



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1997-1999

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1997-1999

E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA
dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.d.tesoro.it

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

Relativo alla manovra di Finanza pubblica

per gli anni 1997-1999

*(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

Romano Prodi

dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica

Carlo Azeglio Ciampi

dal Ministro delle Finanze

Vincenzo Visco

Comunicato alla Presidenza nel giugno 1996

INDICE

PREMESSA

I. ECONOMIA INTERNAZIONALE

II. L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1995, 1996, 1997

- II.1 Risultati del 1995
- II.2 Tendenze nel 1996 e 1997
- II.3 Aspetti distributivi

III. OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER L'ECONOMIA ITALIANA NEL TRIENNIO 1997-1999

IV. LA FINANZA PUBBLICA NEL BIENNIO 1996-1997

- IV.1 Sintesi del precedente DPEF 1996-1998
- IV.2 Le modifiche dei quadri di Finanza pubblica associate ai risultati del 1995 e le nuove stime per il 1996
- IV.3 Nuove stime del fabbisogno per il 1996
- IV.4 Stime tendenziali per il triennio 1997-1999
- IV.5 Una strategia in due tappe
- IV.6 Manovra correttiva del giugno 1996 e nuovo scenario tendenziale
- IV.7 Obiettivi programmatici per il triennio 1997-1999
- IV.8 Interventi sulle entrate tributarie
- IV.9 Interventi sulla spesa
- IV.10 Un rapporto fabbisogno-PIL più basso del 4,5 per cento nel 1997
- IV.11 Tempi politici e procedure per il programma di risanamento: provvedimenti collegati

V. POLITICA PER L'OCCUPAZIONE, GLI INVESTIMENTI, IL MEZZOGIORNO

- V.1 Politica contro la disoccupazione
- V.2 Politica per gli investimenti
- V.3 Nuova politica per il Mezzogiorno

VI. DISMISSIONI PATRIMONIALI

VII. POLITICA ECONOMICA PER GLI ANNI 1997-1999: LINEE DI INTERVENTO IN ALCUNI SETTORI

- VII.1 Strategie per il fisco
- VII.2 Riforma della Pubblica Amministrazione
- VII.3 Riforma del Bilancio dello Stato
- VII.4 Federalismo
- VII.5 Tariffe pubbliche e prezzi controllati
- VII.6 Lavori pubblici
- VII.7 Solidarietà sociale
- VII.8 Pubblica istruzione e università
- VII.9 Sanità
- VII.10 Difesa
- VII.11 Esteri

VIII. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola I.1 Unione europea: Indicatori di convergenza per il 1995, 1996, 1997
- Tavola III.1 Quadro macroeconomico di riferimento
- Tavola IV.1 Sviluppo programmatico della Finanza pubblica per il triennio 1996-1998 secondo il DPEF 1995 – Settore statale
- Tavola IV.2 Conti del settore statale nel 1995: Obiettivi e risultati
- Tavola IV.3 Sviluppo tendenziale della Finanza pubblica dopo la manovra correttiva del giugno 1996 – Settore statale
- Tavola IV.4 Sviluppo programmatico della Finanza pubblica per il triennio 1997-1999 – Settore statale
- Tavola VIII.1 Bilancio programmatico dello Stato 1997-1999

PREMESSA

Il Governo con questo Documento di Programmazione Economico- Finanziaria propone le linee fondamentali della propria azione di indirizzo dell'economia italiana verso la ripresa della crescita, il contenimento dell'inflazione, l'entrata nell'Unione Monetaria Europea.

Obiettivo fondamentale dell'azione di Governo è la lotta alla disoccupazione. Perché questo impegno abbia la credibilità che la sua dignità e importanza meritano, occorre che sia sostenibile al di là del breve periodo. La ripresa dell'attività economica su cui esso si fonda dovrà avvenire in un contesto non inflazionistico. Un basso tasso di inflazione è essenziale per proteggere il potere di acquisto dei salari, per rendere la crescita sostenibile nel lungo termine.

Occorre che la ripresa dell'attività economica sia accompagnata da una crescita dell'occupazione. L'esperienza dei paesi dove la creazione dei nuovi posti di lavoro ha raggiunto grandezze significative indica in un basso livello dei tassi di interesse reali, nella capacità di innovazione e nella flessibilità "regolata" del mercato del lavoro gli ingredienti fondamentali di tale successo.

Alla data di presentazione di questo Documento al Parlamento, il livello dei tassi di interesse reali a lungo termine in Italia rimane elevato nel contesto del gruppo dei sette paesi più industrializzati. Ciò è dovuto in massima parte alla dimensione del disavanzo pubblico e del debito rispetto al prodotto interno lordo. Occorre procedere a una decisa e credibile riduzione di queste grandezze per contare su un abbattimento durevole del livello dei tassi reali e dare nuovo impulso alla crescita.

Il DPEF presentato nel 1995 indicava il fabbisogno tendenziale del settore statale per il 1996 e 1997 rispettivamente in 143.500 mld. e in 150.500 mld. Proponeva l'obiettivo di un disavanzo di 109.400 mld. nel 1996 e di 87.600 nel 1997; a tal fine furono adottati interventi ritenuti adeguati. Sulla base delle tendenze in atto il fabbisogno per il 1996 veniva valutato, prima della manovra correttiva, in 130.000 mld.; quello per il 1997 in almeno 141.000 mld. Le cause principali del peggioramento sono: la caduta del tasso di crescita del PIL nel 1996 dal 3 per cento, previsto nel giugno 1995, all'1,2 per cento previsto attualmente; un grado di attuazione della manovra di bilancio approvata lo scorso anno inferiore alle previsioni; spese per interessi più alte del previsto; il venir meno di eventi non ripetibili che hanno influenzato favorevolmente il bilancio del 1995.

Nonostante ciò, il Governo con questo DPEF conferma l'obiettivo di fabbisogno programmatico per il 1997 in 88.000 mld. Non vi è alternativa alla prosecuzione della politica di risanamento del bilancio pubblico: perseguirla con determinazione, nonostante le difficoltà sopraggiunte, rafforza la credibilità del Paese e può produrre effetti favorevoli sui mercati. Il calo dei tassi di interesse è essenziale per attenuare il grave peso che sul fabbisogno è costituito dagli oneri finanziari per il debito; esso è non meno importante per dar sostegno alla produzione.

Per il raggiungimento di questi obiettivi nel corso dei prossimi diciotto mesi, oltre agli effetti prodotti dalla manovra correttiva per l'anno in corso, per il 1997 occorrerà, con

la prossima legge finanziaria, effettuare ulteriori interventi la cui caratteristica continuerà ad essere il peso prevalente che avrà in essa la riduzione delle spese. Non vi potranno essere riserve di principio su alcuno dei comparti di spesa.

Il Documento prevede anche le linee direttive di interventi specifici o settoriali che, nell'ambito delle compatibilità generali di bilancio, potranno trovare attuazione nel corso del 1997. Fra di esse ha netta priorità, nei proponenti del Governo, la politica per l'occupazione e per il Mezzogiorno. I due temi vengono menzionati congiuntamente perché la disoccupazione, problema comune a tutti i paesi dell'Unione europea, ha una forte concentrazione nel Mezzogiorno. Ciò rende il problema ancor più doloroso e grave. Un tasso di disoccupazione che ha superato in quest'area il 22 per cento non è accettabile.

