.

La portata della manovra correttiva sul saldo al netto degli interessi, pur se insufficiente per assicurare il conseguimento degli obiettivi programmati, è stata considerevole, pari al 3,2 per cento del prodotto interno, valore assai superiore (pressoché doppio) rispetto a quello della manovre correttive poste in essere negli anni ottanta.

L'azione correttiva ha interessato soprattutto le entrate: essa ha consentito di conseguire introiti aggiuntivi valutabili in circa 25.000 miliardi; tale risultato è derivato soprattutto:

- dall'innalzamento (del 25 per cento) delle rendite catastali (2.000 miliardi);
- dall'inasprimento delle imposte di bollo (1.500 miliardi) e di alcune accise (4.000 miliardi), in relazione soprattutto all'innalzamento dell'imposta sul gas metano e di altri tributi minori;

- dall'aumento delle aliquote dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi e dall'azione diretta ad accelerare la riscossione dei debiti pregressi e a ridurre l'evasione (5.000 miliardi);
- dalla rivalutazione facoltativa dei cespiti d'impresa e dalla revisione del trattamento fiscale dei fondi in sospensione d'imposta (1.100 miliardi);
- dall'anticipazione di alcuni incassi tributari e, in particolare: di parte del gettito dell'IVA (4.200 miliardi), dell'INVIM decennale (4.000 miliardi), dei diritti doganali (2.100 miliardi).

Gli interventi sulla spesa hanno consentito di ridurre gli esborsi di 16.000 miliardi; essi hanno riguardato principalmente:

- il comparto sanitario (4.000 miliardi circa in relazione soprattutto all'aumento della partecipazione degli assistiti alla spesa farmaceutica e alla revisione dei criteri di esenzione da tale partecipazione);
- le assegnazioni in favore delle partecipazioni statali (3.000 miliardi);
- i finanziamenti concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti per la copertura delle spese di investimento degli enti locali (circa 5.000 miliardi);
- gli stanziamenti di bilancio e in particolare quelli per l'acquisto di beni e servizi (2.000 miliardi);
- le spese per il personale (1.000 miliardi per effetto del blocco del *turn over*);
- i trasferimenti in favore degli invalidi civili, in relazione alla revisione dei criteri di concessione di talune prestazioni, e altre voci minori (1.000 miliardi).

Un contributo al contenimento del fabbisogno è derivato da alcune misure di carattere finanziario dirette a far affluire presso la tesoreria dello Stato i fondi detenuti dagli enti decentrati di spesa presso il sistema creditizio (2.000 miliardi) e dalla vendita della partecipazione della Cassa depositi e prestiti nel Crediop (2.100 miliardi).

L'insieme delle misure sopra delineate ha dato luogo a una riduzione del fabbisogno primario di 45.000 miliardi; essa ha indirettamente comportato risparmi di interessi valutabili in 3.000 miliardi.

Una parte non trascurabile dei provvedimenti presi (i cui effetti nel 1991 sono valutabili in circa 15.000 miliardi) ha avuto natura straordinaria. Il ricorso a interventi di questo tipo ha consentito di conciliare l'esigenza di procedere nel riequilibrio dei conti pubblici con quella di non incidere troppo negativamente sul livello di attività economica. Si può infatti valutare che l'operatore pubblico abbia impresso un impulso espansivo all'attività produttiva, contrastandone il rallentamento. Ovviamente, il ricorso a provvedimenti di natura straordinaria comporta come costo la necessità di porre in essere negli anni successivi ulteriori interventi, al solo fine di stabilizzare i risultati già conseguiti.

L'azione condotta sulle entrate ha consentito di conseguire un ulteriore innalzamento della pressione fiscale, passato dal 38,3 al 39,3 per cento; l'aumento è risultato peraltro di entità considerevolmente inferiore (di 1,5 punti) rispetto all'obiettivo definito nel Documento di programmazione economico-finanziaria redatto nel maggio dello scorso anno. Il divario trova giustificazione nell'efficacia, solamente parziale, di alcuni provvedimenti di aumento delle entrate (il minor gettito da essi prodotti è stato compensato solo in parte dagli interventi aggiuntivi attuati nel corso dell'anno) e nell'accentuarsi di comportamenti elusivi dei contribuenti, in presenza di un rallentamento



dell'attività produttiva e dei redditi e di un continuo avvicinarsi di misure dirette a inasprire il livello della tassazione e/o ad accelerare la riscossione dei tributi.

