



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1995-1997

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1995-1997

E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

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

ISSN: 1594-7572

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

Relativo alla manovra di Finanza pubblica

per gli anni 1995-1997

*(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

Silvio Berlusconi

dal Ministro del Tesoro

Lamberto Dini

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

Giancarlo Pagliarini

dal Ministro delle Finanze

Giulio Tremonti

Comunicato alla Presidenza il 22 luglio 1994

INDICE

PREMESSA

I. QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

- I.1 **Economia internazionale**
- I.2 **Economia italiana**

II. CONTI PUBBLICI E RIFORME INTRODOTTE NELL'ULTIMO BIENNIO NEI PRINCIPALI COMPARTI DI SPESA

- II.1 **Introduzione**
- II.2 **Alcuni Raffronti internazionali**

III. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO

- III.1 **Andamento tendenziale**
- III.2 **Obiettivi programmatici per il Triennio**
- III.3 **Entità della Manovra**

APPENDICE

Risultati della Finanza pubblica nel 1993 e Previsioni per il 1994: Raffronti con gli Obiettivi

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola I.1 Principali Variabili macroeconomiche
- Tavola III.1 Settore statale: Manovra correttiva
- Tavola III.2 Settore statale: Piano di Stabilizzazione del Debito
- Tavola III.3 Settore pubblico: Manovra correttiva
- Tavola III.4 Settore pubblico: Piano di Stabilizzazione del Debito
- Tavola III.5 Settore statale: Correzione del Fabbisogno per l'anno 1995 e sua evoluzione per gli anni 1996-1997
- Tavola III.6 Settore statale: Prospetto di raccordo Manovra/Debito pubblico
- Tavola III.7 Bilancio programmatico dello Stato 1995-1997
- Tavola A.1 Analisi dei Movimenti del Debito del Settore statale

PREMESSA

L'eredità negativa

Il trattato di Maastricht sull'Unione Europea prevede che i Paesi membri debbano raggiungere gradualmente un rapporto tra il debito pubblico ed il Prodotto Interno Lordo (PIL) non superiore al 60 per cento, al fine di rendere possibile la continuazione del processo di integrazione economica e monetaria.

Mentre la gran parte dei Paesi dell'Unione Europea non è lontana da questo obiettivo, il debito pubblico nel nostro Paese ha superato il livello del 120 per cento del PIL.

E' nostro dovere morale, prima che politico, non lasciare in eredità ai nostri figli una situazione di finanza pubblica così gravemente compromessa.

Con una rigorosa politica di bilancio potremo ridurre l'onere del debito sulle generazioni future, eliminando ingiusti sprechi e privilegi che l'hanno sino ad ora generato. Potremo così liberare le risorse, finanziarie ed umane, per una sana e duratura ripresa economica e per il miglioramento delle condizioni di vita dei nostri concittadini.

I cambiamenti strutturali che il Governo intende realizzare

Nel seguito sono descritti alcuni dei cambiamenti strutturali che il Governo intende realizzare nel prossimo futuro. Le misure presentate in questo Documento sono i primi passi lungo una via di deciso risanamento che sarà definita con maggior precisione e profondità nell'autunno prossimo. In estrema sintesi gli obiettivi finanziari che il Governo si impegna a raggiungere sono i seguenti:

- non superare nel 1994 il deficit previsto di 154.000 miliardi; realizzare nel 1995 un saldo primario pari al 2 per cento del PIL;
- chiudere l'anno 1996 con un rapporto tra il debito pubblico ed il PIL inferiore a quello del 1995.

Il perseguimento di tali obiettivi avrà come effetto immediato, a parità di altre condizioni, una diminuzione nei tassi di interesse con conseguente beneficio per il bilancio pubblico.

Per quanto riguarda il bilancio del 1994 e, parzialmente, quello dell'anno seguente, ovvie ristrettezze temporali hanno richiesto l'adozione, anche da parte di questo Governo, di provvedimenti straordinari e non ripetibili, volti a tamponare una situazione gravemente compromessa da scelte effettuate precedentemente.

Questo Governo è però consapevole che, al fine di rendere credibili gli impegni finanziari identificati in precedenza e, soprattutto, al fine di garantire che il processo di risanamento possa continuare durante gli anni a venire, è necessario adottare misure di riforma di tipo strutturale.

Tre fattori in particolare hanno contribuito all'attuale situazione di bilancio:

- la natura accentrata, dei meccanismi attraverso cui vengono prese le decisioni di spesa pubblica che riduce la consapevolezza da parte dei cittadini dei costi necessari al finanziamento delle stesse;
- un sistema di prelievo fiscale complesso e accentrato con vaste aree di evasione del carico fiscale da parte di certe categorie di cittadini, e un sovraccarico su altre;
- la presenza eccessiva dello Stato nella produzione diretta di beni e servizi o, comunque, nel suo controllo. Tale indebita "statalizzazione" del sistema economico, da un lato può produrre inefficienze allocative e distruzione di risorse, e dall'altro genera e protegge posizioni di monopolio che possono impedire quella concorrenza necessaria per la creazione di reddito e ricchezza.

Linee di intervento

Le linee di intervento attraverso cui intendiamo realizzare tale opera di risanamento sono, per sommi tratti, le seguenti:

- è necessario avviare, in modo consensuale ed attraverso il rigoroso rispetto dei meccanismi previsti dalla Costituzione, un processo di decentramento dello Stato in senso federale. Tale processo di riforma non potrà significare, in alcun modo, la distruzione dello Stato nazionale né la divisione dello stesso in "aree "povere" ed aree "ricche". Tantomeno esso potrà avvenire senza il consenso della grande maggioranza della popolazione e dei suoi rappresentanti politici. Esso richiede in primo luogo una ridefinizione dell'istituto regionale ed una razionalizzazione delle Regioni oggi esistenti e degli Enti locali ad esse sottostanti. In secondo luogo, occorrerà avviare un processo di trasferimento alle Regioni ed agli Enti locali di effettive responsabilità nell'erogazione dei servizi pubblici fondamentali e nel finanziamento degli stessi. Solo un tale decentramento di poteri e di responsabilità potrà permettere ai cittadini un effettivo controllo della spesa pubblica ed una consapevolezza degli oneri di finanziamento che essa implica. Pur garantendo l'attivazione di meccanismi di solidarietà a supporto delle Regioni economicamente più svantaggiate, tale riforma dovrà anche introdurre meccanismi di effettiva incentivazione atti a generare maggiore efficienza nell'allocazione delle risorse pubbliche ed un maggior controllo dei cittadini sull'operato dei loro amministratori.

Alla decentralizzazione dei meccanismi di spesa e finanziamento occorrerà aggiungere una ristrutturazione profonda del nostro sistema pensionistico. Questa dovrà avvenire senza effetti punitivi per quei cittadini oggi già pensionati, ma garantendo, nel contempo, che al trattamento pensionistico corrisponda un effettivo contributo da parte del lavoratore o una situazione di reale bisogno. E' seria intenzione di questo Governo eliminare tutti quegli oneri impropri che oggi ricadono sul sistema previdenziale e in particolare quelli a cui non corrispondono situazioni di reale invalidità, disoccupazione, o bisogno economico. In tempi e modi adeguati, questo non potrà non richiedere l'avvio di un graduale passaggio dal sistema attuale a ripartizione a un sistema in cui una quota significativa dei trattamenti pensionistici dei lavoratori provenga dalla capitalizzazione a tassi di mercato dei contributi e dei risparmi accumulati durante la loro vita lavorativa in fondi pensione complementari appropriatamente regolamentati;

- l'intero impianto su cui si regge l'attuale sistema impositivo dello Stato andrà rivisto e profondamente modificato. In primo luogo il nuovo sistema fiscale dovrà basarsi su un numero limitato di cespiti definiti, al fine di semplificare in modo drastico il processo di individuazione e prelievo. Dovrà inoltre prevedere assegnazioni di prelievo separate ai differenti livelli di Governo, consentendo in tal modo maggiore flessibilità del prelievo sui servizi a domanda individuale (trasporti, istruzione superiore e università, uso dei suoli urbani, ecc.). In secondo luogo, è necessaria una riduzione del peso dell'imposizione sul reddito delle persone e delle società e un corrispondente aumento del peso dell'imposizione indiretta.

Per quanto riguarda l'imposizione sul reddito delle persone, è opportuna una riduzione significativa del numero e del livello delle aliquote ed una revisione della legislazione in materia di oneri deducibili, per eliminare diversità di trattamento tra categorie diverse e favorire il risparmio previdenziale e assistenziale. Non meno importante è l'intenzione di questo Governo di ridurre drasticamente il fenomeno dell'evasione fiscale, coinvolgendo in modo attivo le Regioni, gli Enti locali e i singoli cittadini;

- infine, è necessaria l'eliminazione dei vincoli che non consentono alle energie produttive del nostro Paese di svilupparsi liberamente. Il Paese in questo momento non può più permettersi privilegi individuali, di gruppo e territoriali che, oltre a distorcere l'allocazione delle risorse produttive, generano inutili ingiustizie, tensioni sociali, invidie e conflitti che minano alla radice la convivenza civile fra cittadini.

A questo non potrà non accompagnarsi una moderna e rigorosa legislazione che favorisca la concorrenza e la libera iniziativa imprenditoriale. Questo significa in particolare l'attuazione di una efficace legislazione anti-trust, che accresca l'utilizzo efficiente delle risorse, l'apertura alla concorrenza internazionale di quei mercati tuttora protetti e l'eliminazione di concessioni e privilegi che non siano giustificati da ragioni di efficienza economica generale. Ancora una volta non si tratta di interpretare l'introduzione di norme anti-trust in maniera punitiva nei confronti dei gruppi economici dominanti, ma come uno strumento per la liberazione di risorse, sia di quelle sterilizzate da posizioni di monopolio, sia di quelle che tali monopoli escludono dall'accesso ai mercati.

Occorre propiziare la nascita e lo sviluppo di nuovi protagonisti del mercato finanziario, eliminare facilitazioni e rendite di posizione che impediscono l'entrata nel mercato a nuovi soggetti e permettono a numerose istituzioni finanziarie di operare in condizioni di efficienza sussidiata, direttamente o indirettamente, dall'operatore pubblico e quindi dal cittadino contribuente. E' necessaria la ridefinizione della linea di demarcazione tra il settore pubblico ed il settore privato nella gestione dell'attività economica attraverso la realizzazione del principio secondo cui tutte le attività per cui non esista una impossibilità del settore privato ad intervenire devono essere lasciate alla gestione di quest'ultimo.

Questo Governo vuole che la qualità della vita e la sicurezza sociale di tutti i cittadini possano sempre migliorare.

Solo con la loro partecipazione attiva e il loro appoggio possono essere eliminati gli ostacoli che si frappongono a questo processo di crescita collettiva: al di là delle manovre macroeconomiche, questo Governo intende agire giorno per giorno in collaborazione con i singoli cittadini per avviare finalmente il risanamento del nostro Paese.

I. QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

I.1 ECONOMIA INTERNAZIONALE

L'anno 1993

Per il complesso dei Paesi industriali, nello scorso anno l'attività produttiva ha subito un ulteriore rallentamento: il prodotto interno lordo è cresciuto in termini reali dell'1,2 per cento, a fronte dell'1,6 nell'anno precedente. Il tasso di disoccupazione è cresciuto di 2 punti percentuali. Alcune economie, quale quella italiana, hanno subito la recessione più forte dal dopoguerra. Il basso livello della domanda e in particolare i suoi riflessi sul costo dell'energia e delle materie prime hanno consentito una ulteriore discesa dell'inflazione, portatasi al di sotto del 3 per cento.

Lo sfasamento ciclico tra gli Stati Uniti e i Paesi dell'Unione Europea si è ampliato. Negli Stati Uniti, nel corso dell'anno la fase di ripresa ha subito un'accelerazione, sospinta dall'espansione dei consumi di beni durevoli e degli investimenti. In Europa, per la prima volta dal 1975, l'attività produttiva ha subito un calo. In Giappone, al ristagno della produzione si è accompagnato un marcato rallentamento del credito bancario, riconducibile all'entità delle sofferenze e ai riflessi negativi prodotti sulle esportazioni e sulla redditività delle imprese dall'apprezzamento dello yen.

L'accentuarsi delle divergenze cicliche ha aggravato gli squilibri delle bilance dei pagamenti correnti di Stati Uniti e Giappone. Nell'Unione Europea, il saldo corrente è risultato in sostanziale equilibrio; nei Paesi ad essa aderenti, i guadagni di competitività derivanti dall'apprezzamento del dollaro hanno accentuato gli stimoli prodotti dalla ripresa della domanda negli Stati Uniti.

In molti Paesi, le condizioni cicliche sfavorevoli hanno prodotto un ulteriore deterioramento dei conti pubblici. Soprattutto in Giappone, ma anche in Francia e nel Regno Unito, l'operatore pubblico ha impresso impulsi discrezionali espansivi all'attività produttiva, nel tentativo di contenerne la caduta o di rafforzarne la crescita.

Negli Stati Uniti, in Giappone e nel Regno Unito, la politica monetaria si è volta a sostenere la produzione e a rafforzare la situazione patrimoniale di banche, famiglie e imprese.

In Germania, le autorità monetarie hanno usato grande prudenza nella discesa dei tassi d'interesse, privilegiando gli obiettivi di riduzione dell'inflazione e di controllo della moneta.

Nella prima metà del 1993, per gli altri Paesi aderenti agli accordi di cambio dello SME, il contrasto tra il vincolo di cambio, che imponeva tassi di rendimento elevati, e la necessità di sostenere i livelli dell'attività produttiva e dell'occupazione diveniva via via più stridente. Sul finire di luglio, la situazione precipitava: solamente dopo l'ampliamento della banda di oscillazione e il successivo calo dei tassi tedeschi, diveniva possibile ripristinare un ordinato andamento dei mercati.

Le prospettive

Durante il 1993, si è registrata una significativa discesa dei rendimenti a medio e a lungo termine. Negli Stati Uniti, il movimento discendente si è interrotto a metà ottobre; all'inizio del 1994, la politica monetaria ha mutato indirizzo, a causa del diffondersi di timori di una ripresa dell'inflazione e di un eccessivo innalzamento delle quotazioni dei valori mobiliari.

Da gennaio 1994 è iniziata la seconda fase dell'Unione economica e monetaria, nel corso della quale, per promuovere la convergenza fra i Paesi membri è necessario rafforzare il coordinamento delle politiche economiche. Nella riunione del marzo dell'anno in corso, di fronte all'aumento dei tassi a medio e a lungo termine che dagli Stati Uniti si diffondeva in Europa, il Consiglio dell'Istituto monetario europeo ha riaffermato la volontà di proseguire nell'indirizzo di prudente discesa dei tassi.

Nel corso dell'anno, gli sfasamenti ciclici tra le varie aree sembrano destinati ad attenuarsi, ma solamente in misura limitata; gli squilibri delle bilance dei pagamenti correnti permarranno su livelli elevati, continuando a diffondere incertezze sui cambi e sull'andamento dei tassi d'interesse.

Negli Stati Uniti, la ripresa dell'attività produttiva appare vigorosa; secondo le previsioni più recenti, nel 1994 il prodotto interno dovrebbe accrescersi del 4,2 per cento. Anche le economie del Regno Unito e del Canada sono in fase di ripresa, ma il loro ritmo di crescita è moderato.