La concentrazione territoriale rende obbligate alcune scelte e priorità. Ammodernamento dell'assetto istituzionale del mercato del lavoro, semplificazione delle normative, sostegno delle imprenditorialità, promozione della ricerca e diffusione della sua applicazione, formazione delle risorse umane, dotazione di adeguate infrastrutture materiali e immateriali e sono linee d'intervento necessarie per l'intero Paese. Ma nel Mezzogiorno esse assumono ancor più pressante evidenza; in questa area il Governo si sente vincolato non solo ad accelerare il suo impegno diretto nella realizzazione delle opere pubbliche, ma anche a favorire il sorgere di imprese locali, specie di quelle medie e piccole, attraverso la costituzione di nuovi distretti industriali e l'ampliamento di quelli esistenti, l'arricchimento di ogni forma di assistenza tecnica e finanziaria. Intende altresì promuovere le modifiche organizzative atte ad accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali e quelle legislative che consentano la partecipazione di capitali privati alla realizzazione degli investimenti pubblici. A tal fine il Governo è impegnato ad introdurre una profonda innovazione nel rapporto con le amministrazioni locali a partire da quelle regionali che, in una rinnovata logica di responsabilità e di partecipazione, devono divenire il punto di snodo di un più generale rilancio delle autonomie locali.

Il Consiglio Europeo di Madrid ha confermato che il terzo stadio dell'Unione Economica e Monetaria avrà inizio 1/1/99; la decisione sui paesi che ne faranno parte sarà presa nel 1998, sulla base dei dati che le singole economie presenteranno alla fine del 1997. Il programma delineato in questo DPEF costituisce un passo necessario verso il traguardo della partecipazione all'Unione Economica e Monetaria dal 1/1/99. L'aggancio dell'Italia all'Europa compendia il disegno operativo delineato in questo Documento. Si porranno così le basi: prima per il rientro della lira nell'Accordo di Cambio Europeo; successivamente, per la partecipazione nell'Unione monetaria. La possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza sarà valutata dall'Esecutivo in autunno in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari.

Il sostegno del Parlamento e delle parti sociali è assunto come essenziale per la piena attuazione del programma delineato in questo Documento. In particolare l'accordo del luglio del 1993, al cui operare è dovuto in primo luogo il progresso che il Paese ha compiuto verso il risanamento e la stabilità, dovrà essere rilanciato, cominciando con l'applicare le parti di esso sinora rimaste inoperative: a questo proposito sta per essere organizzata una sistematica attività di monitoraggio dei prezzi e delle tariffe che porterà a sintesi le esperienze già esistenti in diverse amministrazioni.

Il Governo è convinto che gli italiani sapranno corrispondere con rinnovata fiducia se vedranno affrontati con chiarezza e con determinazione i principali mali di cui soffre il Paese: la disoccupazione, l'arretratezza di intere aree, le iniquità costituite dagli sprechi del

pubblico denaro e dall'evasione fiscale; e se avvertiranno la validità e la concretezza dei traguardi che vengono loro proposti.

L'Italia in questi ultimi anni ha progredito molto verso il risanamento della sua economia; ha dato prova di una capacità non comune di coesione interna. L'entità dello sforzo compiuto e che ci si propone di compiere è data dall'avanzo primario di bilancio che raggiungerà nel 1996 il 4,5 per cento del PIL, per salire ancora al 5,4 per cento nel 1997: è un dato questo che non può non ottenere il riconoscimento dei nostri *partners* europei, non può non avere una ricaduta adeguata sull'onere degli interessi, riducendo ulteriormente il differenziale dei tassi che penalizza la nostra economia.

Nell'affrontare i due prossimi anni non deve abbandonarci la consapevolezza che il tratto ancora da percorrere si è fatto breve, che rinunciare a percorrerlo vanificherebbe i costi sopportati, pregiudicherebbe l'avvenire di intere generazioni.

I. ECONOMIA INTERNAZIONALE

Nel corso del 1995 la crescita dell'economia mondiale è stata del 3,5 per cento, inferiore al trend di lungo periodo e a quanto previsto dalle maggiori organizzazioni internazionali. L'indebolimento della crescita nei paesi industrializzati è stato particolarmente accentuato in Europa dove il tasso di aumento del PIL si è assestato a un livello medio del 2 per cento. L'elevato livello dei tassi di interesse reali a lungo termine (circa 5,4 la media nei principali paesi europei nel 1995) ha costituito, per ciò che concerne l'Europa, dove i margini di capacità inutilizzata erano già ampi, il maggiore fattore di compressione della crescita. Sia nel comparto a breve termine, sia in quello del lungo, i tassi di interesse reali in Europa si sono attestati a livelli considerevolmente più elevati che negli Stati Uniti e in Giappone.

Tale fenomeno è stato accompagnato da deficit di bilancio più elevati in Europa: nella maggior parte dei paesi, le politiche monetarie sono state orientate principalmente al mantenimento dell'obiettivo della stabilità dei cambi; ne è risultato che il sostegno all'attività economica è derivato principalmente dalle politiche di bilancio, con effetti negativi sulla credibilità dei programmi di risanamento delle finanze pubbliche e quindi con la richiesta di più alti tassi di interesse da parte degli investitori, specialmente nel segmento del lungo termine.

I movimenti nei tassi di cambio reali tra le valute europee hanno contribuito al sostegno dell'attività economica in Italia, Regno Unito, Spagna, Svezia; hanno ulteriormente indebolito l'attività economica in Germania e nei paesi con valuta legata al marco tedesco.

Secondo le previsioni prevalenti, diminuzioni nei tassi di interesse a breve, se accompagnate da una decisa contrazione dei bilanci pubblici operata attraverso una diminuzione delle spesa corrente (trasferimenti, pensioni, salari e impiego pubblico), permetteranno in Europa, all'inizio del 1997 una ripresa della crescita. Tuttavia, la permanenza di gravi carenze strutturali, se non affrontata, non permetterà il rapido riassorbimento degli attuali livelli di disoccupazione.

Con un tasso di inflazione medio del 2,4 per cento, l'insieme dei paesi industriali registra il livello più basso degli ultimi trenta anni. Questo è il risultato di politiche monetarie rigorose perseguite nella totalità dei paesi industriali per diversi anni, ma è soprattutto il frutto di un profondo mutamento nei comportamenti collettivi: un basso tasso di inflazione è considerato essenziale dalla generalità degli operatori per proteggere il potere di acquisto dei salari, per abbassare i tassi di interesse reali, per sostenere il livello dei consumi privati, per rendere la crescita sostenibile nel lungo termine. Tuttavia in Europa, molti fattori, tra cui gli elementi di rigidità tuttora presenti nei mercati del lavoro, possono rendere non compatibile il perseguimento di tale obiettivo con ritmi di crescita sostenuti.

Nella maggior parte dei paesi industriali i tassi di interesse a breve, in presenza di un basso tasso di inflazione e di un indebolimento della crescita, sono oggi a livelli considerevolmente più bassi di quelli del 1994 e del 1995. Questo movimento è stato

accompagnato da una discesa nei tassi a lungo termine che però si è interrotta all'inizio del 1996. In Europa, l'indebolimento della crescita ha reso più difficoltoso il raggiungimento degli obiettivi di Maastricht e più incerto il cammino verso l'Unione Monetaria alla scadenza prevista.

Il commercio mondiale è cresciuto a un tasso pari al doppio della crescita del PIL mondiale, nel 1994 e nel 1995. Un andamento analogo è previsto per il 1996 e per il 1997.

Alla base di tale dinamica stanno la continuazione del processo di liberalizzazione, l'apertura dei mercati di molti paesi in via di sviluppo e in transizione verso il libero mercato, l'accresciuta diversificazione dei prodotti, l'attuazione dell'Uruguay Round, il considerevole aumento degli scambi all'interno di regioni in forte crescita quali l'Asia e l'America Latina.