Nel 1991, la pressione fiscale del nostro paese si è portata sul livello medio esistente negli altri paesi CEE. Se, per omogeneità di raffronto, ci si basa sul conto delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali, essa passa dal 39,5 nel 1990 al 40,3 per cento nel 1991, a fronte rispettivamente del 39,9 e del 40,3 per cento rilevato in media per gli altri paesi della CEE. Rispetto ai principali paesi membri permane tuttavia un forte divario nella composizione del carico tributario e contributivo: a fronte di un maggior peso dei tributi diretti, si registra, infatti, un peso più basso per quelli indiretti e per i contributi sociali. Con riferimento a questi ultimi, va peraltro osservato come il divario non dipenda tanto da aliquote più basse a carico della grande industria, quanto piuttosto dal maggior peso che hanno nel nostro paese i lavoratori autonomi, per i quali il carico tributario è basso e più elevato è invece il grado di evasione.

L'adeguamento del carico tributario al livello medio presente negli altri *partners* della CEE è intervenuto con notevole ritardo. Nonostante i progressi compiuti nei primi anni ottanta, ancora nel 1987 in Francia e in Germania la pressione fiscale era più elevata di quella presente nel nostro paese rispettivamente di 8,4 e 5,5 punti percentuali. In base ai programmi formulati nel Documento redatto lo scorso anno, essa avrebbe dovuto portarsi, almeno temporaneamente, al di sopra di tale livello; tale obiettivo non è stato conseguito a causa: da un lato, della limitata efficacia di taluni provvedimenti di aumento delle entrate, dall'altro, dal forte inasprimento del carico tributario attuato in Germania, per far fronte ai rilevanti riflessi sul bilancio pubblico dei costi della riunificazione.

La crescita sopra rilevata per la pressione fiscale è attribuibile in primo luogo all'innalzamento del peso dei tributi indiretti, i quali hanno risentito dell'anticipo di parte delle riscossioni IVA, dell'aumento delle imposte di bollo, deciso all'inizio dell'anno, e di quello delle accise deciso nel luglio; la loro crescita ha risentito inoltre del pieno operare degli inasprimenti decisi con la manovra attuata nel luglio dell'anno precedente. Le imposte dirette cresciute in misura minore: i riflessi dell'inasprimento dei coefficienti catastali e dell'anticipazione dell'INVIM decennale hanno trovato in parte compenso nella modesta crescita delle imposte prelevate sulle imprese, attribuibile all'andamento cedente dei profitti. I contributi sociali hanno continuato ad accrescere il loro peso sul prodotto interno, per effetto degli inasprimenti apportati alle aliquote a carico dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi; la loro crescita è stata accentuata dalle misure introdotte nel corso dell'anno e dirette a combattere l'evasione.

La spesa del settore pubblico è cresciuta in rapporto al prodotto interno di 0,7 punti percentuali. Tale aumento è peraltro dipeso, in larga misura, dal forte incremento attribuito al fondo sanitario nazionale, per adeguarne l'ammontare alle effettive occorrenze e quindi ridurre la formazione di debiti sommersi del settore. I prelievi effettuati dalle USL attingendo alle disponibilità detenute presso la Tesoreria dello Stato tra il 1990 e il 1991 sono cresciuti del 20 per cento circa. A fronte di tale incremento l'espansione degli impegni delle USL è risultata pari a poco più dell'8 per cento. In connessione con l'adeguamento del FSN sopra indicato, i disavanzi sommersi delle USL, che nel 1990 avevano raggiunto i 13.000 miliardi, nel 1991 si sono ridotti a 5.600 miliardi.

Analizzando i dati delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali con quelli delle aziende autonome in esso non incluse si osserva che tra il 1990 e il 1991 l'incidenza della spesa sul prodotto interno si è mantenuta invariata. Il diverso andamento, rispetto ai

conti qui prodotti, basati sui dati finanziari, dipende dal diverso modo di contabilizzare la spesa sanitaria. Nel conto delle pubbliche amministrazioni di contabilità nazionale, essa è infatti commisurata agli impegni delle USL, più prossimi alle effettive occorrenze rispetto agli stanziamenti del fondo sanitario nazionale che influenzano i fabbisogni finanziari.