La congiuntura rimane invece ancora debole nell'Europa continentale, ove l'espansione dell'attività produttiva non appare sufficiente a creare nuovi posti di lavoro; sull'intensità della ripresa gravano le incertezze prodotte dal recente rialzo dei tassi d'interesse. Nei Paesi dell'Europa dell'est, impegnati nella fase di transizione verso l'economia di mercato, permangono condizioni di ristagno.

In Giappone, i segni di recupero dell'attività produttiva permangono incerti ma dà conforto la sensibile ripresa del mercato azionario. Una maggiore apertura dei mercati, un consolidamento della situazione patrimoniale di alcuni grandi operatori finanziari ed una maggiore crescita della domanda interna privata appaiono indispensabili per favorire una crescita stabile per arrestare la rivalutazione dello yen.

La politica monetaria dei principali Paesi europei appare diretta a mantenere condizioni favorevoli alla ripresa, grazie anche all'ulteriore discesa dell'inflazione. Affinché la fase espansiva in atto possa consolidarsi, è indispensabile che l'adozione di politiche di bilancio rigorose e il perdurare della fase di moderazione salariale pongano le condizioni per la riduzione dei tassi d'interesse a lungo termine.

I.2 ECONOMIA ITALIANA

L'anno 1993

Dopo decenni di crescita ininterrotta, nel 1993 l'economia italiana ha registrato una flessione del prodotto dello 0,7 per cento. La forte svalutazione della lira e il miglioramento del saldo commerciale non hanno compensato la caduta della domanda interna, scesa del 5 per cento.

I consumi delle famiglie si sono ridotti del 3 per cento.

Gli investimenti hanno segnato una diminuzione ancor più ampia, pari all'11,1 per cento: nel settore privato, essi hanno risentito, dell'andamento riflessivo della domanda. Sulla realizzazione di opere pubbliche, hanno pesato le incertezze generate dall'emergere, grazie all'azione della Magistratura, di situazioni di diffusa illegalità e dalla mancanza sino al secondo trimestre dell'anno di una direzione politica chiara. L'inasprimento dei controlli, non accompagnato da una rapida ridefinizione delle procedure di assegnazione e spesa, ha generato ritardi nell'avvio di nuovi ed importanti programmi; gli investimenti pubblici, in termini reali hanno subito una riduzione del 16 per cento.

La caduta dell'attività produttiva si è riflessa sull'occupazione, che ha subito un calo di 655.000 unità. Al perdurare della flessione degli addetti nel settore agricolo, si sono accompagnati l'accentuarsi della tendenza cedente nel settore industriale (già in atto dal 1992) e, per la prima volta, una netta diminuzione degli occupati nel settore dei servizi, in particolare nei comparti del commercio, degli alberghi e dei pubblici esercizi.

Il deterioramento subito dalla situazione occupazionale è risultato ancor più ampio di quello sopra configurato: al predetto andamento del numero degli occupati, si è aggiunta una forte espansione delle ore di integrazione salariale autorizzate; nel 1993, esse sono aumentate di circa il 19 per cento rispetto all'anno precedente, raggiungendo i 550 milioni.

L'avanzo della bilancia commerciale ha segnato un aumento considerevole, passando da 3.860 miliardi nel 1992 a 50.740 nel 1993. Il miglioramento è attribuibile in gran parte alla forte caduta della domanda interna e delle importazioni, diminuite queste ultime del 7 per cento in volume. Le esportazioni, sotto l'impulso della maggiore competitività di prezzo, sono cresciute del 10 per cento. A fronte di una svalutazione del 17 per cento tra il gennaio 1993 e l'agosto 1992, i prezzi delle esportazioni, nella media dell'anno, sono aumentati dell'1 per cento, consentendo un recupero dei margini di profitto.

Per effetto del miglioramento della bilancia commerciale, il saldo delle partite correnti è passato da un disavanzo di 34.000 miliardi nel 1992 a un avanzo di 18.000 miliardi nel 1993.

Nella media dell'anno l'aumento dei prezzi al consumo è sceso al 4,5 per cento, a fronte del 5,2 del 1992; la flessione è stata favorita, oltre che dalla moderazione salariale e dall'abolizione della scala mobile, dall'andamento cedente della domanda, che ha limitato gli effetti sui prezzi interni della svalutazione della lira.

Le prospettive per il 1994

La prima parte dell'anno

I dati Istat attinenti alle principali componenti della domanda pongono in luce come il punto di minimo della fase congiunturale sia stato toccato verso la metà del 1993; dal quarto trimestre dell'anno, hanno iniziato a manifestarsi cenni di ripresa. Essi tuttavia sono apparsi assai deboli e incerti sino al primo trimestre del 1994.

Rispetto ad ottobre 1993, i dati di gennaio 1994 mostrano una riduzione di ulteriori 350.000 posti di lavoro; il calo dell'occupazione nel trimestre novembre '93 – gennaio '94 è quindi proseguito a ritmi sostenuti.

Il miglioramento del clima congiunturale è diventato più evidente a partire da aprile quando l'indice destagionalizzato della produzione industriale ha registrato un recupero del 5 per cento rispetto al mese precedente; in maggio e in giugno, il livello dell'attività produttiva dovrebbe essersi attestato su valori inferiori a quello di aprile, ma superiori a quello di marzo; l'indice di fiducia delle famiglie ha segnato rialzi significativi; gli ordinativi alle imprese dall'interno e dall'estero hanno continuato a crescere in misura di rilievo. I consumatori, pur non aumentando significativamente la spesa, appaiono meno preoccupati della situazione occupazionale.

I dati Istat sull'occupazione segnano infatti un aumento di 92.000 unità in aprile; anche se l'aumento è dovuto a fattori stagionali, la fase di calo dell'occupazione sembra essersi arrestata.

Segnali incoraggianti si riscontrano anche nell'andamento dei prezzi: l'indice del costo della vita nel mese di luglio è cresciuto rispetto ai dodici mesi precedenti del 3,5 per cento, il valore più basso toccato da vari decenni; i dati destagionalizzati degli ultimi mesi, indicano un tasso d'inflazione annuo dell'ordine del 3 per cento.

Le linee di politica economica e le previsioni per l'anno in corso

Nelle condizioni sopra delineate, obiettivo prioritario dell'azione del nuovo Governo è il consolidamento della ripresa dell'attività produttiva e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Per effetto delle misure di stimolo dell'economia di seguito descritte, sarà possibile conseguire risultati positivi già dalla seconda metà dell'anno; il prodotto interno, beneficiando anche della ripresa internazionale, dovrebbe crescere dell'1,4 per cento nel 1994; nell'ultima parte dell'anno, la base occupazionale tornerà a espandersi al di là dei fattori stagionali; ma la perdita di posti di lavoro già avutasi sul finire del 1993 e nella prima parte dell'anno in corso non potrà essere interamente compensata.

L'azione di governo, oltrechè perseguire i predetti obiettivi macroeconomici, intende ripristinare il processo di rientro del deficit di parte corrente al fine di ricondurre gli aggregati di finanza pubblica entro le linee definite in sede comunitaria. Riportare sotto controllo l'evoluzione del debito appare necessario, non tanto e non solo per ovvie ragioni di sostenibilità, ma anche per evitare una ulteriore drammatica crescita dei tassi d'interesse che potrebbe avere conseguenze disastrose sugli investimenti privati e quindi sulla ripresa economica appena iniziata. L'urgenza di ottenere una seppur parziale riduzione del differenziale nei tassi d'interesse interni rispetto a quelli internazionali appare oggi drammatica a fronte delle chiare tendenze al rialzo dei tassi a lunga negli Stati Uniti d'America.

Gli interventi attuati nel mese di giugno 1994

Per perseguire le finalità indicate, il Governo ha già varato un insieme di misure di pronto intervento; quelle di maggior rilievo interessano:

- le procedure di attuazione degli investimenti pubblici. Il nuovo Governo ha sospeso l'applicazione della normativa introdotta dal precedente Governo, in materia di contrattazione che di fatto aveva portato al blocco di ogni attività da parte della pubblica amministrazione; tale normativa subirà una profonda revisione in modo da assicurare la massima trasparenza e concorrenza tra gli operatori; ottenere una forte riduzione nei tempi di decisione e di esecuzione delle opere; avvicinare il costo delle opere verso gli standard internazionali, eliminando gli oneri impropri che hanno sinora gravato su di esso;
- gli investimenti delle imprese private. Per il 1994 e il 1995, è stato escluso dall'imposizione del reddito d'impresa il 50 per cento del volume degli investimenti realizzati in eccedenza rispetto alla media del quinquennio precedente (il beneficio non compete alle banche e alle imprese di assicurazione);
- nuove iniziative produttive. Queste, se intraprese da soggetti con età inferiore ai 32 anni che inizino per la prima volta l'attività, ovvero che fruiscano di trattamento d'integrazione salariale, ovvero disoccupati, ovvero portatori di handicap, possono optare per un regime fiscale sostitutivo; l'imposta è pari a 2 milioni di lire per l'anno d'inizio dell'attività, a 3 milioni per il secondo anno, a 4 milioni per il terzo. Detta imposta sostituisce la tassa di concessione governativa per la partita NA l'Iciap, VICI, la Tosap, l'Irpef e l'Ilor relative all'esercizio di attività commerciali e di arti e professioni e l'imposta sul patrimonio netto delle imprese;
- il mercato del lavoro. Il Governo ha iniziato a introdurre norme dirette a conseguire una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro; in particolare, ha consentito la chiamata diretta per le imprese con meno di 15 addetti, agevolando le assunzioni nominative dirette; sono in via di definizione misure dirette e potenziare i contratti part-time e di formazione e a introdurre il cosiddetto "salario d'ingresso" e il lavoro interinale;
- l'occupazione. Per il periodo d'imposta in corso e per i due successivi, a soggetti che incrementino la base occupazionale dei lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato è attribuito un credito d'imposta che non concorre alla formazione di reddito imponibile e vale ai fini del versamento dell'Irpef, dell'Irpeg, dell'Ilor, dell'IVA e delle ritenute operate alla fonte; il suo ammontare è pari al 25 per cento dei redditi di lavoro dipendente corrisposti ai nuovi assunti in aumento rispetto alla base occupazionale in essere alla data del 9 giugno 1994.
- il rifinanziamento e l'estensione a tutto il territorio nazionale della legge per l'imprenditorialità giovanile;
- la chiusura dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno attraverso l'accelerazione dei pagamenti.

Le prospettive e gli obiettivi programmatici per il 1995 e il 1996

Le vicende degli ultimi anni confermano la gravità dei rischi connessi con l'accumulo del debito pubblico e la necessità di porre il riequilibrio dei conti pubblici al centro dell'azione di politica economica. Esse sottolineano inoltre il legame intrinseco tra crescita dell'intervento dello Stato (e, in particolare, della spesa pubblica assistenziale) e perdita di dinamicità del sistema economico e inefficiente allocazione delle risorse.

Il risanamento della finanza pubblica non può avere successo se non si accompagna a una uscita dello Stato dal diretto esercizio di attività economiche, per loro natura meglio espletate dal libero mercato. Il nostro Paese è in grado di conseguire risultati significativi nel riequilibrio dei conti pubblici e, nel contempo, garantire una crescita stabile e sostenuta, capace di riassorbire gradualmente gli elevati livelli di disoccupazione.

L'Italia dispone di punti di forza e di notevoli capacità. Il tasso di risparmio della nostra economia è tra i più elevati; le forze di lavoro sono abbondanti tra i Paesi industriali; considerevoli sono l'attitudine al lavoro dei cittadini e le competenze professionali e manageriali dei tecnici e dei dirigenti. Inoltre, gli spazi per recuperi di produttività sono ampi; il divario nella dotazione di infrastrutture rispetto ad altri Paesi è rilevante, soprattutto nel Meridione; la struttura economica delle varie aree del Paese presenta diversità di rilievo che rendono possibili avanzamenti significativi.

Per una nuova fase di crescita, occorre anzitutto mettere a frutto le opportunità che l'avvenuta svalutazione della lira e la caduta della domanda interna offrono alla nostra economia. In primo luogo, bisogna mirare a una ricomposizione della domanda a favore degli investimenti e delle esportazioni; al riguardo, fondamentale sarà l'impegno delle imprese a conseguire guadagni di quote sui mercati interni e internazionali, contenendo i costi, operando sulla gamma dei prodotti offerti e migliorandone la qualità.

L'accordo sul costo del lavoro del luglio 1992 ha evitato che la svalutazione della lira desse luogo a forti stimoli inflazionistici. Il rinnovo di tale accordo nel luglio 1993 ha trovato incoraggiamento nella riduzione dell'inflazione. Occorre che la moderazione salariale continui a fornire certezze agli operatori e a favorire un'ulteriore riduzione dell'inflazione, salvaguardando il potere di acquisto delle retribuzioni. In tale linea muovono il recente rinnovo del contratto dei metalmeccanici e l'accordo in corso di definizione sui contratti del pubblico impiego.

La ridefinizione dei confini tra pubblico e privato nell'economia, la privatizzazione di parte delle imprese pubbliche, l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, l'attenuazione dei vincoli che attualmente ostano all'espletarsi della libera iniziativa, lo snellimento delle procedure e dei regolamenti che intralciano l'operare delle pubbliche amministrazioni potranno fornire un contributo determinante al conseguimento di più elevati livelli di produttività, ponendo le basi per una nuova fase di crescita sostenuta nella stabilità.

L'attuazione degli indirizzi sopra indicati consentirà al nostro Paese di beneficiare della ripresa dell'economia internazionale, in un contesto caratterizzato da un attivo della bilancia dei pagamenti correnti, che permetterà di ridurre l'indebitamento con l'estero. I tassi di interesse potranno scendere verso i valori prevalenti sui mercati finanziari internazionali; ne risulterebbe favorita la ripresa programmata per gli investimenti produttivi.

Risulterebbe altresì possibile avviare a soluzione i problemi strutturali della disoccupazione e degli squilibri territoriali, in larga misura coincidenti.

Il prodotto interno ritornerebbe a svilupparsi a ritmi sostenuti, anche superiori a quelli realizzabili da parte dei principali Paesi europei; già dal 1995 la crescita in termini reali potrebbe raggugiarsi al 2,7 per cento, per poi innalzarsi sino al 3 per cento nel 1997. L'occupazione, già in recupero nella seconda metà dell'anno in corso, si innalzerebbe dello 0,4 per cento nel 1995 e dello 0,8 per cento nel 1997; il tasso di disoccupazione scenderebbe dall'11 per cento nell'anno in corso al 9,6 per cento nel 1997. L'inflazione scenderebbe dal 3,5 per cento del 1994, al 2,5 nel 1995 e al 2,0 per cento dal 1996.

TAVOLA 1.1: PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (incrementi percentuali)

	1995	1996	1997
PIL in termini reali	2,7	2,8	3,1
Tasso di inflazione	2,5	2,0	2,0
Occupazione	0,4	0,5	0,8
Tasso di disoccupazione *	10,7	10,3	9,6

*) Definizione EUROSTAT.