Il processo di convergenza di Maastricht. Il Consiglio Europeo di Madrid nel dicembre del 1995 ha confermato che il terzo stadio dell'Unione Economica e Monetaria avrà inizio l'1 gennaio 1999. Il Consiglio Europeo, che deciderà sull'avvio dell'Unione e sui paesi che ne faranno parte sin dall'inizio, si riunirà nella prima parte del 1998 e delibererà sulla base dei dati che le economie interessate dal processo di unificazione monetaria presenteranno alla fine del 1997.

È precisa volontà di questo Governo rendere l'Italia pienamente partecipe al processo di integrazione europea. A tal fine, si stanno compiendo passi importanti sul sentiero delineato nel Trattato di Maastricht. Maastricht rappresenta un passo decisivo per l'unificazione europea, non solo sul terreno economico, ma anche politico. Gli accordi, garantendo l'integrazione dei mercati economico-finanziari, la stabilità dei cambi, l'integrazione sinergica delle tecnologie e della ricerca, rappresentano un sistema di vincoli in funzione di maggiori opportunità di sviluppo e di occupazione.

Ai fini della convergenza molto lavoro rimane da fare (Tavola I.1), in primo luogo sul fronte delle grandezze di finanza pubblica. È utile ricordare che il fabbisogno e lo stock di debito rilevanti per il rispetto dei parametri del Trattato sono quelli relativi alla Pubblica Amministrazione nel suo complesso, che include, oltre alle Amministrazioni Centrali, quelle Locali e gli Enti di Previdenza. Nel 1995, a fronte di un indebitamento netto della Pubblica Amministrazione pari al 7,1 per cento del PIL (9,0 per cento nel 1994), il debito si è portato al 124,9 per cento del prodotto (125,6 per cento nel 1994): l'inversione è significativa, ma di dimensione ancora modesta per delineare una decisa tendenza alla diminuzione del rapporto debito/PIL, il cui valore è più che doppio rispetto a quello (60 per cento) indicato nel Trattato come parametro rilevante ai fini della valutazione per la partecipazione all'Unione. Germania, Francia e Regno Unito nello scorso anno hanno registrato un debito compreso tra il 49 per cento e il 58 per cento del prodotto; il debito pubblico italiano, in percentuale del prodotto, resta secondo, in ordine di grandezza, solamente a quello belga.

Quanto agli altri criteri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht, la lira è tuttora al di fuori degli Accordi Europei di Cambio e sussistono elevati differenziali, sia in termini di prezzi al consumo (+5,4 per cento nel 1995, contro il +1,4 per cento medio dei tre paesi più "virtuosi", sia di tassi di interesse a lungo termine (11,2 per cento a dicembre 1995, contro il 7 per cento dei tre paesi a minore inflazione).

Peraltro, nei mesi scorsi l'inflazione al consumo si è ridotta e i tassi di interesse sono diminuiti rispetto alla fine del 1995. Questa riduzione rappresenta un'occasione favorevole

che il Governo intende cogliere: il proseguire del risanamento finanziario del Paese è uno dei presupposti affinché l'evoluzione positiva già in atto su prezzi e tassi di interesse si intensifichi.

Oggi, l'apprezzamento della lira e il rallentamento dell'inflazione pongono le premesse per un rientro della nostra valuta negli Accordi Europei di cambio. Si apre l'opportunità di stabilizzare le aspettative sui livelli di inflazione dei paesi più "virtuosi" nella Comunità; vi contribuirà il rilancio dell'accordo del luglio 1993 considerato nella sua interezza. Come è già stato ampiamente dimostrato dai fatti, un rapporto costruttivo e responsabile tra Governo e parti sociali è necessario al risanamento della nostra economia, salva restando la distinzione dei rispettivi ruoli: come a sindacati e imprenditori competono le trattative in materia di relazioni industriali, così competono al Governo le decisioni in materia di finanza pubblica.

La politica di finanza pubblica proposta da questo Documento darà certezze ai mercati e credibilità all'obiettivo programmatico di inflazione per il 1997.

Essa è stata calibrata sul convincimento che qualunque ritardo nell'azione di risanamento finanziario si tradurrebbe in maggiori sacrifici per il Paese. Un intervento incisivo oggi consente un immediato risparmio sulla spesa per interessi, che passa attraverso i due canali dei minori tassi di interesse, grazie a un effetto "credibilità", e delle minori emissioni. Qualora la riduzione degli interessi sia, come speriamo, maggiore di quella oggi prudenzialmente ipotizzabile, l'Esecutivo valuterà se cercare di conseguire, nonostante la peggiorata situazione ciclica, traguardi più ambiziosi di quelli qui annunciati.

La politica dei redditi e un deciso aggiustamento fiscale sono da considerarsi complementari nell'azione di Governo al fine di portare l'Italia in condizioni tali da meritare una valutazione positiva ai fini dell'ingresso nell'Unione monetaria europea sin dalla sua costituzione.

TAVOLA I.1: UNIONE EUROPEA: INDICATORI DI CONVERGENZA PER IL 1995, 1996, 1997

	Inflazione			Deficit/PIL			Debito/PIL (3)			Tassi di interesse (1)
	1995	1996 (1)	1997 (1)	1995	1996 (1)	1997 (2)	1995	1996 (1)	1997 (1)	mar-96
Germania	1,8	1,5	1,5	-3,5	-3,9		57,7	60,1	61,1	6,5
Francia	1,8	1,8	1,8	-5,0	-4,2	-3,0	52,3	55,0	56,4	6,7
Italia	5,2	4,4	4,0	-7,2	-6,8	-4,4	124,9	121,4	119,5	10,4
Regno Unito (5)	2,8	2,8	2,6	-5,1	-3,8		48,8	49,7	49,5	8,1
Spagna	4,7	3,6	3,2	-5,9	-4,7	-3,0	64,7	65,5	65,4	9,9
Paesi Bassi	2,0	2,3	2,0	-3,8	-3,5		79,0	79,5	78,5	6,5
Belgio	1,5	2,0	2,0	-4,5	-3,4	-2,5	133,8	132,7	130,6	6,8
Svezia	2,6	2,8	2,9	-6,8	-4,5	-2,5	80,3	79,5	78,6	8,8
Austria	2,3	2,2	1,9	-6,1	-5,1	-3,0	66,7	69,3	71,3	6,6
Danimarca (6)	1,9	2,4	2,6	-1,7	-1,0	0,0	81,6	81,6	78,3	7,6
Finlandia	1,0	2,0	2,0	-5,6	-3,0	-0,5	60,3	62,5	62,0	7,7
Grecia	9,3	7,4	5,6	-9,0	-7,9	-4,2	113,2	113,3	113,1	13,3
Portogallo	4,1	3,5	3,3	-5,2	-4,5	-3,0	72,6	72,6	72,3	9,1
Irlanda	2,5	2,3	2,7	-2,1	-2,6		85,3	80,0	76,0	8,0
Lussemburgo	1,9	1,8	2,0	0,4	0,0		6,3	6,7	6,8	6,8
Unione Europea	3,0	2,6	2,5	-5,1	-4,6	-3,6 (1)	72,0	73,0	72,9	7,9
Criteri di convergenza	2,9	3,2	3,2	-3,0	-3,0	-3,0	60,0	60,0	60,0	8,9

Note: La tabella mostra gli indicatori di convergenza eccetto il criterio dei tassi di cambio.

Seguendo la medesima metodologia dalla Commissione Europea, per i criteri di convergenza dei tassi di inflazione e dei tassi di interesse abbiamo adottato la media aritmetica dei tre paesi con minore inflazione.

La fonte dei dati è Tab.8 in *International Monetary Fund: World Economic Outlook, May 1996*, eccetto i dati di consuntivo 1995 per Malia.

1) Stime del Fondo Monetario Internazionale.

2) Obiettivi ufficiali dei Governi.

3) Stock di debito alla fine dell'anno. I dati si riferiscono al debito delle Amministrazioni Pubbliche ma potrebbero non essere coerenti con la definizione stabilita a Maastricht.