Dal raffronto con gli altri paesi, si osserva che l'incidenza sul prodotto interno delle spese diverse da quelle per interessi, nel 1991 si è avvicinata ulteriormente al livello medio osservato negli altri paesi della CEE. Se si prescinde dalle regolazioni di debiti pregressi (che hanno inciso sul dato del 1990 per 3.000 miliardi circa), tale incidenza tra il 1990 e il 1991 è risultata pressoché invariata, intorno al 43,3 per cento, valore pressoché identico alla media rilevata per gli altri paesi della CEE.

L'eccedenza riscontrata nel 1990, pari a circa 1,5 punti percentuali, si è così annullata. Tale risultato è derivato dall'innalzamento avutosi nella spesa in Germania e nel Regno Unito che ha portato il predetto indicatore dal 42,1 al 43,3 per cento. Il bilancio pubblico in Germania ha dovuto far fronte agli ingenti costi della riunificazione. Nel Regno Unito, ha risentito della recessione che ha interessato l'economia.

Un'analisi di più lungo periodo pone in luce come i provvedimenti presi negli ultimi anni siano valsi unicamente a frenare la dinamica espansiva della spesa. La sua incidenza sul prodotto interno, pur al netto degli interessi, ha infatti continuato a crescere, passando dal 42,8 per cento del 1988 al 43,3 per cento del 1991.

Nell'ambito della spesa, si rileva come, pur a prescindere dalle erogazioni per la sanità, aumenti il peso delle erogazioni correnti; ciò in conseguenza soprattutto della forte espansione dei trattamenti di pensione connessi in particolare con l'applicazione del provvedimento attinente le pensioni d'annata. Si è ridotto invece il peso delle erogazioni in conto capitale a causa oltre che dell'azione di contenimento degli stanziamenti condotta negli ultimi anni, della riduzione dei finanziamenti concessi dalla Cassa depositi e prestiti per la copertura degli investimenti degli enti locali.

In particolare, le spese di personale sono cresciute dell'8,5 per cento come risultato oltre che dei meccanismi automatici (scala mobile, promozioni, ecc.), dell'ultima tranche dei rinnovi contrattuali 88-90 che in alcuni casi si è concentrata sul finire del 1990. Il blocco del *turn over* ha invece consentito di ridurre, sino quasi ad arrestarla, la crescita del numero degli addetti. Modesta è risultata la crescita degli acquisti di beni e servizi in connessione oltre che con l'opera di contenimento degli stanziamenti, con le limitazioni poste all'operatività delle amministrazioni che hanno dato luogo a una forte contrazione delle erogazioni.

L'azione di contenimento del fabbisogno è valsa unicamente a rallentare la dinamica del debito pubblico; esso ha tuttavia continuato ad accrescere il suo peso sul prodotto interno a un ritmo sostenuto. Alla fine del 1991 il debito pubblico ha infatti raggiunto 1.484.000 miliardi, a fronte di 1.318.000 miliardi al 31 dicembre 1990, rispettivamente pari al 104 e al 100,5 per cento del prodotto interno. La gestione del debito pubblico si è posta l'obiettivo di contenere il livello dei tassi di interesse e di favorire l'allungamento delle scadenze. I primi nonostante le tensioni manifestatesi sui mercati finanziari internazionali e in particolare in Germania sono rimasti pressoché stabili. La vita media residua dei titoli in essere, che nel 1989 e nel 1990 si era attestata su due anni e sei mesi, alla fine del 1991 è risalita a quasi due anni e dieci mesi.

## B. NOTA SUI CONTI DEL SETTORE PUBBLICO

Il protocollo sulle procedure per i disavanzi eccessivi, allegato all'accordo di Maastricht, definisce i limiti cui devono tendere i rapporti al Pil dei disavanzi e del debito pubblico e individua nel conto delle Amministrazioni pubbliche l'aggregato di riferimento.

Tale aggregato, costruito in Italia dall'ISTAT, differisce dal Settore Pubblico e dal Settore Statale utilizzati nel documento di finanza pubblica per:

- tipologia degli enti che lo compongono;
- natura dei dati;
- caratteristiche del conto.

Circa la tipologia degli enti, il conto delle Amministrazioni pubbliche, diversamente da quello del Settore pubblico, esclude gli enti e le aziende che producono servizi per il mercato (Ferrovie dello Stato, Monopoli, Telefoni di Stato, aziende municipalizzate ecc.); diversamente da quello del Settore Statale, comprende altri enti centrali, gli enti territoriali, gli enti locali e quelli di previdenza.