II. CONTI PUBBLICI E RIFORME INTRODOTTE NELL'ULTIMO BIENNIO NEI PRINCIPALI COMPARTI DI SPESA

II.1 INTRODUZIONE

I risultati conseguiti nel 1993 e quelli previsti per l'anno in corso si discostano in misura rilevante da quelli programmati. Il divario trova soprattutto giustificazione in un andamento dell'economia assai meno favorevole di quello previsto al momento dell'impostazione della politica di bilancio, ma anche in uno sconfinamento della spesa rispetto ai limiti programmati.

L'analisi svolta in appendice, in particolare, pone in luce come, nello scorso anno, a contenere l'entità del fabbisogno e ad accrescere l'avanzo primario abbiano contribuito misure di gettito di natura temporanea, oltre al rallentamento delle erogazioni per investimenti e per rimborsi IVA.

Le riforme introdotte nel 1993 e nel 1994 hanno teso a moderare la dinamica della spesa nei principali comparti di intervento (pensionistico, sanitario, finanza locale, pubblico impiego). Esse tuttavia non appaiono in grado di assicurare un'evoluzione della spesa coerente con il riequilibrio dei conti pubblici.

La riforma pensionistica già attuata, pur producendo una riduzione significativa della spesa tendenziale, non appare in grado di impedire un'ulteriore innalzamento della sua incidenza sul prodotto interno. I provvedimenti presi negli altri settori investono aspetti generali e pertanto è difficile prevedere i loro effetti sull'evoluzione della spesa.

In prospettiva, l'andamento della spesa risentirà inoltre degli slittamenti dagli anni precedenti (soprattutto nel comparto pensionistico e in quello degli investimenti pubblici), e delle variazioni demografiche e occupazionali.

Settore previdenziale

La riforma pensionistica del 1993 ha:

- elevato gradualmente l'età di pensionamento di vecchiaia a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne;
- esteso (sempre gradualmente) il periodo di rilevazione della base pensionabile a 10 anni per gli assicurati con più di 15 anni di contribuzione e all'intera vita lavorativa per gli altri;
- limitato la rivalutazione automatica delle pensioni al solo aumento dei prezzi.

Inoltre, sono state apportate modifiche a numerose altre norme, quali quelle che regolano il cumulo tra pensione e altri redditi. Prestazioni aggiuntive rispetto a quelle assicurate dal sistema pubblico potranno essere conseguite aderendo a fondi integrativi di pensione, per i quali è stata introdotta un'apposita regolamentazione, peraltro in via di revisione.

Mantenendo l'adeguamento delle pensioni all'aumento dei prezzi, nel lungo periodo i risparmi di spesa prodotti dalla riforma assumeranno dimensioni consistenti. Tuttavia, a legislazione vigente, il rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno riprenderebbe a salire a partire dal prossimo decennio.

Anche assumendo ipotesi ottimistiche, valutazioni effettuate da più parti confermano che, nonostante le riforme adottate, il sistema pensionistico rimane in una situazione di drammatico squilibrio; l'aliquota contributiva di equilibrio continua ad eccedere in misura notevole quella media vigente.

Gli oneri pensionistici per il bilancio dello Stato, nei prossimi anni, risentiranno dell'aumento del numero delle pensioni di anzianità e degli adeguamenti disposti per legge per le "pensioni d'annata".

In particolare, a legislazione immutata, l'evoluzione delle pensioni d'anzianità è presumibile che subirà una brusca accelerazione; ciò per tre ordini di fattori:

- la liquidazione dei trattamenti bloccati con i provvedimenti presi nel 1993;
- il graduale raggiungimento da parte delle varie categorie dei lavoratori, in particolare degli autonomi, del periodo di contribuzione (35 anni) occorrente per acquisire il diritto al beneficio¹;
- la maggiore propensione da parte dei lavoratori a ricorrere a questo istituto, in relazione alle incertezze destinate dalle numerose modifiche introdotte in materia pensionistica nell'ultimo biennio e dal timore di ulteriori provvedimenti restrittivi.

Inoltre, le indennità di fine rapporto dei dipendenti statali, per effetto della sentenza della Corte costituzionale del 1992, dovranno essere rivalutate per tener conto delle somme percepite a titolo di scala mobile.

In assenza di interventi correttivi, anche le spese assistenziali continuerebbero a crescere rispetto al prodotto interno. Nel corso degli anni ottanta, sono state introdotte e/o riviste le condizioni di reddito cui è subordinata la loro concessione. I limiti definiti risultano diversi tra loro e, in taluni casi, elevati se comparati con la retribuzione media percepita da un lavoratore dipendente.

Settore sanitario

I provvedimenti presi negli ultimi anni in materia sanitaria appaiono diretti:

- a contenere il ricorso del cittadino all'assistenza, accrescendo la sua partecipazione all'onere delle prestazioni richieste;
- a razionalizzare le strutture di produzione dei servizi e a responsabilizzare le Regioni e gli amministratori nell'utilizzo delle risorse loro affidate.

¹ Al riguardo, va ricordato che l'istituzione della gestione speciale per i coltivatori diretti risale al 1957; quella per gli artigiani, al 1959; quella per i commercianti al 1966.

Il primo ordine di interventi ha contribuito a contenere l'espansione della spesa. Tuttavia, si produrrà un'erosione degli effetti della manovra di bilancio per il 1994. Infatti, è presumibile che l'abolizione delle limitazioni nel ricorso all'assistenza farmaceutica per i cittadini in età superiore ai 60 e inferiore ai 10 anni tenderà rapidamente a far transitare attraverso queste categorie di utenti una parte della spesa relativa agli altri assistiti².

In una prospettiva più lunga, in assenza di ulteriori interventi, la domanda di servizi e quindi le erogazioni riprenderanno a crescere, sospinte dal graduale invecchiamento della popolazione; dal progresso tecnico che pone a disposizione degli operatori medici terapie e mezzi diagnostici sempre più sofisticati e costosi; dalla maggiore attenzione dedicata ai problemi della salute.

L'azione di razionalizzazione delle strutture potrà consentire una maggiore efficienza e una maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi, migliorando la loro qualità. Tuttavia difficilmente essa potrà fornire un contributo apprezzabile al ridimensionamento della spesa sanitaria.

La definizione di livelli uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale e l'attribuzione alle Regioni della responsabilità della copertura degli oneri eccedenti, potranno contribuire a contenere i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Finanza locale

Con la riforma della finanza locale si è compiuto un primo importante passo verso l'obiettivo di attribuire agli enti decentrati una capacità impositiva sufficiente a finanziare una quota rilevante delle funzioni a essi attribuite con entrate proprie. È stata istituita l'imposta comunale sugli immobili; alle Regioni è stata trasferita la responsabilità del prelievo dei contributi sanitari e delle tasse automobilistiche; alle Provincie sono state attribuite forme impositive minori.

Per effetto di questa riforma, la quota delle spese degli enti locali finanziata con risorse proprie è notevolmente aumentata. Basta ricordare che il gettito dell'ICI è stato di quasi 14.000 miliardi, con un'aliquota media del 5,17 per mille (essa può oscillare da un minimo del 4 a un massimo del 7 per mille); e che dai trasferimenti dello Stato in favore dei Comuni è stato detratto il gettito corrispondente al livello d'imposizione minima.

La riconduzione a livello locale del potere di fissare la misura delle aliquote di alcune forme di entrata era diretta ad accrescere il controllo delle collettività locali sulle decisioni di nuove spese. Questo obiettivo non può dirsi ancora raggiunto. In assenza di vincoli di bilancio stringenti, vi è il rischio che la riforma abbia come unico risultato quello di indurre gli enti locali ad applicare ulteriori inasprimenti fiscali in attesa di una ridefinizione dei compiti loro affidati.

Pubblico impiego

Le riforme introdotte nel comparto del pubblico impiego, dovrebbero consentire di razionalizzare la spesa delle pubbliche amministrazioni; accrescere la produttività dei dipendenti pubblici; ridurre il loro numero.

² In precedenza, ai cittadini esenti dalla compartecipazione alla spesa sanitaria era riferita gran parte della spesa farmaceutica.

Per conseguire gli obiettivi indicati, le misure introdotte hanno ricondotto in ambito privatistico la disciplina del rapporto di lavoro; ridefinito il ruolo dei dirigenti pubblici; modificato il processo di negoziazione; introdotto meccanismi volti a correggere gli scostamenti di spesa rispetto ai limiti prefissati; rivisto le forme di trattamento accessorie al salario; previsto la possibilità di utilizzare, temporaneamente, i dipendenti per mansioni diverse da quelle originariamente assegnate.

I provvedimenti presi per il 1994 hanno riguardato sia le remunerazioni dei dipendenti pubblici, sia il loro numero. Per le prime è stato mantenuto il blocco di indennità, gratifiche ed emolumenti altrimenti rivalutabili in relazione al costo della vita; nel settore della sanità, sono state eliminate varie indennità e incentivazioni. Sono state rideterminate le piante organiche delle amministrazioni in misura pari ai posti occupati al 31 agosto 1993, o per i quali a tale data risultasse in fase di espletamento un concorso; sono stati prorogati in forma più incisiva i limiti al *turn-over*. Infine, è stato stabilito che i dipendenti dichiarati in soprannumero percepiscano un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e della contingenza, con esclusione di qualsiasi altro emolumento.

In prospettiva, senza profonde modifiche della organizzazione amministrativa dello Stato, gli spazi per ulteriori consistenti economie appaiono limitati.

Per quanto concerne l'evoluzione delle retribuzioni unitarie, va rilevato come il blocco dei contratti 1991-1993 abbia già fortemente contenuto la spesa; con il contratto in corso, la loro espansione verrà in media mantenuta entro il tasso d'inflazione programmato.

Il numero degli occupati nelle pubbliche amministrazioni difficilmente potrà essere ridotto in misura significativa nel medio-lungo termine. In alcuni settori, quale quello della scuola, si potrebbe realizzare, in relazione alla flessione del numero degli studenti, una forte riduzione degli addetti; essa tuttavia non potrà eccedere quella consentita dal blocco del *turn-over*.

Funzionamento della Pubblica Amministrazione

Gli interventi introdotti con la manovra di bilancio per il 1994 hanno definito i principi per incidere sull'organizzazione delle amministrazioni e sulle regole che ne disciplinano i processi decisionali. I criteri ispiratori della riforma sono la razionalizzazione delle strutture amministrative; la riduzione nei processi decisionali del ruolo degli organismi collegiali; l'accentuazione dell'autonomia delle unità e degli enti decentrati; la verifica dell'efficienza economica degli uffici e degli atti pubblici.

Nel breve periodo, le economie che potrebbero provenire attraverso questa azione risultano aleatorie e di entità limitata, poiché le norme introdotte definiscono soltanto linee di indirizzo generali e il loro risultato effettivo dipenderà dalla definizione dei regolamenti e dalle loro modalità di attuazione.

II.2 ALCUNI RAFFRONTI INTERNAZIONALI

Gli ultimi dati disponibili indicano che, se si prescinde dagli oneri per interessi, la situazione del bilancio pubblico in Italia, risulta sostanzialmente in linea con quella che in media si rileva per i principali Paesi europei con struttura economica simile alla nostra.

Al netto degli interessi, in Italia, l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno è vicina al valore medio per Francia, Germania e Regno Unito. Includendo anche gli interessi questo rapporto è considerevolmente superiore in Italia; nel 1993, esso ha infatti raggiunto il 57,2 per cento, a fronte del 50 per cento in Germania e del 55 per cento in Francia; è inferiore unicamente ai valori che si osservano in Belgio e in Danimarca, ove oscilla tra il 57 e il 63 per cento.

Anche la pressione fiscale, dopo il repentino innalzamento subito negli ultimi anni, si è portata nel nostro Paese su di un valore analogo a quello medio rilevato per i tre Paesi sopra indicati: nel 1993, includendo anche le imposte in conto capitale, essa ha raggiunto il 44 per cento, valore analogo a quello della Germania; in Francia, tale aggregato era pari al 45,5 per cento; nel Regno Unito, al 33,9 per cento.

In Italia, il raffronto tra le aliquote fiscali e il peso relativo del gettito pone in rilievo una maggiore evasione ed elusione fiscale. Le comparazioni da più parti condotte pongono in luce come a una maggiore elevatezza delle aliquote non corrisponda nel nostro Paese un gettito proporzionalmente più ampio.

III. AZIONE DI RIEQUILIBRIO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL PROSSIMO TRIENNIO

III.1 ANDAMENTO TENDENZIALE

Metodologia

Le stime tendenziali riferite al bilancio del settore pubblico, consentono una visione completa dell'attività delle pubbliche amministrazioni. In coerenza con l'art. 3, comma 2, lettera a) della legge n. 362 del 1988, tali stime sono state elaborate nell'ipotesi tecnica di "politiche invariate", che sconta la costanza della legislazione e della prassi che definisce il livello delle prestazioni e dei servizi da assicurare ai cittadini.

Le stime presentate nelle tabelle allegate sono riferite al quadro programmatico di evoluzione dell'economia italiana esposto nelle pagine precedenti. In particolare, per le entrate le valutazioni ipotizzano che la massa salariale evolva in linea con l'inflazione programmata e con l'incremento previsto per l'occupazione.

Le previsioni di spesa non includono i riflessi della recente sentenza della Corte Costituzionale in materia di integrazione al minimo dei trattamenti di pensione; ai relativi oneri si farà eventualmente fronte con provvedimenti di natura straordinaria non considerati nel presente Documento.

Con riferimento alle ipotesi specifiche riguardanti le principali voci di entrata e di spesa, le stime- sono state elaborate assumendo che:

- la spesa per retribuzioni pubbliche si accresca in linea con l'inflazione programmata;
- i tassi di interesse sui BOT discendano rapidamente all'8 per cento, dal livello attualmente raggiunto, per poi rimanere costanti sino alla fine del triennio esaminato;
- la restituzione del drenaggio fiscale (prodotto dall'effetto combinato dell'inflazione e della progressività delle aliquote dell'Irpef) sia limitata all'adeguamento delle sole detrazioni d'imposta alla crescita dei prezzi;
- le aliquote delle accise rimangono invariate al livello attuale;
- le aliquote delle imposte attribuite agli enti locali rimangano invariate al livello dell'anno in corso (per l'ICI valutate in media intorno al 5 per mille) e che le spese di questi enti registrino espansioni più contenute rispetto al passato, proprio in relazione alla connessione tra nuove decisioni di spesa e inasprimenti tributari.

L'esclusione dal conto del settore statale e da quello del settore pubblico delle Ferrovie, dei Monopoli, delle Poste e dei Telefoni avvicina la composizione di questi settori a quella delle "pubbliche amministrazioni" di contabilità nazionale, cui fanno riferimento i vincoli per il bilancio pubblico definiti a Maastricht; per effetto di questa scelta, l'espansione della spesa e dei disavanzi pubblici risulta attenuata rispetto al passato. L'ipotesi sottostante é che gli enti, per effetto della trasformazione in Società per azioni e della conseguente maggiore autonomia gestionale, siano in grado di contenere le loro

spese entro limiti compatibili con le assegnazioni del bilancio dello Stato e con il livello delle entrate proprie.