4) Rendimento dei titoli di stato a 10 anni o maturità più vicina.

5) Indice dei prezzi al dettaglio esclusi interessi sui mutui ipotecari.

6) I depositi del Governo presso la Banca Centrale, i titoli non governativi detenuti dal Governo, e il debito legato alle compagnie pubbliche ammontava a circa il 20% del PIL nel 1995.

II. L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1995, 1996, 1997

II.1 RISULTATI DEL 1995

La fase recessiva, esauritasi sul finire del 1993, è stata seguita nel 1994 da una ripresa che si è rafforzata nel 1995, con una crescita del PIL del 3,0 per cento in termini reali rispetto al 2,1 per cento dell'anno precedente, grazie soprattutto all'espansione della domanda estera fortemente favorita dalla svalutazione della lira.

La maggiore competitività delle nostre merci in termini di prezzo e la capacità delle imprese di acquisire nuove quote di mercato all'estero hanno permesso il consolidarsi della crescita delle esportazioni dal 10,5 per cento del 1994 all'11,6 per cento del 1995. I maggiori utili hanno accresciuto le potenzialità di autofinanziamento delle imprese e, hanno sostenuto l'ampliamento della capacità produttiva e la domanda di investimenti in macchinari e attrezzature (+12,7 per cento nel 1995). Il grado di utilizzo degli impianti ha mostrato un aumento di circa due punti percentuali rispetto al 1994.

Più modesta è risultata la crescita dei consumi complessivi (1,2 per cento) e quella degli investimenti in costruzioni (0,5 per cento). La componente privata dei consumi è cresciuta di 1,7 per cento del 1995, rispetto all'1,5 per cento del 1994. Nel settore delle costruzioni la domanda del settore pubblico mostra qualche segnale di ripresa.

Dal lato dell'offerta si osserva una crescita del valore aggiunto ai prezzi di mercato del 2,7 per cento in termini reali. I settori trainanti sono stati l'industria in senso stretto (4,7 per cento) e i servizi destinabili alla vendita (2,7 per cento); bassi o nulli sono risultati i contributi del settore agricolo (0,3 per cento), edilizio (1,0 per cento) e dei servizi non destinabili alla vendita (0,0 per cento). Coerentemente con gli sviluppi osservati dal lato della domanda, la produzione industriale ha mostrato lo sviluppo più consistente nel settore dei beni d'investimento (14,3 per cento).

La ripresa dell'attività produttiva è coincisa con aumenti sostenuti nella produttività del lavoro. La diminuzione nella domanda di lavoro è, tuttavia, rallentata. L'occupazione totale è infatti diminuita di circa mezzo punto percentuale nel 1995, rispetto alla flessione dell'1,5 per cento registrata dell'anno precedente. In particolare, l'occupazione indipendente ha mostrato una crescita dello 0,4 per cento, mentre il calo dell'occupazione dipendente, al netto del ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, è stata dello 0,8 per cento. Oltre che alla diminuzione della domanda di lavoro, l'aumento del tasso di disoccupazione dall'11,3 per cento del 1994 al 12,0 per cento del 1995 è da ricondursi anche alla crescita dell'offerta di lavoro (0,2 per cento).

Si è confermata nel 1995 una crescita salariale moderata, in assenza di conflittualità fra le parti sociali. A un aumento del 3,3 per cento delle retribuzioni orarie contrattuali ha corrisposto una crescita del 4,3 per cento delle retribuzioni per unità di lavoro dipendente. Il costo del lavoro ha visto un aumento ancora più consistente (5,2 per cento), cui ha corrisposto una crescita rilevante della produttività del lavoro. La crescita del costo del lavoro per unità di prodotto è risultata quindi dell'1,7 per cento. I prezzi dei prodotti industriali sono cresciuti del 7,9 per cento.

La politica dei redditi, il perseguimento di una politica monetaria rigorosa in presenza di una debole domanda interna, il permanere di ampi margini di disoccupazione, hanno impedito che il rialzo dei prezzi in lire delle materie prime causato dal deprezzamento della lira della prima parte dell'anno, si trasmettesse pienamente in aumento dei prezzi. Una svalutazione della lira del 15 per cento ha provocato un rialzo dei prezzi contenuto, dal 3,5 al 6 per cento. È stato così confermato che la tradizionale spirale perversa fra svalutazione e inflazione si è spezzata. Nella seconda metà del 1995, l'apprezzamento della valuta nazionale e la discesa dei prezzi internazionali hanno permesso l'inizio di una decelerazione dei prezzi, specialmente allo stadio di produzione. In media d'anno, l'indice generale dei prezzi al consumo è cresciuto del 5,4 per cento, mentre la crescita del deflatore del PIL è stata del 5,0 per cento.

Il peggioramento delle ragioni di scambio ha controbilanciato solo parzialmente l'attivo registrato nelle quantità scambiate con l'estero. Il saldo merci della bilancia dei pagamenti, quindi, è risultato in attivo e pari al 4,0 per cento del PIL, quasi un punto percentuale più alto rispetto al 1994. Anche il saldo delle partite correnti ha visto un aumento in rapporto al PIL passando dall'1,6 per cento del 1994 al 2,5 per cento del 1995.

II.2 TENDENZE NEL 1996 E 1997

La continuazione dell'apprezzamento della lira nella prima parte del 1996 ha già mostrato i suoi effetti positivi sul tasso di inflazione. In media d'anno si prevede che nel 1996 il tasso di crescita dell'indice generale dei prezzi sia uguale al 3,9 per cento. Per il 1997 è legittimo porsi un obiettivo di tasso d'inflazione pari al 2,5 per cento in media d'anno. Tale risultato presuppone il proseguimento della politica dei redditi stipulata negli accordi fra le parti sociali. Il Governo si propone un suo rafforzamento mediante un complesso di misure che riguarderanno le tariffe pubbliche, il monitoraggio sui prezzi, interventi sulla struttura dei flussi delle merci nonché la moderazione salariale e che sono illustrati nel successivo paragrafo VII.3.

L'apprezzamento della lira può produrre un ridimensionamento dell'eccezionale aumento di competitività in termini di prezzo dei nostri prodotti nei mercati internazionali. A seguito della marcata decelerazione dell'attività produttiva in Europa, nel 1996 si prevede una generale moderazione della domanda estera di merci e servizi, con un rallentamento nella crescita delle esportazioni e degli investimenti. Nel 1997, la ripresa delle economie europee dovrebbe permettere una crescita delle esportazioni e della capacità produttiva da parte delle imprese. Inoltre, un'ulteriore spinta alla ripresa degli investimenti potrà provenire dalla riduzione dei tassi di interesse, nella progressiva convergenza dei nostri rendimenti a quelli degli altri paesi europei. È infine previsto che i consumi privati non aumentino sensibilmente e che i consumi collettivi continuino a decrescere in termini reali.

Come conseguenza di queste analisi la crescita del PIL reale è prevista rallentare e attestarsi all'1,2 per cento nel 1996 e riprendere maggiore impulso nel 1997 con un tasso del 2,0 per cento.

Il saldo merci della bilancia dei pagamenti dovrebbe rimanere pressoché identico in rapporto al PIL nel biennio, mentre è atteso un miglioramento delle partite invisibili tale da portare il saldo delle partite correnti poco al di sopra del 3 per cento del PIL nominale.

II.3 ASPETTI DISTRIBUTIVI

Nel corso del triennio 1993-1995 anche per effetto del significativo incremento della domanda estera trainata dall'andamento del cambio si è verificata una redistribuzione del reddito a vantaggio dei profitti. Queste tendenze potrebbero proseguire, seppure in misura più attenuata, nel corso dei prossimi diciotto mesi.