Circa la natura dei dati il conto delle Amministrazioni pubbliche differisce dal conto del Settore pubblico e da quello del Settore Statale per la presenza in alcune categorie di spesa di dati di competenza (è il caso delle prestazioni sanitarie) e per la esclusione delle operazioni per conto della CEE svolte dallo Stato.

Circa le caratteristiche del conto, l'aggregato Pubbliche Amministrazioni si chiude con un saldo economico riferito alle sole operazioni correnti e in conto capitale; ne sono escluse le operazioni finanziarie (partecipazioni e conferimenti, variazione di depositi bancari, concessione di mutui al netto del rimborso dei crediti). Tali operazioni sono comprese invece sia nel conto del Settore Pubblico sia in quello del Settore Statale.

Schematicamente si delinea il seguente raccordo:

TAVOLA B.1: TIPOLOGIA ENTI		
+	1)	Bilancio dello Stato
+	2)	Anas e Foreste
+	3)	Altre Aziende Autonome e Ente Ferrovie Stato
+	4)	Cassa Depositi e Prestiti
+	5)	Agenzia per il Mezzogiorno
+	6)	Altre operazioni di tesoreria
=	7)	TOTALE SETTORE STATALE
+	8)	Altri enti centrali
+	9)	Regioni
+	10)	Comuni e Province
+	11)	USL
+	12)	Altri Enti locali
+	13)	Enti di previdenza
-	3)	Altre Aziende Autonome e Ente Ferrovie Stato
=	14)	TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
+	3)	Altre Aziende Autonome e Ente Ferrovie Stato
+	15)	Aziende municipalizzate
=	16)	TOTALE SETTORE PUBBLICO
+	17)	Enel
=	18)	TOTALE SETTORE PUBBLICO ALLARGATO

L'utilizzo nella programmazione economico-finanziaria del conto delle Amministrazioni pubbliche non significa l'abbandono dei conti usati in precedenza.

La coesistenza di conti di finanza pubblica diversi per concezione e impostazione serve a porre in evidenza aspetti differenti dell'attività dell'operatore pubblico.

Il conto del Settore Statale consente di conoscere gran parte delle esigenze di finanziamento del settore pubblico e i relativi modi di copertura (con creazione di moneta o con ricorso al mercato). L'indicazione non del tutto esaustiva dell'aumento del debito del più vasto settore pubblico è largamente compensata dalla tempestività dell'informazione disponibile mensilmente.

Un'altra informazione di carattere generale che si trae dal conto del Settore Statale riguarda la distribuzione delle risorse tra gli enti decentrati di spesa. L'insieme dei trasferimenti, delle partecipazioni e dei mutui erogati ai vari sottosettori dovrebbe esprimere le relative esigenze di finanziamento (al netto delle risorse proprie).

Negli ultimi anni, tuttavia, il conto del Settore Statale ha perso, almeno in parte, le caratteristiche di indicatore delle esigenze finanziarie complessive del Settore Pubblico, a causa degli effetti non desiderati delle politiche di contenimento del fabbisogno, volte a limitare i finanziamenti agli enti decentrati di spesa. Questi ultimi infatti hanno aggirato l'ostacolo facendo ricorso ad altre forme di finanziamento: in sostanza accumulando debiti palesi nei confronti del settore bancario o debiti sommersi verso fornitori. Periodicamente il Governo ha dovuto prendere atto di questa realtà e provvedere alla regolazione di ingenti debiti pregressi.

L'utilizzo del conto come segnalatore dell'evoluzione della finanza pubblica è limitato dalla insufficienza delle informazioni sulla destinazione finale delle risorse: se si escludono gli interessi passivi, le altre poste di "spesa diretta" rappresentano una parte modesta dei pagamenti del settore pubblico, e ciò impedisce un'analisi degli effetti dell'azione pubblica sulla domanda.

Supplisce a questa carenza il conto delle Amministrazioni pubbliche, che pone in evidenza la spesa diretta, il prelievo fiscale e contributivo, l'azione di redistribuzione del reddito: in definitiva tutte le operazioni di conto economico. Non considera, come già detto, le operazioni di natura finanziaria che dovrebbero essere contenute nel conto finanziario delle Amministrazioni pubbliche, prodotto assieme ai conti finanziari degli altri operatori; esso, tuttavia, viene scarsamente utilizzato in quanto dà luogo a notevoli sfasamenti.