Nell'ambito delle spese, un'attenzione particolare è stata dedicata alle varie categorie di pensioni, per le quali si è tenuto conto degli effetti dei meccanismi di indicizzazione, della sostituzione delle pensioni cessate con quelle di nuova liquidazione e degli aumenti disposti dal primo gennaio 1995 per le "pensioni d'annata". Il numero dei trattamenti è stato stimato sulla base dell'evoluzione dell'occupazione avutasi nei decenni passati nei corrispondenti settori di attività e dei riflessi della crescente propensione da parte dei lavoratori ad avvalersi dei pensionamenti per anzianità; si è tenuto conto altresì degli effetti prodotti dalle innovazioni normative contenute nella riforma del 1993 sugli importi medi erogati e sull'evoluzione del numero dei trattamenti.

Con riferimento alle spese in conto capitale, è stata esaminata l'attività dei singoli comparti (Stato, Regioni, Comuni, ecc.); in particolare, sono stati valutati gli effetti dei nuovi programmi di spesa, nonché quelli prodotti dall'attività della Magistratura, indotti dall'azione diretta ad accertare irregolarità e abusi.

Per le entrate tributarie, le valutazioni sono state elaborate separatamente per le singole imposte e, nel loro ambito, per le singole componenti, il cui gettito è spesso legato all'evoluzione di basi imponibili diverse.

Il grado di errore implicito nelle stime è assai maggiore rispetto a quello sperimentato in passato.

Alle usuali incertezze riconducibili all'andamento delle variabili macroeconomiche e a fattori di ordine internazionale si aggiungono quelle attinenti agli effetti delle riforme dei principali comparti di spesa, che dipendono in larga misura dalle modalità di attuazione delle nuove norme e dai comportamenti degli amministratori e dei cittadini.

Soprattutto nel breve periodo, l'andamento della congiuntura internazionale e interna potrebbe risultare difforme da quello ipotizzato poiché in particolare:

- non è facile individuare con esattezza i tempi e l'intensità della ripresa produttiva attesa in gran parte dei Paesi industriali e l'andamento dei prezzi interni;
- i tassi di interesse sono condizionati dall'andamento dei mercati finanziari internazionali; il rialzo intervenuto nei tassi d'interesse a lungo termine negli Stati Uniti getta incertezze sulla possibilità di ulteriori riduzioni sui mercati europei.

Una diretta influenza sulla spesa potrebbe essere esercitata da fattori di ordine internazionale poiché:

- è presumibile che il bilancio pubblico del nostro Paese dovrà farsi carico di indennizzi in favore degli esportatori, in particolare per operazioni con i Paesi dell'Est di entità superiore a quella attualmente ipotizzata;
- può rendersi necessaria la partecipazione dell'Italia a operazioni nei Paesi sconvolti da eventi bellici.

Per quanto concerne le riforme dei principali settori di spesa, va rilevato che:

- nel comparto pensionistico i lavoratori potrebbero ricorrere al pensionamento di anzianità in misura più elevata rispetto al previsto;
- nel comparto sanitario, è difficile valutare gli effetti finanziari delle norme introdotte che riguardano l'assetto generale del sistema;
- nella finanza locale, gli effetti di tipo finanziario dipenderanno dai comportamenti degli amministratori: non è quantificabile a priori in che misura la necessità di ricorrere ad inasprimenti tributari potrà scoraggiare la decisione di nuove spese.

Stime tendenziali 1995-1997

Secondo la nuova serie che esclude le Ferrovie, i Monopoli, l'azienda Telefoni e le Poste, il saldo primario del settore pubblico, che nell'anno in corso dovrebbe chiudere in avanzo per un importo valutabile nello 0,2 per cento del PIL, nel 1995 si tramuterebbe in un disavanzo dello 0,9 per cento dello stesso aggregato, sostanzialmente invariato su tale livello nei due anni successivi.

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico, sotto la spinta del deterioramento del saldo primario e dell'espansione della spesa per interessi connessa con la continua lievitazione del debito, si innalzerebbe dal 10,5 per cento del 1994 all'11 per cento nel 1997. Il debito del settore pubblico continuerebbe ad accrescere il suo peso sul prodotto interno dal 127,9 per cento previsto per la fine dell'anno in corso al 139,4 per cento del 31 dicembre 1997.

La pressione fiscale, nel periodo esaminato, registrerebbe una flessione di 1,7 punti percentuali (di 0,7 nel 1995); il suo andamento è influenzato, oltre che dal venir meno degli effetti dei provvedimenti di natura transitoria, dalle ipotesi di stazionarietà delle aliquote delle accise stabilite in cifra fissa e di moderazione nella crescita dei salari nominali.

L'incidenza sul prodotto interno della spesa al netto degli interessi e degli oneri di personale rimarrebbe sostanzialmente invariata sul 35,6 per cento raggiunto nel 1993. In assenza di interventi, le spese in conto capitale, dopo il rallentamento in atto, tornerebbero a crescere in relazione alla progressiva attuazione delle opere in corso di esecuzione; sull'andamento delle erogazioni, influirà anche la liquidazione dei debiti accumulati nei confronti delle imprese.

III.2 OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL TRIENNIO

Il progressivo avvicinamento delle condizioni di finanza pubblica, dell'inflazione e dei tassi d'interesse verso i parametri definiti nel Trattato di Maastricht è un obiettivo che va perseguito a prescindere dal processo di unificazione europea. Il risanamento della finanza pubblica è condizione imprescindibile per acquisire credibilità nei confronti dei risparmiatori, per dare nuova fiducia agli operatori e per avviare la ripresa dell'attività produttiva, alleviando la situazione occupazionale.

Negli ultimi anni, l'obiettivo prioritario posto all'azione di risanamento dei conti pubblici definita nei Documenti di programmazione economico-finanziaria è stato quello, della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Al rispetto del programma di riequilibrio dei conti pubblici definito nel Documento dello scorso anno, è stata subordinata la concessione, da parte della Comunità europea, del prestito di 8 miliardi di Ecu richiesto dall'Italia.

Una volta stabilizzato il peso del debito sul prodotto interno, negli anni successivi l'azione correttiva dovrà perseguire l'obiettivo più ambizioso dell'azzeramento del disavanzo corrente. Quest'ultima condizione assume particolare significato per il nostro Paese il quale, per recuperare il divario nella dotazione di infrastrutture, dovrà accrescere le spese di investimento. Il rispetto del limite del 3 per cento del prodotto interno posto, nell'ambito del trattato di Maastricht, all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni richiederebbe, nell'ipotesi di una incidenza delle spese di investimento sul prodotto interno dell'ordine del 4-5 per cento, di conseguire un avanzo corrente dell'1-2 per cento.

Nel presente Documento, si conferma l'obiettivo di stabilizzare il peso del debito sull'economia alla fine del 1995 e di realizzare un significativo aumento dell'avanzo primario, che per il settore pubblico raggiungerebbe l'1,7 per cento del PIL, già dallo stesso anno¹.

Due sono i criteri fondamentali che ispirano gli interventi contenuti in questo Documento:

- dal lato delle spese, la crescita annuale dei pagamenti correnti dovrà essere contenuta entro i limiti del tasso di inflazione programmato;
- dal lato delle entrate, la pressione fiscale e contributiva complessiva rimarrà immutata al livello del 1994, che è inferiore di ben 1,7 del PIL rispetto al 1993.

Il primo obiettivo sarà raggiunto contenendo entro predetti limiti le remunerazioni nel settore pubblico, riducendo i sussidi alle imprese e adottando riforme strutturali in materia di previdenza e sanità. Compatibilmente con l'obiettivo di mantenere la crescita totale delle spese entro il limite del tasso di inflazione programmato, verranno sfruttati spazi creati da aumenti inferiori di alcune spese correnti per aumentare in misura superiore le spese in conto capitale, con l'obiettivo di favorire la crescita economica, soprattutto nelle aree più depresse del Paese.

¹ 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 i parametri definiti nel Trattato di Maastricht è inevitabile perseguire avanzi crescenti nel saldo al netto degli interessi; esso infatti dovrebbe gradualmente innalzarsi a poco meno del 4 per cento nel 1997.

III.3 ENTITÀ DELLA MANOVRA

Per conseguire gli obiettivi programmatici definiti nel paragrafo precedente, tra il 1995 e il 1997 è necessario porre in essere una manovra correttiva dell'ordine di 4,5 punti percentuali del prodotto interno, pari, nel 1997, a 86.000 miliardi. A quest'importo debbono inoltre aggiungersi dismissioni patrimoniali stimate approssimativamente in 10.000 miliardi in ciascun esercizio del triennio, la cui realizzazione è subordinata al verificarsi di condizioni favorevoli nei mercati.

L'azione correttiva riguarderà soprattutto le spese e in misura minore le entrate come risulta dalle tabelle che seguono.

In assenza di interventi, la pressione fiscale nel triennio in esame si ridurrebbe di 1,7 punti percentuali; l'azione correttiva sarà volta ad assicurare la stabilità della pressione fiscale macroeconomica rispetto al livello del 1994. L'azione sull'evasione dovrebbe tuttavia consentire di ridurre il carico fiscale che grava sui contribuenti onesti. Per conseguire l'obiettivo sopra indicato, gli interventi di entrata dovranno dar luogo a un aumento degli introiti netti di 18.000 miliardi nel 1995, e di ulteriori 5.000 miliardi nel 1996 e di 7.000 miliardi nel 1997.

Per effetto della manovra correttiva, nel triennio le spese complessive del settore pubblico diverse da quelle per interessi crescerebbero dell'1,4 per cento in termini reali: quelle correnti in linea con l'inflazione programmata; quelle per investimenti diretti aumenterebbero in termini reali di oltre il 20 per cento. Qualora le azioni di recupero dell'evasione poste in essere dal Governo consentissero risultati più significativi rispetto a quelli ipotizzati (ad esempio stabilizzando la pressione fiscale sulla media del biennio 1993-1994), le ulteriori risorse potrebbero essere destinate a investimenti.

Nel 1995, per conseguire l'aumento programmato per il saldo primario, verrà posta in essere una manovra correttiva del tendenziale dell'ordine di 45.000 miliardi; gli interventi dal lato delle entrate assicureranno un gettito aggiuntivo pari a 18.000 miliardi; quelli dal lato delle spese consentiranno minori esborsi pari a 27.000 miliardi. Parte di questi interventi avranno attuazione immediata, consentendo di ottenere una riduzione del fabbisogno del 1994 di almeno 5.000 miliardi.

Una diminuzione del debito pubblico di 10.000 miliardi dovrebbe essere assicurata nel 1995 attraverso le dismissioni patrimoniali.

Negli anni successivi, la manovra sul saldo al netto degli interessi dovrebbe avere dimensioni inferiori a quelle indicate per il 1995 (nell'ipotesi di interventi con effetti di natura permanente); nel 1996 e nel 1997, come accennato, gli interventi dal lato delle entrate assicureranno introiti aggiuntivi rispettivamente pari a 5.000 e 7.000 miliardi ogni anno; quelli sulle spese, minori esborsi pari a 17.000 e 12.000 miliardi.

La manovra correttiva sul saldo primario consentirà di conseguire risparmi anche nella spesa per interessi; prudenzialmente, sono stati valutati unicamente quelli indotti dalla progressiva riduzione del fabbisogno pubblico (essi, da 2.000 miliardi nel 1995, dovrebbero progressivamente innalzarsi sino a 8.000 miliardi nel 1997). Gli eventuali maggiori benefici derivanti dalla discesa dei tassi d'interesse resa possibile dal progressivo risanamento dei conti pubblici consentiranno un ridimensionamento del peso del debito più rapido di quello programmato.

Con riferimento al settore statale, la tabella seguente, fornisce una sintesi degli interventi programmati.

TAVOLA III.1: SETTORE STATALE: MANOVRA CORRETTIVA (rapporti percentuali al PIL, in miliardi di lire)				
	1994 (1)	Tendenziale	1995 Variaz.	Programmatico
INCASSI TOTALI	520.770	532.610	17.800	550.410
	31,80	30,85	1,03	31,88
Correnti	514.890	528.574	14.800	543.374
di cui: Tributarie	413.700	427.534	14.000	441.534
Incassi C/Capitale	5.880	4.036	3.000	7.036
PAGAMENTI NETTO INTERESSI	492.970	536.905	-25.800	511.105
	30,10	31,09	-1,49	29,60
Correnti	454.870	493.605	-23.100	470.505
di cui: Trasferimenti	298.467	325.035	-19.650	305.385
C/Capitale	38.100	43.300	-2.700	40.600
SALDO OPERAZIONI FINANZIARIE	-12.070	-6.555	1.400	-5.155
	-0,74	-0,38	0,08	-0,30
AVANZO (+) DISAVANZO (-) CORRENTE	-109.710	-139.781	39.900	99.881
	-6,70	-8,09	2,31	-5,78
SALDO PRIMARIO	15.730	-10.850	45.000	34.150
	0,96	-0,63	2,61	1,98
INTERESSI	169.730	174.750	-2.000	172.750
	10,37	10,12	-0,12	10,00
FABBISOGNO	154.000	185.600	-47.000	138.600
	9,40	10,75	-2,72	8,03
DISMISSIONI	7.180	-	10.000	10.000
	0,44	-	0,58	0,58
DEBITO	2.023.584	2.202.044	57.000	2.145.044
	123,58	127,53	3,30	124,23

1) compresi gli effetti delle misure da adottare nel secondo semestre dell'anno per un importo riduttivo del fabbisogno di 5000 mld.

TAVOLA III.2: SETTORE STATALE: PIANO DI STABILIZZAZIONE DEL DEBITO (in miliardi di lire)

	1996	1997
ENTRATE		
Tendenziali	552.900	581.450
Manovra	23.000	30.000
Programmatico	575.900	611.450
SPESE		
(Comprese operazioni finanziarie nette)		
Tendenziali	565.500	589.900
Manovra	44.000	56.000
Programmatico	521.500	533.900
AVANZO(+) DISAVANZO (-) CORRENTE		
Tendenziale	-141.738	-147.563
Manovra	66.000	88.500
Programmatico	-75.738	-59.063
% PIL	-4,16	-3,07
SALDO PRIMARIO		
Tendenziale	-12.600	-8.450
Manovra	67.000	86.000
Programmatico	54.400	77.550
INTERESSI		
Tendenziale	180.300	192.500
Dopo Interventi	175.300	184.500
FABBISOGNO		
Tendenziale	192.900	200.950
Dopo Interventi	120.900	106.950
DISMISSIONI		
Interventi 1995	10.000	10.000
Interventi 1996	10.000	10.000
Interventi 1997	-	10.000
RAPPORTO DEBITO/PIL		
Tendenziale	131,16	134,24
Programmatico	123,52	121,59

TAVOLA III.3: SETTORE PUBBLICO: MANOVRA CORRETTIVA (rapporti percentuali al PIL, in miliardi di lire)

	1994	Tendenziale	1995	
	(1)		Variaz.	Programmatico
INCASSI TOTALI	754.787	778.393	+17.800	796.193
	46,09	45,08	+1,03	46,11
Correnti	743.905	769.059	+14.800	783.859
di cui: Tributarie	463.530	478.590	+14.000	492.590
Incassi C/Capitale	10.882	9.334	+3.000	12.334
PAGAMENTI NETTO INTERESSI	737.920	788.055	-25.800	762.255
	45,06	45,64	-1,49	44,15
Correnti	670.551	711.746	-23.100	688.646
di cui: Trasferimenti	351.130	380.406	11.700	368.706
C/Capitale	67.369	76.309	-2.700	73.609
SALDO OPERAZIONI FINANZIARIE	-9.281	-5.991	+1.400	-4.591
	-0,57	-0,35	0,08	-0,27
AVANZO (+) DISAVANZO (-)				
CORRENTE	-101.712	-122.226	+39.900	-82.326
	-6,21	-7,08	+2,31	-4,77
SALDO PRIMARIO	7.586	-15.653	+45.000	29.347
	0,46	-0,91	-2,61	1,70
INTERESSI	175.066	179.539	-2.000	177.539
	10,69	10,40	-0,12	10,28
FABBISOGNO	167.480	195.191	-47.000	148.191
	10,23	11,30	-2,72	8,58
DISMISSIONI	7.180		10.000	10.000
	0,44		0,58	0,58
DEBITO	2.088.029	2.276.080	57.000	2.219.080
	127,51	131,82	3,30	128,52

1) compresi gli effetti delle misure da adottare nel secondo semestre dell'anno per un importo riduttivo del fabbisogno di 5000 mld.