Parallelamente, nello stesso periodo, si è realizzato uno spostamento rilevante di reddito disponibile dalle "famiglie consumatrici" alle imprese individuali ed alle società del settore privato. Nei conti delle famiglie si è andato progressivamente riducendo l'apporto dei redditi da lavoro dipendente, a fronte di una crescente importanza dei redditi da lavoro autonomo e del risultato lordo di gestione. Il ruolo più contenuto dei redditi da lavoro nei bilanci familiari si è associato ad indicazioni di una più elevata dispersione delle retribuzioni e ad una progressiva espansione di nuove forme di lavoro non assimilabili al lavoro dipendente o al lavoro autonomo.

A ciò si è aggiunta l'accentuazione del dualismo fra le diverse aree del Paese, poiché la fase espansiva caratterizzata dal notevole incremento delle esportazioni dei beni industriali, ha solo marginalmente interessato il meridione.

Tali aspetti aggiungendosi ai preesistenti ritardi strutturali, hanno ancor più esaltato gli squilibri occupazionali.

Nei prossimi diciotto mesi le misure che il Governo adotterà – nell'ambito dell'azione di rilancio della politica dei redditi – per ridurre il tasso di inflazione e per aumentare l'occupazione, dovranno contribuire al riequilibrio della distribuzione dei redditi.

Nel biennio 1996-1997, al netto degli effetti ciclici, la tendenza discendente del tasso di inflazione ed il contenimento dei margini di disoccupazione potrebbero tradursi in una apprezzabile riduzione degli indicatori di disuguaglianza ed in una contrazione non marginale dell'area della povertà.

III. OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER L'ECONOMIA ITALIANA NEL TRIENNIO 1997-1999

Le turbolenze che nel 1995 hanno interessato i mercati valutari e finanziari confermano la gravità dei rischi connessi con l'accumulo del debito pubblico e la necessità di porre il riequilibrio dei conti dello Stato al centro dell'azione della politica economica. Nei paesi caratterizzati da tassi d'inflazione e da un peso del debito pubblico elevati, le predette tensioni hanno avuto ripercussioni più pesanti.

L'obiettivo per il nostro Paese sarà quello di conciliare il riequilibrio dei conti pubblici con la ripresa dell'attività produttiva.

Come sottolineato in precedenza, aggiustamento dei conti pubblici e crescita sostenuta sono compatibili se la manovra di bilancio si basa prevalentemente su interventi di riqualificazione e contenimento permanente della dinamica della spesa. Inoltre, la ripresa degli investimenti, la ricerca di più elevati livelli di produttività e una maggiore flessibilità regolata sul mercato del lavoro costituiscono gli strumenti per combattere la disoccupazione particolarmente nel Mezzogiorno.

Per conseguire gli obiettivi indicati, cruciali risultano l'abbattimento dell'inflazione e il contemporaneo accrescimento dell'avanzo primario; questi due fattori accelereranno la flessione dei tassi d'interesse verso i livelli prevalenti sui mercati internazionali, riducendo la dimensione degli interventi correttivi necessari per il riequilibrio dei conti pubblici; sarà allora possibile seguire orientamenti meno restrittivi nella conduzione della politica monetaria. Ne deriveranno un aumento del credito disponibile per l'attività del settore privato e una riduzione del costo nel finanziamento degli investimenti.

La politica dei redditi dovrà continuare a fornire certezze e a favorire il riassorbimento degli impulsi inflazionistici salvaguardando nel contempo il potere d'acquisto delle retribuzioni.

Per il conseguimento degli obiettivi indicati, fondamentale sarà l'impegno delle imprese nel perseguire guadagni di quote sui mercati interni e internazionali.

Il risanamento della finanza pubblica renderà possibile destinare un ammontare di risorse superiore a quello attuale alla realizzazione di infrastrutture pubbliche; saranno in particolare realizzate quelle opere che in base all'esperienza internazionale sono maggiormente in grado di accrescere la produttività del sistema economico nel suo complesso.

Il rilancio degli investimenti pubblici è subordinato alla definizione di procedure atte ad assicurare una maggiore trasparenza delle operazioni e la concorrenza delle imprese. I riflessi sul bilancio pubblico potranno essere contenuti entro limiti accettabili, utilizzando appieno le risorse messe a disposizione dalla UE e i finanziamenti degli organismi internazionali nonché coinvolgendo nelle nuove iniziative il settore privato attraverso forme di finanziamento diretto di opere pubbliche sul mercato finanziario.

La privatizzazione delle imprese pubbliche, la liberalizzazione e la regolamentazione dei mercati, l'attenuazione dei vincoli che ostano all'espletarsi della libera iniziativa, l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, la

modernizzazione della pubblica amministrazione potranno contribuire, insieme con il riequilibrio dei conti pubblici, a porre le basi per una nuova fase di crescita sostenuta in condizioni di stabilità.

Nel triennio 1997-1999, il prodotto interno potrebbe tornare a svilupparsi a ritmi sostenuti. Nel 1997 la crescita in termini reali dovrebbe raggugiarsi al 2 per cento, per poi innalzarsi al 2,8 per cento nel 1998 e al 2,9 per cento nel 1999. L'occupazione dovrebbe aumentare di circa 0,5 punti percentuali in ciascun anno nel biennio 1997-1998, e dello 0,7 per cento nel 1999. Il tasso di disoccupazione scenderebbe nel triennio di circa un punto percentuale. L'inflazione cala dal 3,9 per cento nel 1996 ai valori obiettivo del 2,5 per cento nel 1997 e del 2 per cento nel 1998 e nel 1999.

TAVOLA III.1: QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

	1996		1997	Obiettivi DPEF 1996		
	Obiettivo DPEF 1995	Previsioni odierne	Obiettivo DPEF 1995	1997	1998	1999
Crescita del PIL reale	3,0	1,2	3,1	2,0	2,8	2,9
Inflazione	3,5	3,9	3,0	2,5	2,0	2,0
Tassi d'interesse (BOT 12)	8,5	7,7	8,0	7,0	7,0	7,0
Tasso di disoccupazione	10,3	11,8	9,7	11,6	11,4	10,9
Crescita dell'occupazione	0,6	0,4	0,7	0,4	0,6	0,7

IV. LA FINANZA PUBBLICA NEL BIENNIO 1996-1997

IV.1 SINTESI DEL PRECEDENTE DPEF 1996-1998

Il DPEF presentato dal precedente governo aveva definito per il triennio 1996-1998 una strategia di rientro degli squilibri di finanza pubblica basata sulle seguenti caratteristiche:

- moderato aumento della pressione tributaria;
- invarianza in termini reali della spesa corrente al netto degli interessi;
- crescita delle spese per investimento in linea con la crescita del reddito monetario;
- riduzione della quota della spesa per interessi sul reddito.

Lo stesso documento assumeva una ipotesi di crescita del reddito nazionale pari a circa il 3 per cento reale per ciascun anno del triennio e tassi d'inflazione declinanti gradualmente dal 3,5 per cento nel 1996 al 3,0 per cento nel 1997, al 2,5 per cento nel 1998. Da ciò derivava una crescita dell'avanzo primario pari all'1,5 per cento del PIL per ogni anno del triennio. Di qui la progressiva riduzione del fabbisogno del settore statale dal 7,5 per cento del PIL nel 1995, al 6,0 per cento nel 1996, al 4,5 per cento nel 1997 e, infine, al 3,0 per cento nel 1998. La riduzione della quota degli interessi sul PIL avrebbe consentito di finanziare una spesa per investimenti crescente in linea con la crescita del PIL.