Va anche sottolineato che l'esclusione dal conto delle Amministrazioni pubbliche delle operazioni per conto della CEE svolte dallo Stato fa sì che la pressione fiscale non indichi il carico complessivo sul contribuente; a tal fine occorre aggiungere la quota di spettanza della CEE.

Il terzo conto disponibile per le analisi sul comportamento dell'operatore pubblico è rappresentato dal conto del Settore Pubblico costruito per il documento di programmazione economico finanziaria. La definizione di Settore Pubblico comprende, gran parte degli Enti inclusi nelle Amministrazioni pubbliche, le Aziende autonome, l'Ente Ferrovie dello Stato e le Aziende municipalizzate. Nel conto sono inserite le informazioni derivanti dalle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato.

**TAVOLA B.2: RAFFRONTO TRA SALDI DI FINANZA PUBBLICA (miliardi di lire e in percentuale del PIL)**

	1987	1988	1989	1990	1991
Indebitamento netto PA	108.054	116.833	118.429	143.469	146.058
% PIL	10,98	10,70	9,92	10,54	10,23
Disavanzo SS	107.374	112.832	117.987	128.930	144.997
% PIL	10,91	10,33	9,89	9,83	10,16
Disavanzo SP	110.689	120.131	127.231	140.557	156.101
% PIL	11,25	11,00	10,66	10,72	10,94
Fabbisogno SS	113.718	124.684	132.138	140.727	152.184
% PIL	11,56	11,42	11,07	10,73	10,66
Fabbisogno compl. SP	114.106	125.431	133.754	146.328	159.876
% PIL	11,6	11,49	11,29	11,16	11,2
Indebitamento netto PA al netto interessi	29.855	27.909	11.806	17.382	487
% PIL	3,03	2,56	0,99	0,96	0,03
Disavanzo primario SS	30.795	25.345	12.078	3.002	-9
% PIL	3,14	2,32	1,01	0,23	-
Disavanzo primario SP	30.560	30.168	18.845	12.370	8.977
% PIL	3,10	2,77	1,58	0,04	0,63
Fabbisogno primario SS	37.139	37.197	26.229	14.789	7.178
% PIL	3,77	3,4	2,21	1,13	0,50
Fabbisogno primario SP	33.977	35.468	25.368	18.141	12.752
% PIL	3,47	3,25	2,13	1,39	0,89
PIL	983.803	1.091.837	1.193.462	1.311.638	1.427.342

Da quanto esposto si rileva che l'aggregato più simile alle Amministrazioni pubbliche è il Settore pubblico, in quanto comprende, oltre agli Enti delle amministrazioni centrali, anche quelli delle amministrazioni locali e gli enti di previdenza.

Differenze definitorie sono presenti nei saldi che chiudono i due conti: quello del conto delle Amministrazioni pubbliche (indebitamento netto PA) esclude le partite finanziarie, quello del Settore pubblico (fabbisogno compl SP) le comprende.

In valori assoluti, l'indebitamento netto PA è risultato nel passato sistematicamente più basso del fabbisogno: la differenza in termini di rapporto al PIL si aggira attorno a 0,6 punti percentuali, per metà dovuta alle operazioni finanziarie e per metà alla diversa natura dei dati della spesa sanitaria. Pertanto, il differenziale tra i due saldi tende a crescere in occasione della regolazione dei debiti pregressi delle USL.

Nel prossimo futuro, a partire dal 1992, la situazione potrebbe notevolmente modificarsi a seguito della considerazione di partite rilevanti e, sotto taluni aspetti, nuove.

Nel calcolo dell'indebitamento netto non rientrano, infatti, gli introiti derivanti dalle dismissioni dei beni patrimoniali pubblici, che invece alleggeriscono il fabbisogno; al contrario, nell'indebitamento netto figurano i rimborsi dei crediti d'imposta, che sono esclusi dal fabbisogno.

Le ultime stime indicano per il 1992, un'inversione di tendenza: l'indebitamento netto dovrebbe superare di oltre 6.000 miliardi il fabbisogno a causa, soprattutto, delle privatizzazioni e del rimborso dei crediti d'imposta.