TAVOLA III.4: SETTORE PUBBLICO: PIANO DI STABILIZZAZIONE DEL DEBITO (in miliardi di lire)

	1996	1997
ENTRATE		
Tendenziali	809.550	846.900
Manovra	23.000	30.000
Programmatico	832.550	876.900
SPESE		
(Comprese operazioni finanziarie nette)		
Tendenziali	827.750	862.350
Manovra	44.000	56.000
Programmatico	783.750	806.350
AVANZO(+) DISAVANZO (-)CORRENTE		
Tendenziale	-125.354	-130.859
Manovra	66.000	88.500
Programmatico	-59.354	-42.359
% PIL	-3,26	-2,20
SALDO PRIMARIO		
Tendenziale	-18.200	-15.400
Manovra	67.000	86.000
Programmatico	48.800	70.600
INTERESSI		
Tendenziale	184.850	196.650
Dopo Interventi	179.850	188.650
FABBISOGNO		
Tendenziale	203.050	212.100
Dopo Interventi	131.050	118.100
DISMISSIONI		
Interventi 1995	10.000	10.000
Interventi 1996	10.000	10.000
Interventi 1997	-	10.000
RAPPORTO DEBITO/PIL		
Tendenziale	135,79	139,20
Programmatico	128,15	126,55

Linee di intervento

La manovra sulla spesa é prioritaria: nessun duraturo riequilibrio del bilancio pubblico potrà essere conseguito senza acquisire un più stretto grado di controllo sulla sua evoluzione.

A tal fine, verrà in primo luogo ridefinita nell'economia, la linea di demarcazione tra il settore pubblico e quello privato: il costo in termini di efficienza che si sostiene affidando una produzione al settore pubblico. supera spesso i vantaggi che, in teoria, tale attribuzione garantirebbe, in relazione alla presenza di esternalità; tutte le attività che possono più efficacemente essere svolte dal settore privato saranno attribuite a quest'ultimo.

TAVOLA III.5: SETTORE STATALE: CORREZIONE DEL FABBISOGNO PER L'ANNO 1995 E SUA EVOLUZIONE PER GLI ANNI 1996-1997(in miliardi di lire)

		1994	1995	1996	1997
Interventi sull'entrata	(1)	3.000	18.000	5.000	5.000
Interventi sulla spesa					
comparti previdenziali assistenza e sanità		2.300	18.600	20.100	21.700
centri di spesa decentrati			2.500	2.500	2.500
personale e acquisto beni e servizi			2.700	3.100	4.600
trasferimenti a imprese e all'estero			5.500	5.800	5.800
altre misure minori			700	700	700
Totale	(2)	2.300	30.000	32.200	35.300
Maggiori oneri e minori entrate per interventi sulla spesa	(3)	300	3.000	5.200	5.300
Totale manovra sul primario (1)+(2)-(3)	(4)	5.000	45.000	32.000	35.000
Risparmio interessi	(5)		2.000	4.000	6.000
Fabbisogno tendenziale	(6)	159.000	185.600	192.900	200.950
Avanzo(+) disavanzo(-)	(7)	+10.730	-10.850	-12.600	-8.450
Fabbisogno programmatico (6)-(4)-(5)	(8)	154.000	138.600		
Fabbisogno tendenziale aggiornato (6)-(4)-(5)	(8)			156.900	159.950
Avanzo(+) disavanzo(-) programmatico (7)+(4)	(9)	+15.730	+34.150		
Avanzo(+) disavanzo(-) tendenziale aggiornato	(9)			+19.400	+26.550
Dismissioni programmatiche	(10)		10.000	10.000	10.000
Ulteriori interventi correttivi per la stabilizzazione del rapporto debito/PIL	(11)			35.000	51.000
Anno 1996:					
Entrate				18.000	18.000
Spese				17.000	17.000
Anno 1997:					
Entrate					7.000
Spese					9.000
Ulteriore risparmio interessi	(12)			1.000	2.000
Fabbisogno programmatico (8)-(11)-(12)	(13)	154.000	138.600	120.900	106.950
Rapporti al PIL		9,40	8,03	6,64	5,57
Avanzo programmatico (9)+(11)	(14)	15.730	34.150	54.400	77.550
Rapporti al PIL		0,96	1,98	2,99	4,04
Debito programmatico		2.023.584	2.145.044	2.247.927	2.336.042
Rapporti al PIL		123,58	124,23	123,52	121,59

TAVOLA III.6: SETTORE STATALE: PROSPETTO DI RACCORDO MANOVRA/DEBITO PUBBLICO

	1995	1996	1997
Interventi sulle Entrate			
Entrate programmate per il 1995 ed effetti sugli anni successivi	18.000	5.000	5.000
Entrate aggiuntive 1996 ed effetti sull'anno successivo	0	18.000	18.000
Entrate aggiuntive 1997	0	0	7.000
Totale Maggiori Entrate	18.000	23.000	30.000
Interventi sulla Spesa			
Riduzione delle uscite programmate per il 1995 ed effetti sugli anni successivi	27.000	27.000	27.000
Riduzioni aggiuntive 1996 ed effetti sull'anno successivo	0	17.000	17.000
Riduzioni aggiuntive 1997	0	0	12.000
Totale Minori Uscite	27.000	44.000	56.000
Totale Manovra sul primario	45.000	67.000	86.000
Dismissioni programmate (privatizzazioni)	10.000	10.000	10.000
Risparmio interessi	2.000	4.000	6.000
Ulteriore risparmio interessi	0	1.000	2.000
Totale Manovra Correttiva	57.000	82.000	104.000
Analisi dei movimenti del debito			
Debito iniziale	2.207.044	2.391.927	2.584.042
Aggiustamenti da interventi			
Manovra 1994	-5.000	-5.000	-5.000
Manovra 1995		-57.000	-57.000
Manovra 1996			-82.000
Debito iniziale corretto	2.202.044	2.329.927	2.440.042
Manovra Correttiva dell'anno	-57.000	-82.000	-104.000
Debito programmatico	2.145.044	2.247.927	2.336.042
Rapporto Debito/PIL (programmatico)	124,23	123,52	121,59

Fonte: Elaborazioni su dati FMI, OCSE, UE.

Lo Stato dovrà porre in essere interventi mirati ad allentare i vincoli che spesso soffocano l'iniziativa privata, fornire le infrastrutture occorrenti per ridurre il divario che si rileva rispetto agli altri principali Paesi europei e acquisire più elevati livelli di efficienza dell'apparato pubblico.

Le imprese dovranno cogliere le opportunità che la ridefinizione dei compiti tra pubblico e privato e la deregolamentazione dell'attività produttiva porranno a loro disposizione. Esse dovranno ammodernare i loro impianti, ricercare formule organizzative più consone allo svolgimento della loro attività, effettuare uno sforzo diretto alla ridefinizione dei prodotti e all'acquisizione di più elevati livelli di competitività operando sul complesso dei fattori diversi dal prezzo.

Le remunerazioni dovranno essere contenute entro il tasso di inflazione e pertanto l'aumento delle capacità di spesa delle famiglie dovrà provenire principalmente dalla crescita dell'occupazione.

Per ripristinare una maggiore efficienza nell'operare delle pubbliche amministrazioni occorrerà dare rigorosa attuazione ai principi di riforma di recente introdotti. In particolare, l'introduzione di maggiori controlli da parte dei cittadini sui fornitori di servizi pubblici dovrebbe permettere notevoli guadagni di produttività, aumentando così, sia la quantità che la qualità dei servizi senza un parallelo aumento delle spese. Ovviamente tale recupero di produttività potrà avvenire solo se, attraverso il consenso di tutte le parti coinvolte, risulterà possibile introdurre elementi di concorrenza ed incentivazione del personale degli enti pubblici e dello Stato.

Verranno rimossi gli oneri impropri che gravano sugli acquisti di beni e servizi e sulla spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni: l'attuale situazione fornisce al nostro Paese l'occasione per riportare i costi verso il livello che si riscontra negli altri paesi della Comunità.

Un contributo al contenimento della spesa potrà derivare anche da una modifica della struttura e delle procedure del bilancio dello Stato volta ad accrescere la flessibilità del processo di decisione dell'intervento pubblico.

L'obiettivo di contrastare gli effetti delle forze che tendono ad espandere la spesa richiede interventi di rilievo. È da ritenere che solamente operando su tutti i versanti, ivi compreso quello fiscale, potranno essere conseguiti i risultati sperati.

Dal lato delle entrate, l'azione dovrà essere diretta a una razionalizzazione del sistema tributario e al recupero degli ampi margini di evasione e di elusione esistenti. Nell'immediato, quest'azione accrescerebbe il grado di accettazione dell'onere fiscale da parte dei contribuenti, che è strettamente correlato con l'equità distributiva del sistema. In prospettiva, l'azione di recupero dell'evasione e la riduzione dell'elusione fiscale potrebbero consentire una riduzione del carico tributario per i contribuenti "onesti".

Appare indispensabile individuare dimensioni del settore pubblico idonee a contemperare l'esigenza di assicurare le infrastrutture, i servizi e un giusto livello di sicurezza sociale, premessa indispensabile per una crescita equilibrata e stabile, con quella di non frenare l'attitudine a lavorare e a investire con livelli troppo elevati della pressione fiscale e contributiva.

Azione sulle spese

L'azione correttiva delle tendenze in atto dovrà necessariamente interessare tutti i comparti di spesa: i trasferimenti alle imprese e alle famiglie e la produzione di servizi pubblici; essa dovrà inoltre estendersi a tutti i livelli di governo.

Le riforme introdotte nel sistema pensionistico, in quello sanitario, nella finanza locale e nel pubblico impiego dovranno essere attuate con fermezza e rigore; la loro capacità di incidere sul contenimento della spesa e sull'efficienza dell'apparato pubblico dipende infatti, in modo cruciale, dalle modalità di attuazione dei principi generali in esse definiti. Si rendono inoltre necessarie alcune modificazioni dirette ad accrescere l'efficacia delle riforme.

Parallelamente alle misure necessarie per limitare l'espansione della spesa pensionistica e di quella sanitaria, andranno subordinati a un accertamento più stringente della sussistenza di un effettivo stato di bisogno gli interventi di tipo assistenziale.

Trasferimenti alle imprese

Negli ultimi decenni, i trasferimenti alle imprese hanno attutito i riflessi negativi che il rallentamento della crescita e gli *shocks* petroliferi avrebbero prodotto sulla loro attività. Essi hanno permesso di salvaguardare i livelli occupazionali; ma hanno ritardato il processo di adattamento reso necessario dal mutare dei prezzi relativi e attenuato le spinte dirette a ricercare più elevati livelli di produttività.

L'impostazione delle politiche di aiuto alle imprese ha subito di recente un'attenta riconsiderazione. In primo luogo, è da tenere presente che specialmente quelle di grandi dimensioni, dispongono di un grado di conoscenza dei mercati più approfondito di quello

dello Stato; e che le politiche di sostegno, definite dallo Stato, difficilmente riescono a conseguire gli obiettivi che si prefiggono; in secondo luogo, che i costi amministrativi e allocativi dell'intervento dello Stato sono spesso sproporzionati rispetto ai benefici conseguiti. È da tenere presente inoltre che le regole comunitarie vietano che gli aiuti statali siano utilizzati per alterare la concorrenza tra le imprese dei Paesi membri.

La politica industriale tenderà a favorire gli orientamenti delle imprese: esse dovranno compiere le loro scelte e porre in rilievo il contributo che lo Stato può fornire, più che sul piano finanziario, su quello operativo, rimuovendo i vincoli alla loro attività.

Gli aiuti forniti dall'Italia alle imprese risultano proporzionalmente maggiori rispetto a quelli degli altri Paesi: nell'attuale contesto, appare opportuno un loro ridimensionamento, (insieme a una revisione dei meccanismi della CIG straordinaria) controbilanciato da una detassazione degli utili reinvestiti, soprattutto per i programmi diretti a incrementi di produttività.

Dal canto loro, le imprese dovranno ammodernare l'apparato produttivo; accrescere la flessibilità di gestione, adottando modelli organizzativi coerenti con l'acquisizione di più elevati livelli di produttività; aumentare il loro grado di penetrazione sui mercati esteri operando sulla tipologia e sulla qualità dei prodotti.

Trasferimenti alle famiglie

In questo comparto, verranno incentivati i comportamenti diretti a limitare il ricorso alle prestazioni e ai servizi pubblici; al lavoratore verrà rimessa la scelta tra diverse opzioni circa il livello delle prestazioni e dei servizi con contribuzioni differenziate. Per conseguire i risultati indicati, si rende necessario accrescere l'efficacia correttiva delle riforme varate con riferimento ai principali comparti di spesa.

Nell'ambito del sistema pensionistico, l'obiettivo di riequilibrio dei conti pubblici va rafforzato: adeguando gli istituti oggi in vigore ai mutamenti intervenuti nel corso degli ultimi decenni nelle condizioni della società e del mondo del lavoro; rinviando nel tempo la fruizione dei benefici, piuttosto che riducendo i loro importi unitari; favorendo lo sviluppo di forme pensionistiche integrative.