Con le decisioni di bilancio dello scorso anno venivano introdotte correzioni ammontanti a 32.500 mld. per il 1996 che si proiettavano per circa 26.000 mld. nei due anni successivi. Ulteriori interventi correttivi venivano previsti per gli anni 1997 e 1998, per un ammontare pari rispettivamente a circa 32.000 mld. e 23.000 mld. (Tavola IV.1).

TAVOLA IV.1: SVILUPPO PROGRAMMATICO DELLA FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 1996-1998 SECONDO IL DPEF 1995 - SETTORE STATALE

	1995	1996	1997	1998
Spese correnti al netto interessi	461,6	476,2	485,8	500,8
Spese in conto capitale	59,1	57,3	61,3	67,5
Spese complessive netto interessi	520,7	533,5	547,1	568,3
Entrate tributarie	461,6	494,7	531,0	569,6
Altre entrate	119,1	118,7	120,1	123,8
Entrate complessive	580,7	613,4	651,1	693,4
Saldo primario	60,0	80,0	104,0	125,1
Spesa per interessi	190,0	189,4	191,6	188,2
Fabbisogno programmatico	130,0	109,4	87,6	63,1
Interventi correttivi programmati		32,5	27,0	25,1
Fabbisogno tendenziale pre finanz. '95	130,0	143,5	150,5	152,0
Manovra correttiva attuata con la finanz. '96:				
- sulle spese		16,0	14,0	15,5
- sulle entrate		16,5	13,5	13,5
Effetto indotto sulla spesa per interessi		-1,6	-2,5	-2,5
Fabbisogno tendenziale stimato dopo la fin. '95		109,4	121,0	121,0
Interventi da attuare nel '97 e '98			32,0	23,0
Pressione tributaria	26,24	26,04	26,38	26,80
Idem, corretta per l'accisa regionale su benzina	25,86	25,66	26,02	26,40
PIL nominale programmato	1.758,8	1.872,8	1.986,7	2.099,3

IV.2 LE MODIFICHE DEI QUADRI DI FINANZA PUBBLICA ASSOCIATE AI RISULTATI DEL 1995 E LE NUOVE STIME PER IL 1996

Nel 1995 veniva raggiunto l'obiettivo di fabbisogno del settore statale indicato in occasione della formazione del precedente DPEF, grazie al verificarsi di eventi straordinari che non hanno però modificato la dinamica di fondo del bilancio. Tale risultato era tuttavia ottenuto in presenza di una caduta, rispetto alle previsioni, delle entrate tributarie ed extra-tributarie per circa 17.000 mld., e grazie a una riduzione nelle spese per pari importo (Tavola IV.2).

Quindi nel 1995:

- la pressione tributaria è risultata inferiore al valore obiettivo (25,25 per cento del PIL invece del 26,24 per cento programmato) sia perché il PIL monetario è aumentato più del previsto (+8,0 per cento invece del 6,5 per cento previsto), sia perché le entrate sono risultate inferiori alle previsioni programmatiche;
- le spese, correnti e per investimenti, si sono ridotte rispetto all'anno precedente (-1,5 per cento) anziché aumentare del 2,62 per cento come indicato nelle previsioni programmatiche.

Tali risultati avrebbero richiesto, da soli, una revisione delle stime delle entrate e delle spese per il 1996 e, conseguentemente, una revisione del quadro tendenziale per i due anni successivi. Avrebbero comportato altresì una revisione delle stime delle entrate e spese per gli anni 1997 e 1998 anche se fossero rimaste valide tutte le altre condizioni della previsione.

TAVOLA IV.2: CONTI DEL SETTORE STATALE NEL 1995: OBIETTIVI E RISULTATI

Entrate e spese	Obiettivo	Risultato	Variaz. assoluta	Variaz. percent.
Entrate tributarie	461,6	447,1	-14,5	-3,14
Altre entrate correnti	101,7	99,7	-2,0	-1,96
Entrate capitale	17,4	16,4	-0,9	-5,17
Totale incassi	580,7	563,3	-17,4	-3,00
Spese correnti netto interessi	461,6	442,8	-18,8	-4,08
Spese c/capitale	59,1	56,9	-2,2	-3,69
Totale spese netto interessi	520,7	499,7	-21,0	-4,03
Interessi	190,0	193,8	3,8	2,01
Totale spesa	710,7	693,5	-17,2	-2,42
Saldo corrente al netto interessi	100,1	104	3,9	3,92
Avanzo primario	60,0	63,6	3,6	5,94
Fabbisogno	130,0	130,2	0,2	0,19

IV.3 NUOVE STIME DEL FABBISOGNO PER IL 1996

La costruzione del nuovo quadro tendenziale per il triennio 1997-1999 riconsidera innanzi tutto le stime per l'anno in corso. La relazione trimestrale di cassa già correggeva la stima del fabbisogno 1996 a 119.000 mld. contro i 109.400 mld. programmati. Alla base di tale revisione stavano il rallentamento dell'economia, una maggiore spesa per interessi, la previsione di un intervento di ricapitalizzazione del Banco di Napoli.

Un'ulteriore revisione del quadro di finanza pubblica per il 1996 si rendeva necessaria a causa: (a) dell'accentuarsi dei segnali di minor crescita del PIL reale, stimato all'1,2 per cento rispetto al 3 per cento previsto dal precedente DPEF; (b) dell'andamento del fabbisogno nei primi mesi dell'anno.¹

Le valutazioni precedenti l'intervento correttivo di giugno stimavano il fabbisogno del settore statale nel 1996 a circa 130.000 mld. Oltre ai fattori già elencati il suo peggioramento derivava anche da:

- a) La non ripetibilità di alcuni sviluppi che consentirono il raggiungimento dell'obiettivo di fabbisogno nel 1995 tra i quali:
 - la forte riduzione dello squilibrio finanziario con la Comunità rispetto ai valori storicamente sperimentati nei precedenti anni 1993 e 1994 (1.200 mld. contro gli 8-9.000 mld. degli anni passati) e ai valori che si presenteranno nel 1996;
 - la forte riduzione del prelievo dalla Tesoreria per il finanziamento della spesa sanitaria da parte delle Regioni, senza che esistessero ragioni strutturali perché ciò avvenisse e che comunque non si ripeteranno nel 1996;
 - la ritardata definizione dei contratti di lavoro pubblici per il 1994-95 che ha mantenuto sostanzialmente invariata, nei due anni, la spesa in termini monetari per i dipendenti statali;
 - il ritardato avvio di numerosi programmi di spesa in conto capitale prodotto dal blocco degli impegni di spesa disposti con il D.L. 41/1995 e, infine, il calo degli utilizzi delle disponibilità di Tesoreria da parte dell' ENAS rispetto alle previsioni;
- b) La attenuazione della manovra correttiva: alcune delle sue disposizioni, che avranno effetti significativi nel medio-lungo termine, produrranno nel 1996 effetti di risparmio inferiori a quelli previsti.

¹ La necessità di rivedere le stime sul fabbisogno 1996 è divenuta più urgente con lo svilupparsi nel corso del 1996, di un andamento del fabbisogno che si è mostrato, soprattutto nel periodo da gennaio ad aprile fonte di grande preoccupazione: nei primi 4 mesi dell'anno esso ha raggiunto i 67.000 mld., superiore di circa 15.500 mld. al fabbisogno del corrispondente periodo del 1995. I dati di maggio, che indicano una riduzione di questo eccesso e i primi dati sul gettito dell'autotassazione fanno prevedere, per i primi sei mesi dell'anno, un fabbisogno di poco superiore a quello del corrispondente periodo dello scorso anno. Da una prima analisi dei dati del primo quadrimestre, si rileva un andamento delle entrate superiore alla crescita oggi prevista del reddito monetario 1996 (+ 5,5 per cento) ma probabilmente inferiore alla crescita del reddito che era stata inizialmente prevista (+ 6,5 per cento); si rileva un andamento della spesa superiore a quello previsto nei comparti della sanità, delle regioni e enti locali, delle pensioni dei dipendenti pubblici; si rileva altresì un netto peggioramento nel saldo dei flussi di cassa con l'Unione Europea.