In particolare:

- è opportuno rendere più restrittivi i criteri richiesti per la concessione del trattamento di "reversibilità", accrescendone, nel contempo, l'importo nei casi di effettivo bisogno. Questo istituto fu introdotto nel nostro sistema previdenziale decenni orsono, quando le famiglie italiane disponevano di un solo reddito. Nell'attuale contesto, una parte considerevole di esse fruisce di uno o più redditi e pertanto la sua ragione d'essere si è oggi attenuata. Negli altri principali Paesi europei, la concessione delle pensioni di "reversibilità" è subordinata a condizioni più stringenti, in termini di età e di reddito percepito dai beneficiari;
- è opportuno accelerare, rispetto alla cadenza prevista, dalla riforma del 1993, l'innalzamento dell'età di pensionamento per vecchiaia; accrescendo di un anno ogni biennio tale età, gli effetti di contenimento della spesa risultano diluiti nel tempo; per assicurare il raggiungimento degli obiettivi finanziari generali definiti per il settore pubblico in questo documento, è necessario concentrarli in un arco temporale più ristretto;

- è opportuno innalzare il numero di anni di contribuzione utile per conseguire il trattamento di anzianità; l'efficacia dell'innalzamento dell'età di pensionamento per vecchiaia nel contenere la spesa, è fortemente erosa dal mantenimento a 35 anni del periodo di contribuzione utile per la concessione della pensione di anzianità. Negli altri principali Paesi europei, questo tipo di trattamento non esiste. Nei casi in cui sono ammesse forme di pensionamento anticipato, le condizioni cui è subordinata la loro concessione sono più stringenti, in termini di numero di anni di contribuzione; inoltre, esistono vincoli di età per i beneficiari;
- una correzione è inoltre opportuna con riferimento anche al nuovo sistema di liquidazione dei trattamenti; è necessario evitare che, per estendere all'intera vita lavorativa il periodo di rilevazione dell'intera base pensionabile, l'aliquota di salario riconosciuta per ciascun anno di contribuzione decresca con il numero di anni di attività. Questo obiettivo potrebbe essere ottenuto correlando l'entità della pensione al salario medio percepito dai lavoratori nell'ultimo anno di attività e al divario rilevato nell'intera vita lavorativa tra la retribuzione percepita e quella media; gli effetti finanziari derivanti da questa modifica saprebbero trovarne compenso in un'apposita revisione dell'aliquota di salario riconosciuta per ciascun anno di contribuzione. Verrebbe mantenuto un legame, anche se indiretto, tra l'entità della pensione e quella dell'ultimo salario, fornendo maggiore certezza circa il grado di copertura assicurato dal sistema pubblico;
- è necessario infine una revisione dei criteri di concessione delle pensioni in regime di convenzione internazionali.

Una revisione potrà interessare anche i limiti di reddito oggi vigenti, cui è subordinata la concessione dei diversi trattamenti assistenziali: essi sono difforni tra di loro, spesso senza giustificato motivo. Al riguardo, sarà operata una profonda revisione delle regole e dei meccanismi di concessione delle pensioni d'invalidità.

Nel comparto sanitario, l'azione di contenimento della spesa sarà conciliata con l'esigenza di rendere più efficiente l'utilizzazione delle risorse e con il principio che a tutti i cittadini siano garantiti, in egual misura, i servizi fondamentali.

In particolare:

- verrà rivista l'area di esenzione dalla partecipazione alla spesa farmaceutica e specialistica;
- verranno introdotte norme più stringenti per la ristrutturazione della rete ospedaliera, con conseguente disattivazione delle strutture non economicamente efficienti;
- verranno introdotti limiti rigorosi alle nuove assunzioni, da attivare esclusivamente dopo aver fatto ricorso alle procedure di mobilità
- verranno stabiliti precisi parametri per il contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- si procederà a una revisione dei prezzi per l'acquisto delle specialità medicinali;
- verranno diversamente regolamentate le indennità corrisposte al personale del servizio sanitario.

Appare chiaro come un effettivo contenimento degli effetti destabilizzanti che il settore sanitario tenderà ad avere sul bilancio pubblico possa avvenire, escludendo inasprimenti del prelievo per contributi sanitari, solo attraverso una riduzione e razionalizzazione dell'intervento statale nella fornitura di tali servizi. In una prospettiva triennale appare necessaria la definizione dei livelli minimi uniformi di assistenza garantiti su tutto il territorio nazionale ed il ricorso di assicurazioni e fornitori privati per tutti i servizi eccedenti tali *standards* minimi. Al fine di garantire guadagni di efficienza da parte dell'operatore pubblico e maggiore corrispondenza fra servizi ricevuti ed oneri contributivi sopportati dal cittadino, è ormai improrogabile realizzare concretamente l'attribuzione di responsabilità alle Regioni per la copertura degli oneri eccedenti e la regolamentazione del servizio.

Pubblico impiego

La riforma e pubblico impiego di recente varata è stata diretta a:

- rimuovere i vincoli organizzativi che impediscono il con-seguimento di obiettivi di flessibilità di gestione;
- introdurre una netta separazione di responsabilità tra gli organi politici, cui spetta la definizione degli indirizzi, e i dirigenti, cui è attribuita la gestione;
- modificare il rapporto di pubblico impiego eliminando per gran parte dei dipendenti la relativa giurisdizione amministrativa.
- ridefinire le norme su indennità e compensi incentivanti.
- assicurare il contenimento degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali entro i limiti programmatici stabiliti.

Per conseguire gli obiettivi sopra delineati, potrebbero rendersi necessarie modifiche alle norme sinora introdotte.

Il mancato riconoscimento di aumenti contrattuali per il periodo 1991-1993 ha teso a riassorbire gli sconfinamenti rispetto ai limiti prefissati per la precedente contrattazione e a recuperare parte dell'aumento del divario tra le retribuzioni unitarie dei dipendenti del settore pubblico e quelle dei lavoratori del settore privato; la rincorsa salariale tra settore pubblico e settore privato è stata così disattivata.

La politica salariale che dovrà essere seguita nel comparto pubblico per la definizione del nuovo contratto sarà diretta a salvaguardare il potere di 'acquisto delle retribuzioni. In linea con gli indirizzi generali di politica dei redditi, l'incremento complessivo delle retribuzioni unitarie derivante dagli aumenti contrattuali, dall'applicazione di eventuali meccanismi automatici e da qualunque altra causa (ad eccezione delle promozioni) non dovrà superare, nei vari anni, il tasso d'inflazione.

Nell'ambito degli accordi contrattuali, dovrà essere definita una modifica della struttura salariale diretta a creare uno stretto legame tra la qualità e la quantità del lavoro effettivamente svolto e il livello della retribuzione percepita.

L'azione diretta a regolare il *turn-over* verrà rafforzata: lo spostamento di attività dal comparto pubblico a quello privato potrà consentire di conseguire obiettivi più stringenti di quelli definiti nei precedenti Documenti di programmazione.

Investimenti pubblici

In materia di investimenti pubblici, l'azione del Governo si svilupperà su due versanti:

- il rilancio dell'attività di investimento nel comparto pubblico attraverso la realizzazione delle grandi opere, che, sulla base dell'esperienza internazionale, sono in grado di contribuire maggiormente alla crescita della produttività del sistema economico (ricerca e adduzione dell'acqua, trasporti, telecomunicazioni, ecc.); ciò consentirà di ridurre il ritardo che il nostro Paese presenta nella dotazione di infrastrutture rispetto a quella degli altri principali Paesi europei; il divario è particolarmente rilevante nelle aree meridionali;
- il contenimento dei costi delle opere da realizzare; la sospensione dell'articolo 6 della Legge 537/93 e della Legge 109/94 è finalizzata a ridefinire la normativa e a consentire il rapido svolgimento dell'attività amministrativa. Obiettivi fondamentali rimangono la trasparenza delle procedure amministrative, un elevato grado di concorrenza tra le imprese, la certezza degli impegni assunti per gli operatori del settore, il contenimento dei costi.

L'insieme delle azioni sopra delineate potranno consentire, a parità di esborsi, di accrescere il numero e la qualità delle opere realizzate, in modo da accelerare il recupero del divario sopra individuato rispetto agli altri Paesi.

Politiche di coesione

Per i prossimi anni le politiche di coesione assicurano all'Italia risorse comunitarie per 47.000 miliardi che dovrebbero dar luogo ad investimenti per 97.000 miliardi.

Gli investimenti oggetto di contributo comunitario riguardano sia infrastrutture, sia aiuti alle imprese dei diversi settori, sia investimenti immateriali (formazione, servizi alle imprese, ect.).

Fino ad oggi, il nostro Paese non è stato efficiente nell'utilizzo delle risorse comunitarie. Risultano ancora da rendicontare progetti di investimento precedenti al 1988. I rendiconti dovranno essere rimessi alla Comunità entro il 31 marzo 1995; ove non venisse rispettata tale scadenza, esiste il serio rischio di una revoca dei contributi comunitari nonché della restituzione dei contributi già percepiti a titoli di anticipo².

L'inefficienza della spesa trova le sue ragioni, anche secondo la Comunità, nei meccanismi di gestione e di coordinamento dello Stato e delle Regioni.

Occorre una organizzazione dello Stato e delle Regioni indirizzata all'utilizzo pieno delle risorse comunitarie, secondo criteri di efficacia ed efficienza delle spese. Vanno rivisti i processi decisionali, aumentando la trasparenza e la celerità dei criteri di selezione dei progetti ed attuando il ricorso sistematico a meccanismi di silenzio/assenso ed al potere di sostituzione, e definite chiare responsabilità di gestione degli interventi, rafforzando nel contempo gli organismi di valutazione e controllo.

² Lo stato d'avanzamento del q.c.s. 1989 - 1993 è attualmente di circa il 50 per cento. Per questo programma è stata ottenuta dalla Comunità una proroga per l'impiego dei fondi al 31 dicembre 1996.

Il Governo, d'intesa con le Regioni, sta mettendo a punto un'adeguata organizzazione in tal senso, basata sul principio dell'unitarietà del centro di spesa regionale e di un unico organismo nazionale interministeriale interlocutore tecnico di Regioni e Comunità in grado di "governare" l'attuazione di programmi comunitari.

Non è pensabile che per incuria o per banali conflitti di competenze vengano sprecate queste ingenti risorse, che possono essere vitali per lo sviluppo delle aree depresse e in declino industriale del Paese.

Infine, non vanno dimenticate le risposte che la Comunità attende in merito ad alcune questioni fondamentali che riguardano gli aiuti nazionali alle imprese, per tipologia, zona, ed intensità.

Di questo argomento fanno parte le richieste comunitarie, riguardanti l'eliminazione degli sgravi contributivi, e del differenziale di fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, la definizione delle aree degli aiuti nazionali alle imprese (mappatura) nonché dell'entità dell'aiuto e le modalità di erogazione, materie in cui il Governo è impegnato a dare risposta entro breve tempo, anche considerando che una mancata risposta, in particolare sul punto degli sgravi e fiscalizzazione, potrebbe di fatto bloccare l'erogazione di fondi comunitari e ritardare l'approvazione comunitaria di leggi nazionali per l'aiuto alle imprese.

Azione sulle entrate

Negli ultimi anni, si sono realizzati notevoli incrementi della pressione fiscale: nel 1993, essa è aumentata di 1,2 punti percentuali; nell'anno in corso, si dovrebbe avere una flessione di 1,7 punti percentuali.

In prospettiva, non è possibile programmare inasprimenti della pressione fiscale; ciò, a causa:

- della necessità di evitare sperequazioni rispetto agli altri principali *partners*, che possano generare distorsioni nell'allocazione delle risorse tra i vari Paesi della Comunità;
- dei riflessi negativi sull'attitudine a lavorare e a investire dei cittadini e delle imprese, e, in definitiva, sulle prospettive di crescita, che un continuo inasprimento della pressione fiscale rischia di generare;
- dell'accentuazione dei comportamenti elusivi dei contribuenti già sperimentata negli ultimi anni, a fronte delle continue modifiche della normativa e del progressivo inasprimento della pressione fiscale.

Tenuto conto delle circostanze sopra indicate, nei prossimi anni la manovra tributaria avrà come obiettivo quello di mantenere invariata la pressione fiscale macroeconomica; per conseguire questo risultato, essa si concentrerà sulla riduzione degli elevati margini di evasione, di erosione e di elusione delle basi imponibili e sulla revisione delle agevolazioni tributarie; tale modo di procedere renderà possibile conseguire aumenti di gettito apprezzabili senza ricorrere all'inasprimento delle aliquote.

Una forte riduzione dell'evasione e dell'elusione fiscale renderà più accettabile il carico fiscale per i con-tribuenti che adempiono compiutamente ai loro obblighi tributari. Il conseguimento di risultati più ampi di quelli strettamente occorrenti per mantenere la

pressione fiscale sul livello del corrente anno potrà consentire di ridurre le aliquote Più elevate; in tal modo, sarebbe possibile accompagnare a una stabilità della pressione fiscale macroeconomica una riduzione del carico fiscale che grava sui contribuenti onesti.

Per conseguire il risultato indicato, occorrono azioni incisive sia sul piano della gestione che su quello del sistema fiscale.

Questo Governo persegue l'obiettivo di mantenere invariata la pressione tributaria fino a quando non sarà operativa una vera riforma fiscale, basata sui principi del federalismo (dal centro alla periferia), dell'efficienza (dalle imposte dirette alle indirette), della trasparenza (dal complesso al semplice). In specie, la pressione potrà cominciare a diminuire quando una riforma così strutturata avrà rimosso i fattori di vischiosità che hanno finora reso eccessiva la spesa pubblica.

L'azione di politica fiscale del Governo mira:

- alla rimozione dei vincoli legali che hanno finora bloccato l'azione dell'amministrazione e della giustizia fiscale, rendendo simbolica, vana, ogni azione di contrasto dell'evasione;
- alla inversione dei termini del rapporto fiscale, con una gestione attiva del rapporto, non passiva come attualmente. Gli Uffici devono emettere accertamenti su scala di massa e devono avere il potere di definire, se del caso in contraddittorio con i contribuenti, le posizioni. I termini del rapporto fiscale devono essere trasparenti (per ciò che attiene all'azione degli Uffici) e fiduciosi (per ciò che attiene alla posizione dei contribuenti);
- a ridurre la massa di processi fiscali pendenti, pari ad oltre 3 milioni;
- a superare il formalismo dell'attuale sistema che prevede aliquote sempre più elevate; vincoli e contabilità fiscali sempre più complicate; un regime sanzionatorio terrificante, ma virtuale; una produzione legislativa torrenziale.

Una radicale revisione del sistema di gestione delle imposte

La caratteristica strutturale del sistema fiscale italiano é che le imposte sono formalmente previste per tutti, ma concretamente non sono pagate da tutti. Ciò, oltre che per effetto • della propensione a evadere, della struttura dell'ordinamento tributario.

Sul piano della gestione, si intende rimuovere, da subito"), l'insieme dei fattori che hanno bloccato sinora l'azione dell'Amministrazione fiscale, cercando di recuperare l'enorme consistenza dei tributi evasi, valutabile in 500.000 miliardi circa (100.000 miliardi di evasione annua moltiplicati per 5 annualità, cioè quelle ancora aperte ad accertamento). Lo spazio per un'azione orientata a incrementare il gettito, portando la tassazione ove finora non c'è stata, è assai ampio.

L'area prioritaria di intervento interessa circa 4,5 milioni di soggetti (imprese individuali, società di persone, professionisti), un fatturato complessivo di circa un milione di miliardi (questo è il risultato che si ottiene proiettando al 1994 il dato di 725.000 miliardi).³

L'attivazione su ampia scala di alcuni elementari meccanismi di gestione attiva del rapporto tributario può portare, già a partire dal 1994, gettiti addizionali considerevoli. Essi produrranno, per una parte significativa, effetti strutturali.

Per avere un'idea precisa di quanto sia possibile fare in materia, va rilevato che in Italia l'evasione fiscale è stata sinora accettata come una fatalità ineluttabile.