L'insieme di questi fattori giustificava la nuova stima di 130.000 mld. per fabbisogno 1996.

IV.4 STIME TENDENZIALI PER IL TRIENNIO 1997-1999

Sulla base delle nuove valutazioni delle entrate e delle spese per il 1996 e del quadro macroeconomico di riferimento per il periodo 1996-1999, sintetizzato nella Tavola III.1, è stato costruito il quadro tendenziale per il triennio 1997-1999.

Le stime tendenziali sono state elaborate con riferimento al bilancio del settore pubblico, la cui definizione è ormai assai prossima a quella delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali, presa a base per le verifiche dei criteri di Maastricht. Nel prosieguo del Documento si farà tuttavia riferimento al settore statale che è il centro di finanziamento della spesa e dei disavanzi e per il quale sono disponibili con tempestività statistiche mensili² sui flussi di entrata e di spesa.

Al fine di consentire la valutazione della distanza che ancora ci separa dal rispetto dei criteri di Maastricht e dei progressi che ci si propone di compiere, si riporta anche il conto delle pubbliche amministrazioni e una valutazione del debito di questo settore.

Le stime sono state elaborate utilizzando l'ipotesi tecnica di "politiche invariate" (art. 3, comma 2, lett. a) della Legge 362 del 1988), che presuppone la costanza della legislazione e della prassi. Esse fanno riferimento al quadro programmatico dell'economia italiana delineato nelle pagine precedenti e ipotizzano che la massa salariale nel suo complesso evolva in linea con l'inflazione programmata e con la produttività.

Le stime sono state condotte in modo analitico per le varie imposte e per le principali voci di spesa. Per le entrate tributarie, le valutazioni sono state elaborate con riferimento alle singole componenti dei vari tributi, spesso legate a basi imponibili diverse. Nell'ambito delle spese, una disamina particolare è stata riservata alle varie categorie di pensioni: sono stati valutati gli effetti dei meccanismi di indicizzazione, quelli della graduale sostituzione delle pensioni che vengono a cessare con quelle di nuova liquidazione, nonché i riflessi della riforma del 1995. Per le spese in conto capitale, si è ipotizzata una leggera ripresa dell'attività di investimento.

² Il settore pubblico esclude (come le pubbliche amministrazioni dei conti nazionali) l'ente Ferrovie, i Monopoli di Stato, le Poste e l'azienda Telefoni, in relazione ai mutamenti istituzionali intervenuti che le assimilano alle imprese pubbliche. A differenza delle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali, il settore pubblico include le Aziende municipalizzate.

Le differenze sostanziali che permangono rispetto al conto delle pubbliche amministrazioni della contabilità nazionale sono: le partite finanziarie (essenzialmente aumento dei fondi di dotazione delle partecipazioni statali, acquisto di titoli degli istituti di credito speciale, acquisizione di depositi bancari, ecc.), che vengono esaminate nel conto del settore pubblico ma non in quello delle pubbliche amministrazioni; il diverso numero di enti presi in considerazione (in particolare, le casse scolastiche e alcuni enti morali, non sono ricompresi nella definizione di settore pubblico utilizzata dal Ministero del Tesoro; nel conto di questo settore, ci si limita a individuare le assegnazioni effettuate in loro favore dagli enti centrali e periferici maggiori; nel conto delle pubbliche amministrazioni, viene invece esaminata la tipologia delle loro spese).

Le stime delle entrate e delle spese assumono specificatamente che:

- le retribuzioni unitarie dei dipendenti pubblici continuano a crescere in linea con le ipotesi di rinnovi contrattuali previsti per il 1997-1998;
- le pensioni crescano in linea con la crescita dei prezzi dell'anno precedente, come definito dalla legge di riforma;
- i tassi di interesse sui Bot a 12 mesi discendano dal livello attuale dell'8 per cento circa sino al 7,7 per cento alla fine dell'anno in corso, al 7 per cento alla fine del 1997 per restare fermi su tale livello sino alla fine del triennio;
- la restituzione del drenaggio fiscale rimanga limitata all'adeguamento delle detrazioni d'imposta alla crescita dei prezzi;
- le aliquote delle imposte specifiche rimangano invariate rispetto ai livelli attuali; in tal modo, una loro eventuale modifica viene ricondotta nell'ambito degli interventi correttivi;
- gli enti decentrati contengano l'evoluzione della spesa entro i limiti definiti dalla crescita delle assegnazioni dello Stato e dall'andamento delle entrate proprie.

Il risultato delle stime tendenziali per l'anno 1997 collocherebbe il valore atteso del fabbisogno ad un livello superiore di circa 20.000 mld. rispetto a quello che risultava, per lo stesso anno, dopo la legge finanziaria 1996-1998.

IV.5 UNA STRATEGIA IN DUE TAPPE

Per l'impostazione della sua politica di bilancio il nuovo governo ha preso atto delle "particolarità" che hanno permesso il rispetto dell'obiettivo di fabbisogno 1995; ha preso atto altresì del mutamento del quadro macroeconomico. Ritiene tuttavia di confermare gli obiettivi proposti dal precedente DPEF come obiettivi strategici ai fini anche della partecipazione all'Unione Monetaria Europea. Ha, di conseguenza, disegnato una strategia di interventi correttivi sulla finanza pubblica per i prossimi 18 mesi costruita su due tappe tra di loro connesse.

La prima tappa si è concretizzata in una serie di interventi correttivi sui conti del settore statale per il 1996-1997 che sono definiti oltre che da alcuni atti già adottati in via amministrativa dal governo, dal decreto legge approvato prima della adozione del presente Documento di programmazione economica e finanziaria.

La seconda tappa troverà collocazione nei provvedimenti legislativi che saranno adottati sotto forma di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, nella legge finanziaria e nella legge di bilancio che, nel prossimo autunno, completeranno la manovra correttiva per il 1997.

IV.6 MANOVRA CORRETTIVA DEL GIUGNO 1996 E NUOVO SCENARIO TENDENZIALE

Il complesso degli interventi correttivi già attuati incide per circa 16.000 mld. sul fabbisogno 1996 e per circa 17-18.000 mld. sui fabbisogni degli anni 1997, 1998 e 1999; a ciò si aggiungano effetti di risparmio sulla spesa per interessi stimati per il 1996 in 1.100 mld. e per il triennio successivo rispettivamente in circa 2.200, 3.500 e 4.500 mld. Gli interventi correttivi per il 1996 riguardano le spese per 11.000 mld. e le entrate per 5.100 mld. Per le spese tali importi si proiettano sostanzialmente invariati nel triennio, mentre per le entrate gli effetti sul triennio 1997-1999 dovrebbero essere superiori ai 7.000 mld. annui.

L'aumento del gettito e la riduzione delle spese per gli anni 1997 e successivi, conseguenti alla manovra correttiva adottata, devono essere considerati come una parziale anticipazione degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il 1997. La manovra correttiva recentemente adottata contribuisce quindi in via strutturale all'azione di riequilibrio dei conti pubblici per il prossimo triennio.

Per effetto dell'intervento correttivo sopra descritto, il nuovo fabbisogno tendenziale risulta pari per il 1997 a 121.000 mld., per il 1998 a 117.900 mld. a, per il 1999, a 115.800 mld. (Tavola IV.3).