In effetti:

- il codice civile dispone (giustamente) che la contabilità delle imprese faccia prova contro le stesse; diversamente, la legge fiscale dispone che la contabilità faccia stato a favore delle imprese e contro il fisco. L'idea che la contabilità costituisca il "*pas de partout*" per l'onestà fiscale rappresenta un eccesso. Un eccesso che ha sinora causato una diffusa, intollerabile, illusione di impunità;
- l'Amministrazione fiscale italiana, per come è disciplinata la sua azione, non può procurare molte entrate. I verificatori fiscali italiani non hanno, unici in Europa, il potere di chiudere il rapporto tributario in contraddittorio con il contribuente: secondo un'estenuante catena, ad ogni verifica corrisponde un accertamento e ad ogni accertamento una lite;
- la giustizia è di riflesso anegata in un a massa di circa 3 milioni di processi fiscali pendenti; tunica certezza non è la giustizia, ma l'ingiustizia fiscale o nella migliore delle ipotesi (si fa per dire) il condono.

L'evasione fiscale italiana non si spiega dunque solamente con l'enorme proliferazione sul territorio delle piccole attività economiche (che costituiscono una delle ricchezze del Paese) e con le vaste possibilità di evasione che queste hanno, ma anche e soprattutto con la scarsa efficacia delle regole ordinamentali.

In particolare, per:

- I periodi di imposta aperti (1989-1992).
La consistenza delle posizioni fiscali aperte (il 1993 va lasciato fuori per incentivare l'avvio della fase B) che riguarda le piccole imprese commerciali, artigiane e del lavoro autonome (circa 4 milioni di soggetti) sarà oggetto di gestione di massa, articolata su 2-3 milioni (questo numero è approssimativo: sono in corso studi specifici) di proposte di accertamento fatte dall'amministrazione finanziaria, basate su *standards* ragionevoli di imponibile fiscale. Alle proposte, i contribuenti interessati potranno prestare la loro adesione

³ Fatta l'ipotesi che sull'evasione dei periodi per i quali l'accertamento è ancora possibile si incida aumentando il fatturato, ad ogni punto di aumento percentuale corrispondono 10.000 miliardi l'anno. Assumendo un'aliquota forfettaria del 40 per cento (che sintetizzi l'Ipof, l'Ilor, l'iva), ad ogni incremento percentuale dell'1 per cento di fatturato corrispondono entrate per 4.000 miliardi. Per stimare il gettito complessivo, va rilevato che non tutte le imprese che compongono la platea dei soggetti interessati possono essere congiuntamente oggetto di accertamento. Il periodo di riferimento per l'accertamento con adesione è il quinquennio 1989-1993.

(i termini usati e la tecnica sono tratti dalla prassi e dalla legislazione dei tempi di Vanoni).

Alla base di questa tecnica di accertamento, strutturalmente analoga a quelle applicate nel resto di Europa e finora inspiegabilmente assente in Italia, vi sarà uno scambio tra: il sacrificio costituito da un esborso finanziario (eventualmente rateizzato se esteso al blocco di tutti i periodi aperti); il beneficio costituito dalla certezza della definitiva chiusura dei rapporti fiscali inerenti alle annualità pregresse.

L'emersione di maggiori imponibili così ottenuta è destinata a costituire una base strutturale di prelievo anche per il futuro.

– I periodi futuri (1994 e seguenti).

Per i periodi futuri (1994 e, seguenti), ma con aggancio di base al 1993, per incentivare le adesioni anche a questo secondo segmento il sistema andrà progressivamente a regime, garantendo congiuntamente la progressione nella certezza e nella stabilità dei rapporti fiscali e dei relativi gettiti. In contropartita, si può disporre la graduale liberazione dei contribuenti da una serie di vincoli di controllo fiscale (registratori di cassa, scontrini, ricevute, ecc.) che sono stati finora utilizzati e che si sono rivelati clamorosamente inutili (almeno per l'Erario) e che inutili risulteranno, a maggior ragione, in relazione ai maggiori imponibili definiti via via nel tempo.

Se l'evasione si riduce progressivamente, nel contempo inutili divengono anche gli strumenti anti evasione. Per converso, la liberazione dai vincoli contabili di natura fiscale può essere la contropartita della maggiore lealtà fiscale.

La capacità operativa, degli uffici non sarà dispersa su di una massa sterminata di posizioni, ma concentrata su quelle fuori standard e/o su interi settori di attività.

Essendo la corruzione l'altra faccia dell'evasione, il Governo chiederà al Parlamento gli strumenti legislativi necessari non solamente per potenziare l'attività amministrativa, ma anche per renderla più trasparente (anagrafe patrimoniale del personale, mobilità territoriale, rimovibilità, servizio ispettivo radicalmente nuovo).

Non si obietti che così si perde gettito (la possibilità di reprimere l'evasione già compiuta è praticamente simbolica); che si deve fare la vera lotta all'evasione (in cosa questa dovrebbe consistere?); che così si tollera l'imprecisione (il reddito d'impresa si determina in tutto il mondo con strumenti empirici); che ci vogliono sanzioni più severe (esistono già, come noto, sanzioni sul piano penale); che così si incentiva la corruzione degli uffici (le nuove procedure risultano più trasparenti delle attuali); che quello proposto è un condono (l'accertamento con adesione non è come il condono un atto legislativo "*una tantum*", ma la forma propria di un esercizio di un'attività continuativa).

– Le liti pendenti

Il processo tributario italiano è una macchina che non produce giustizia. Per sbloccarlo, tanto per il passato, quanto per il futuro, è necessario introdurre, in analogia con gli altri ordinamenti giuridici europei: meccanismi di "*ius poenitendi*" amministrativo (per evitare alibi non privi di fondamento a giustificazione dell'inerzia in questo campo, gli uffici saranno deresponsabilizzati in ordine

all'esercizio di questo diritto/dovere), non saranno più potenzialmente responsabili per danno erariale, eccettuati i soli casi di colpa grave); "filtri" e strumenti, stragiudiziali e giudiziali, di chiusura automatica delle liti formali, così lasciando al processo le liti di rilievo sostanziale; una radicale riforma del suo impianto giudiziario (contrariamente a ciò che si può supporre, questo intervento non porta molto gettito ma invece porta giustizia; esso ha soprattutto una rilevanza istituzionale).

Una riforma fiscale

Per comprendere la sua rilevanza si deve notare che:

- non ci si deve più limitare ad agire a valle sugli effetti: si deve agire a monte sulle cause del dissesto dei conti pubblici;
- parte essenziale del cambiamento deve in particolare consistere nella costruzione di un nuovo sistema fiscale, che sia più semplice e più giusto, più trasparente ed efficiente di quello attuale; un sistema fiscale più razionale e, soprattutto, decentrato nel senso del federalismo fiscale, in modo da consentire ai cittadini di misurare il proprio sacrificio in rapporto ai beni e ai servizi pubblici ricevuti.

La riforma fiscale italiana avrà tre obiettivi e tre vincoli essenziali.

Obiettivi saranno lo spostamento graduale del sistema di prelievo:

- dal centro alla periferia, per reintrodurre con l'autogoverno il fattore di responsabilità fiscale nelle scelte di spesa pubblica;
- dalla tassazione diretta a quella indiretta, per ridurre l'attuale eccesso della tassazione sul lavoro, eccesso che concorre a creare disoccupazione;
- dal complesso al semplice, per eliminare i tributi e gli adempimenti superflui che si sono accumulati nel corso degli anni, rendendo odioso e costoso l'adempimento del dovere fiscale.

Vincoli da rispettare saranno per converso:

- il principio costituzionale di giustizia;
- l'invarianza complessiva del gettito, fino a che la spesa pubblica non comincerà a decrescere (per effetto degli interventi strutturali e della maggiore responsabilità fiscale);
- il rispetto degli standard comunitari.

Altre entrate

L'azione diretta all'ampliamento del grado di autonomia impositiva degli enti decentrati di spesa attuata dal 1993 sarà rafforzata, non tanto per reperire nuove fonti di entrata, quanto per accrescere la responsabilizzazione degli amministratori nella decisione di nuove spese.

Nel settore dei contributi sociali, l'espansione degli introiti continuerà a essere perseguita attraverso l'incrocio tra i dati fiscali, quelli delle dichiarazioni contributive e i dati di altra natura disponibili presso le amministrazioni pubbliche. Si procederà inoltre a un'attenuazione dei divari esistenti tra i livelli delle aliquote dei vari settori. Proseguirà

inoltre l'azione diretta a rendere più stretto il collegamento tra i versamenti effettuati e le prestazioni concesse.

Con riferimento alle tariffe dei servizi pubblici, l'esigenza di assicurare la copertura di una parte significativa del costo dei servizi sarà contemperata con quella di non generare impulsi inflazionistici. A tal fine, si procederà a ristrutturazioni delle aziende, alle quali è demandata l'offerta di servizi divisibili, con l'obiettivo di adeguarne il funzionamento alle esigenze del mercato e di avvicinarne gli standard di operatività a quelli prevalenti negli altri Paesi europei.

Le regole per l'impostazione dei bilanci: il metodo "zero budgeting"

Ai sacrifici richiesti ai cittadini, corrisponderà un'azione incisiva sulle aree di spreco e di inefficienza delle pubbliche amministrazioni.

Negli ultimi anni, il ridimensionamento degli stanziamenti del bilancio dello Stato è stato generalizzato, ma insufficiente rispetto all'obiettivo di stabilizzare e/o di ridurre il peso delle erogazioni sul prodotto interno. Ora si impone una svolta decisa. Con la circolare della Ragioneria Generale dello Stato dello scorso marzo, diretta ad avviare la predisposizione del bilancio per l'anno seguente, si tende ad attuare una sorta di "*zero budgeting*", diretta a rimuovere le spese non effettivamente rispondenti alle finalità primarie perseguite.

Le difficoltà che il ricorso a questa tecnica comporta sono note. Nell'attuale contesto, tuttavia, è necessaria una riconsiderazione di fondo di tutti gli stanziamenti. Il mutare delle condizioni oggettive sul piano interno e internazionale lo rende improcrastinabile. Occorre distinguere la parte della spesa discrezionale che riveste utilità per il corpo sociale, da quella che potrebbe essere ridotta o addirittura soppressa senza conseguenze apprezzabili.

Finanza locale

La procedura dello "*zero budgeting*" sarà estesa a tutti gli enti decentrati. La riforma della finanza locale varata di recente ha teso a coprire una parte rilevante delle spese sostenute dalle Regioni e dagli Enti Locali con tributi di cui essi hanno la piena responsabilità (le aliquote di questi tributi possono variare tra un minimo e un massimo).

Le innovazioni introdotte tendono a ricreare un più stretto legame tra la decisione di nuove spese e quella degli inasprimenti fiscali occorrenti per finanziarle. Il risultato è però rimesso ai comportamenti degli amministratori; vi può essere la tentazione di raggiungere accordi diretti a uniformare i comportamenti fiscali, rendendo meno evidente la discrezionalità delle decisioni di spesa e di prelievo.

Verranno posti in essere vincoli finanziari e meccanismi amministrativi in grado di rendere più stretto il legame tra le nuove decisioni di spesa e quelle di entrata. La finanza locale sarà orientata nella direzione di un rapporto immediato tra amministratori e cittadini.

Un completo trasferimento delle decisioni di spesa e di finanziamento agli enti locali risulterà necessario per garantire il raggiungimento di un effettivo controllo delle collettività locali sulle decisioni di spesa, sulla qualità del servizio e sul livello desiderato di imposizione. Un decentramento in senso federalista risulta quindi auspicabile anche come fattore di contenimento della dinamica dei trasferimenti e del debito. Esso infatti permette

alle comunità locali che lo desiderino di ridurre autonomamente sia la spesa che la tassazione e libera lo Stato centrale dall'onere di intervenire, a mezzo di trasferimenti o accensioni di mutui, nella copertura a piè di lista dei deficit generati dagli enti locali.

La completa autonomia finanziaria degli enti locali non può essere realizzata in modo immediato ed in assenza di un ripensamento della loro struttura e del loro numero.

Nel triennio si proseguirà secondo un piano organico di graduale trasferimento di funzioni e di capacità impositiva. Dopo il settore sanitario, è convinzione del Governo che un ruolo più attivo delle Regioni e dei Comuni nella gestione dell'istruzione primaria sia da prendersi in seria considerazione congiuntamente ad un'ipotesi di allargamento al settore privato della fornitura della stessa.

Dismissioni patrimoniali

L'obiettivo prioritario del programma di privatizzazioni è quello di conseguire una maggiore efficienza sistema economico nel suo complesso.

Gli incassi delle dismissioni, se pur significativi, contribuiranno in misura debole alla stabilizzazione della finanza pubblica. Molto più vantati potranno essere gli effetti indiretti delle dismissioni di credibilità dell'azione di Governo, e per questa via su interesse e sul costo del debito pubblico.

Proprio perché hanno la caratteristica di proventi straordinari, gli incassi delle dismissioni non sono inclusi tra le aie correnti: tali incassi sono destinati esclusivamente alla azione dell'indebitamento. In particolare, nel caso di dismissioni di società, o quote di società, non direttamente possedute dallo Stato, ma bensì di proprietà di IRI o ENI, gli incassi saranno destinati alla riduzione dell'indebitamento di 1131 enti. Così è già accaduto, nel caso in seguito alla missione delle partecipazioni dell'Istituto nelle banche.

Nel caso invece di dismissioni di società direttamente possedute dallo Stato, come ad esempio è stato il caso della recente operazione INA, la legge n. 432/93 che istituì il "Fondo ammortamento dei titoli di Stato" prevede che i relativi proventi siano direttamente destinati al riacquisto di titoli pubblici sul mercato.

Coerentemente con tale legge, quindi, questo momento contabilizza i proventi previsti dalle dismissioni nel prossimo triennio "sotto la linea": essi contribuiranno alla riduzione del rapporto debito/PIL, ma non incideranno su quella del fabbisogno.

Problemi organizzativi e procedurali

I processi di produzione dei servizi pubblici sono spesso caratterizzati da una modesta efficienza. La flessibilità nella gestione trova un limite nella rigidità dei regolamenti; le modalità di controllo dell'attuazione della spesa sono molto più attente alle regole formali, piuttosto che ai risultati conseguiti.

È necessario un generale recupero di efficienza; a tal fine occorre in primo luogo ridefinire la linea di demarcazione tra "pubblico e privato".

Consistenti recuperi di produttività saranno perseguiti nelle attività che, per la loro natura, rimarranno affidate al settore pubblico.

Si opererà su più versanti:

- le procedure che regolano l'attività amministrativa, la cui complessità vincola i tempi e le modalità della gestione, saranno snellite; nel contempo, verrà accresciuta la responsabilità degli amministratori;

- la rapida attuazione della riforma della dirigenza approvata dal Parlamento, diretta a creare una netta separazione tra il ruolo di indirizzo, di pertinenza del potere politico, e la responsabilità della gestione che deve essere interamente affidata al manager;
- il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici che, seguendo gli indirizzi generali della riforma, varata dal precedente Governo, sarà rivisto per conseguire una maggiore flessibilità nel loro utilizzo e per creare uno stretto legame tra il livello delle retribuzioni e la quantità e la qualità del lavoro effettivamente svolto;
- le forme di controllo dell'attività amministrativa, usualmente dirette alla verifica degli aspetti formali, saranno rivolte all'analisi dei risultati conseguiti. Un avvio dell'analisi dei costi nella pubblica amministrazione ha trovato attuazione con una recente circolare del Ministero del Tesoro che consentirà di redigere bilanci per centri di responsabilità, a titolo sperimentale, a partire dal 1995.
- l'introduzione di meccanismi che consentano ai cittadini di far valere appieno i loro diritti nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Bilancio di competenza dello Stato

Il bilancio di competenza dello Stato, che indica, per ciascun capitolo, le previsioni delle entrate che saranno accertate e fissa i limiti delle spese che potranno essere impegnate nel prossimo anno finanziario, rappresenta il presupposto delle operazioni di cassa che costituiscono la parte prevalente delle operazioni della Tesoreria. È infatti contenendo l'ammontare delle obbligazioni da assumere che si riduce, sia pure dopo un certo tempo, l'importo dei pagamenti.

La relazione dei due aggregati è peraltro condizionata da taluni fattori che concorrono a determinare il coefficiente di realizzazione, e cioè il rapporto tra l'ammontare degli incassi e dei pagamenti e le somme rispettivamente riscuotibili e spendibili, costituite a loro volta dal totale degli stanziamenti di competenza più i residui esistenti all'inizio dell'anno.

La presentazione di una stima delle variazioni delle previsioni di competenza che potranno risultare dal bilancio a legislazione vigente, integrato con le variazioni derivanti dalla legge finanziaria e dai provvedimenti legislativi ad essa collegati, consente perciò di prefigurare i principali aggregati del bilancio statale di competenza.

Nella tabella che segue è indicato l'andamento programmatico del bilancio di competenza dello Stato, per il periodo considerato nel presente Documento, coerente con l'andamento degli introiti e delle erogazioni programmati per il settore statale.

Le entrate finali dello Stato presentano un rapporto al PIL in lieve crescita nel triennio, di circa mezzo punto percentuale.

In particolare, tra il 1995 e il 1997 anche la pressione tributaria si accrescerà lievemente, in termini di accertamenti, in connessione con una corrispondente flessione di quella contributiva.

Le spese finali di competenza del bilancio statale presentano invece una diminuzione costante, passando dal 38,4 per cento del PIL del 1994 al 36,0 per cento del 1997.

TAVOLA III.7: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 1995-1997 (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA)

	1994 assestato	1995	1996	1997	95/94	96/95	97/96
		(miliardi di lire correnti)			(variazioni percentuali)		
Entrate tributarie	435.200	461.500	488.600	523.600	6,00	5,90	7,20
In % sul PIL	26,58	26,73	26,85	27,25			
Altre entrate	35.707	36.700	34.000	34.200	2,80	-7,40	0,60
In % sul PIL	2,18	2,13	1,87	1,78			
ENTRATE FINALI	470.907	498.200	522.600	557.800	5,80	4,90	6,70
In % sul PIL	28,76	28,85	28,72	29,03			
Spese correnti (al netto interessi)	378.981	401.000	408.000	416.000	5,80	1,70	2,00
In % sul PIL	23,14	23,22	22,42	21,65			
Interessi	176.251	174.000	176.500	186.000	-1,30	1,40	5,40
In % sul PIL	10,76	10,08	9,70	9,68			
Spese in conto capitale	74.395	80.000	85.500	90.100	7,50	6,90	5,40
In % sul PIL	4,54	4,63	4,70	4,69			
SPESE FINALI	629.627	655.000	670.000	692.100	4,00	2,30	3,30
In % sul PIL	38,45	37,93	36,82	36,02			
Risparmio pubblico negativo	96.480	77.700	62.800	45.100			
In % sul PIL	5,89	4,50	3,45	2,35			
Saldo netto da finanziare	158.720	156.800	147.400	134.300			
In % sul PIL	9,69	9,08	8,10	6,99			
Avanzo primario	17.531	17.200	29.100	51.700			
In % sul PIL	1,07	1,00	1,60	2,69			
PIL ai prezzi di mercato	1.637.478	1.726.693	1.819.819	1.921.225			

Le spese correnti al netto degli interessi si ridurranno, nel bilancio di competenza, dal 23,1 per cento al 21,6 per cento. La riduzione, sia pure in termini relativi, può tuttavia concorrere in misura consistente alla contrazione dei pagamenti, e ciò per il più elevato tasso di realizzazione costantemente rilevato per tale parte di bilancio.

Anche l'ammontare degli interessi si ridurrà, in termini relativi, per le stesse considerazioni svolte relativamente alle stime di cassa del settore statale.

Le spese in conto capitale avranno invece un andamento pressoché costante in termini di PIL.

APPENDICE

A. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1993 E PREVISIONI PER IL 1994: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI

Risultati del 1993: principali fattori sottostanti

Nel 1993, il fabbisogno del settore statale si è ragguagliato a 154.500 miliardi, a fronte dei 156.000 registrati nel 1992; l'avanzo primario ha subito un rapido innalzamento da 12.300 a 27.700 miliardi.

In un anno di recessione dell'economia, è proseguito il riequilibrio dei conti pubblici. Si sono tuttavia registrati sconfinamenti di rilievo rispetto agli obiettivi definiti nel settembre 1992 con l'impostazione della manovra di bilancio; (circa 10.000 miliardi per il fabbisogno, escludendo gli effetti delle operazioni di mutuo degli enti decentrati di spesa; circa 25.000 miliardi per l'avanzo primario).

In aumento del fabbisogno hanno operato:

- un andamento dell'economia meno favorevole di quello originariamente previsto;
- una minore efficacia della manovra correttiva rispetto a quella ipotizzata nelle stime originarie.

Per una valutazione più compiuta dei predetti risultati, va rilevato che essi hanno risentito positivamente del rallentamento dei pagamenti per investimenti e per rimborsi IVA, che potrebbe scaricare oneri ingenti sugli esercizi successivi. Qualora si tenga conto di questi fattori i risultati registrati sono meno favorevoli; in particolare, i progressi compiuti in termini di aumento dell'avanzo corrente al netto degli interessi sono minori.

A contenere il fabbisogno pubblico ha contribuito la flessione dei tassi d'interesse, risultata più rapida e accentuata di quella ipotizzata nelle stime del settembre del 1993.

Afflussi presso la tesoreria statale di mutui contratti dagli enti decentrati di spesa

Nel corso del 1993, alla tesoreria dello Stato sono affluiti circa 15.600 miliardi che costituivano il ricavo di mutui contratti dalle Regioni e dal Comune di Roma con il sistema creditizio; di questi, 13.700 miliardi riguardavano il finanziamento di debiti pregressi delle USL; 1.900 la copertura di altre spese degli enti decentrati. Dell'importo sopra indicato di 13.700 miliardi affluito nei conti di tesoreria delle Regioni, solamente 8.000 miliardi sono stati da queste attribuiti alle USL per il finanziamento delle predette estinzioni di debiti.

Dette operazioni hanno ridotto il fabbisogno di cassa dell'anno per un importo valutabile nell'ordine di 10.000 miliardi, pari all'ammontare dei mutui contratti per la regolazione dei debiti delle USL e di quelli destinati ad altre finalità (quasi 2.000 miliardi), che nell'anno in esame sono rimasti accantonati presso la tesoreria dello Stato.

Andamento dell'attività produttiva

Il divario tra l'andamento dell'attività produttiva realizzato e quello previsto al momento dell'elaborazione delle stime ha comportato una minor crescita degli introiti tributari e contributivi e un aumento delle spese per la Cassa integrazione guadagni e per la disoccupazione; nel complesso, si può valutare che tale fattore abbia dato luogo a un'espansione del disavanzo dell'ordine di 20.000 miliardi¹.

Manovra correttiva

La manovra correttiva i cui effetti originariamente erano stimati in 93.000 miliardi, nonostante i provvedimenti aggiuntivi assunti in maggio 1993 per compensare maggiori spese (3.000-4.000 miliardi)² e la sottostima degli effetti di riduzione delle entrate prodotte dalle azioni di taglio delle spese (9.000 miliardi)³, si può stimare abbia dato luogo a una riduzione del fabbisogno tendenziale dell'ordine di 76.000-78.000 miliardi. Il divario rispetto alle stime ufficiali (pari a 16.000-18.000 miliardi, se si escludono i provvedimenti diretti a , contrastare la sottostima degli effetti di riduzione delle entrate prodotti dal taglio delle spese) trova spiegazione per: 7.000 miliardi, nella mancata realizzazione delle dismissioni patrimoniali programmate; 9.000-12.000 miliardi, nella minore efficacia dei provvedimenti di spesa diretti a ridurre le assegnazioni a favore degli Enti decentrati.

Andamento delle spese per investimenti e dei rimborsi IVA

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria redatto alla fine del luglio 1992 (a base della manovra di bilancio impostata nel settembre dello stesso anno), si prevedeva che le erogazioni per investimenti del settore pubblico nel 1993 avrebbero dovuto crescere di circa 5.200 miliardi rispetto al dato del 1991 (ultimo dato consuntivo all'epoca disponibile). In base alle stime che è possibile avanzare per la nuova definizione del settore pubblico (che rispetto alla precedente esclude l'Ente ferrovie), i pagamenti per investimenti nel 1993 dovrebbero essersi ridotti di circa 4.100 miliardi rispetto al dato consuntivo del 1991. Pur tenendo conto della diversa composizione dei due settori, il livello delle erogazioni a tale finalità dovrebbe quindi essere risultato di oltre 10.000 miliardi inferiore a quello implicito nelle stime effettuate nel settembre del 1992.

¹ Nel settembre 1992, le previsioni del Governo scontavano una crescita in termini reali del prodotto interno lordo dell'1 per cento per il 1992 e dell'1,5 per cento per il 1993; i dati consuntivi per il 1992 hanno ridotto la crescita del prodotto interno per lo stesso anno allo 0,9 per cento; quelli preconsuntivi per il 1993 stimano una riduzione di detto aggregato dell'ordine dello 0,7 per cento. Usualmente, una minor crescita dell'attività produttiva dell'ordine dell'1 per cento genera un aumento del fabbisogno primario dell'ordine dello 0,4 per cento del prodotto interno; qualora essa si applichi cc tassi di sviluppo modesti è dà ritenere che l' effetto sul saldo primario sia maggiore (circa 10.000 miliardi per ciascun punto di riduzione del ritmo di crescita).

² Maggiori spese per la partecipazione dell'Italia all'intervento militare in Somalia e in Mozambico; aumento dei pagamenti in lire in favore della CEE per la svalutazione della lira; ecc.

³ Tale sottostima ha costituito il principale fattore che ha indotto il Governo a porre in essere, in maggio, una manovra integrativa (di 12.500 miliardi) diretta a contrastare, almeno in parte, l'espansione che si andava delineando per il fabbisogno; in tale occasione, veniva accettato lo sfondamento del limite dovuto all'andamento della congiuntura meno favorevole del previsto, che trovava solamente in parte compenso in una più rapida flessione dei tassi d'interesse (l'obiettivo per il fabbisogno statale veniva infatti innalzato, a 154.000 miliardi; l'avanzo primario veniva fissato in 37.500 miliardi).

Sul predetto andamento hanno influito: i ritardi registrati nell'avvio delle opere programmate (ad esempio la rete per l'alta velocità delle Ferrovie), che non hanno consentito di compensare i riflessi della decurtazione apportata negli anni precedenti ai finanziamenti della Cassa depositi e prestiti in favore degli enti locali; i timori destati dall'azione della Magistratura, che, presumibilmente, hanno prodotto un rallentamento nell'attività amministrativa e un inasprimento dei controlli e quindi un allungamento dei tempi tecnici di liquidazione dei lavori già eseguiti. In assenza di interventi che rimuovessero i predetti fattori di incertezza, l'azione diretta a individuare i settori e le opere su cui concentrare l'attività di investimento è risultata di scarsa efficacia.

Un contributo al contenimento del fabbisogno è derivato dalla riduzione dei rimborsi dei crediti NA; nel 1993; essi sono ammontati a 11.000 miliardi a fronte dei 13.500 registrati nel 1992; i rimborsi effettuati sono risultati di 4.000 miliardi inferiori rispetto a quelli ipotizzati nel settembre 1992 al momento della elaborazione delle stime per il 1993. Tale andamento sembra legato al rallentamento dell'attività amministrativa degli uffici, che tuttavia, dall'anno in corso, dovrebbero riprendere a operare a pieno ritmo.

Spesa per interessi

Un beneficio di rilievo al contenimento del fabbisogno è derivato dall'andamento della spesa per interessi; il calo dei tassi rispetto ai livelli abnormi del settembre 1992, quando il tasso medio lordo sui BOT aveva raggiunto la punta del 17 per cento è risultato più rapido del previsto. Il tasso medio sui BOT è sceso al 13,97 per cento a dicembre 1992 e ha proseguito a scendere rapidamente, raggiungendo l'8,3 per cento, alla fine del 1993 a fronte dell' 11 per cento sottostante alle valutazioni del settembre 1992. Ne è derivata una flessione degli esborsi dell'ordine di 15.000 miliardi, rispetto al valore di 200.000 miliardi stimati nel settembre 1992.

Analisi dei movimenti del debito del settore statale

Sommando al debito del settore statale all'inizio di un periodo il fabbisogno dell'anno, si dovrebbe ottenere il debito del settore statale alla fine del periodo in esame, fatti salvi gli incassi dalle privatizzazioni, che diminuiscono il debito senza però incidere positivamente sul fabbisogno.

La tabella seguente espone la riconciliazione tra i saldi iniziali ed i saldi finali del debito del settore statale negli esercizi dal 1991 al 1993 (dati consuntivi) ed i dati tendenziali dal 1994 al 1997.

I dati pongono in rilievo che alcune operazioni (cosiddette "sotto la linea"), non influiscono sul livello del fabbisogno, ma incidono soltanto sul livello del debito.

L'ammontare di tali voci è stato particolarmente rilevante nel 1992 (30.389 miliardi), in relazione soprattutto ai riflessi della svalutazione della lira sui debiti in valuta.

TAVOLA A.1: ANALISI DEI MOVIMENTI DEL DEBITO DEL SETTORE STATALE (in miliardi di lire)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Saldi iniziali	1.354.789	1.519.415	1.712.997	1.870.704	2.028.584	2.207.044	2.391.927
Fabbisogno	152.257	163.193	153.539	159.000	185.600	192.900	200.950
Dati esclusi dal fabbisogno:							
Istituti di previdenza	(1.042)	871	577				
Scarti di emissione	5.135	5.656	1.422	1.330			
Tassi di cambio	(161)	16.200	9.839			46	(35)
Correzione sfasamento emissione titoli	852	(3.242)	(2.804)				
Rimborsi (aumenti) dei crediti di imposta	7.585	9.492	(8.336)	(5.800)	(7.140)	(8.063)	(8.800)
Debito dell'EFIM: obbligazioni della Cassa DDPP			2.170	10.230			
Debito dell'EFIM: mutui della Cassa DDPP in valuta			1.300	300			
Altri fattori		1.412					
Privatizzazione IMI				(2.180)			
Privatizzazione INA				(5.000)			
Totale dati esclusi dal fabbisogno	12.369	30.389	4.168	(1.120)	(7.140)	(8.017)	(8.835)
Saldi finali	1.519.415	1.712.997	1.870.704	2.028.584	2.207.044	2.391.927	2.584.042