TAVOLA IV.3: SVILUPPO TENDENZIALE DELLA FINANZA PUBBLICA DOPO LA MANOVRA CORRETTIVA DEL GIUGNO 1996 - SETTORE STATALE

Entrate e spese	1995	1996	1997	1998	1999
	consuntivo	previsioni	previsioni	previsioni	previsioni
Spese correnti al netto interessi	442,7	451,9	477,8	504,6	517,1
Spese in conto capitale	56,9	58,0	58,1	62,3	65,1
Spese complessive al netto interessi	499,6	509,9	535,9	566,9	582,2
Entrate tributarie	447,1	481,7	497,1	519,5	539,9
Altre entrate	116,2	110,8	111,8	115,3	120,1
Entrate complessive	563,3	592,5	608,9	634,8	660,0
Saldo primario	63,6	82,6	73,0	67,9	77,8
Spesa per interessi	193,8	195,6	194,0	185,8	193,6
Saldo corrente	-89,8	-68,0	-75,6	-68,8	-65,2
Fabbisogno	130,2	113,0	121,0	117,9	115,8

Le nuove stime tendenziali prevedono:

- una crescita della spesa al netto degli interessi del 5,1 per cento nel 1997, del 5,8 per cento nel 1998, e del 2,7 per cento nel 1999;
- una crescita delle entrate tributarie del 3,2 per cento nel 1997, del 4,5 per cento nel 1998, del 3,9 per cento nel 1999, con una significativa caduta della pressione tributaria.

IV.7 OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL TRIENNIO 1997-1999

La politica di bilancio per il triennio 1997-1999 accetta e fa propri gli obiettivi programmatici del fabbisogno per gli anni 1997 e 1998 fissati dal precedente DPEF rispettivamente nel 4,5 per cento e 3,0 per cento del prodotto interno lordo e propone per il 1999 un obiettivo di un fabbisogno leggermente inferiore al 3,0 per cento del prodotto. Propone altresì l'obiettivo di stabilizzare la pressione tributaria nel corso del triennio.

Dalla fissazione degli obiettivi sul fabbisogno e sulla pressione tributaria consegue che nel 1997 la crescita della spesa corrente dovrà essere contenuta entro il limite dell'1,0 per cento e che dal 1998 in poi tale limite sarà dato dal tasso d'inflazione programmato (Tavola IV.4).

Il nuovo quadro programmatico differisce da quello del precedente DPEF per il diverso andamento della pressione tributaria. Il DPEF 1995 prevedeva un andamento della pressione tributaria in lieve crescita, passando dal 25,86 per cento nel 1995 al 25,66 per cento nel 1996, al 26,02 per cento nel 1997, al 26,46 per cento nel 1998 (valori ricalcolati al netto dell'importo dell'accisa sulla benzina trasferita alle Regioni). L'attuale DPEF prevede una pressione tributaria pari al 25,97 per cento nel 1996, al 26,05 per cento nel 1997 e 1998, al 25,85 per cento nel 1999. Come conseguenza di questa diversità di profili e del rallentamento della crescita programmatica del reddito monetario, muta il profilo programmatico di crescita della spesa. La spesa corrente al netto degli interessi che nel biennio 1997-98 cresceva rispettivamente del 2,0 per cento e del 3,1 per cento in termini monetari, risulta in questo DPEF vincolata a crescere dell'1,0 per cento nel 1997 rispetto al 1996 e del 2,0 per cento nel 1998 rispetto al 1997.

I dati contenuti nella Tavola IV.4 mostrano l'evoluzione programmata delle entrate e delle spese al netto degli interessi.

Si osserva che:

- il raggiungimento dell'obiettivo di un fabbisogno pari al 4,5 per cento del reddito nazionale nel 1997 richiede un intervento correttivo pari a 32.400 mld. Un apporto nell'ordine di 600 mld. potrà provenire dalla riduzione della spesa per interessi;
- il raggiungimento dell'obiettivo di un fabbisogno pari al 3 per cento del reddito nazionale nel 1998 richiede un ulteriore intervento correttivo che – nell'ipotesi che la correzione per il 1997 si proietti per intero sul 1998 – risulta pari a 22.000 mld.;
- per il 1999 il consolidamento del processo di risanamento comporta solo una lieve riduzione del fabbisogno rispetto al 3 per cento del reddito nazionale consentendo una riduzione della pressione tributaria e una modesta ripresa della crescita della spesa al netto degli interessi.

Per il 1997 e 1998, una parte dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici sarà realizzata con l'aumento del gettito tributario. Ciò avverrà senza accrescere la pressione tributaria in quanto quest'ultima, se si seguisse l'evoluzione tendenziale delle entrate, si ridurrebbe. Gli interventi correttivi dovranno tuttavia concentrarsi soprattutto sul fronte della spesa e dovranno correggere l'evoluzione tendenziale della spesa complessiva al

netto degli interessi, che si presenta con tassi di crescita ancora notevolmente superiori al tasso di inflazione programmato.

Per il 1997 e per il 1998 l'intervento correttivo si ripartisce per circa 1/3 sul fronte delle entrate e per circa 2/3 sul fronte delle spese.

Le specifiche misure conseguenti verranno definite nel rispetto di obiettivi di equità distributiva per la salvaguardia delle posizioni più deboli della collettività.

TAVOLA IV.4: SVILUPPO PROGRAMMATICO DELLA FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 1997-1999 - SETTORE STATALE

	1995	1996	1997	1998	1999
Spesa corrente al netto interessi	442,7	451,9	456,5	465,6	475,9
Spesa in conto capitale	56,9	58,0	58,3	61,7	68,1
Spese complessive al netto interessi	499,6	509,9	514,8	527,3	544,0
Entrate tributarie	447,1	481,7	506,6	531,3	553,9
Altre entrate	116,2	110,8	113,5	118,3	119,6
Entrate complessive	563,3	592,5	620,1	649,6	673,5
Saldo primario	63,6	82,6	105,4	122,3	129,5
In % al PIL	3,6	4,5	5,4	6,0	6,0
Spesa per interessi	193,8	195,6	193,4	183,3	189,5
Saldo corrente	-89,8	-68,0	-42,4	-12,6	-7,1
in % al PIL	5,1	3,7	2,2	0,6	0,4
Fabbisogno	130,2	113,0	88,0	61,0	60,0
in % al PIL	7,4	6,1	4,5	3,0	2,8
PIL nominale programmato	1.770,9	1.855,0	1.945,0	2.039,5	2.142,7

IV.8 INTERVENTI SULLE ENTRATE TRIBUTARIE

La manovra correttiva sulle entrate tributarie per il 1997 prevede un aumento di gettito pari a circa 9.500 mld. che si aggiungono ai 7.700 mld. Già acquisiti per effetto delle misure introdotte nel giugno 1996. In particolare l'azione sarà tesa al recupero delle zone di elusione e evasione fiscale, di semplificazione della struttura del prelievo, delle procedure e degli adempimenti a carico del contribuente secondo le linee descritte al successivo paragrafo 7.1. Circa 1.700 mld. dovranno essere acquisiti da cespiti diversi da quelli tributari.

IV.9 INTERVENTI SULLA SPESA

I compiti che lo scenario programmatico sopra delineato attribuisce agli interventi correttivi sulla spesa per il triennio 1997-1999 sono molto significativi, in particolare per i primi due anni. Essi ammontano per il 1997 a circa 11,1 per cento del PIL e per il 1998 a circa lo 0,9 per cento del PIL. Per il 1997 l'entità della riduzione delle spese rispetto all'andamento tendenziale ammonta a circa 21.200 mld. che si concentra per intero sulle spese correnti.

Ciò implica:

- mantenere invariati i valori nominali della spesa corrente per tutti quei settori e programmi di attività pubblica ove la spesa non è definita da obbligazioni giuridiche già perfezionate;
- consentire la crescita della spesa per investimenti spostandone il finanziamento sui fondi comunitari o sull'utenza;

La politica di interventi sulle spese si deve qualificare come una politica che determini il riorientamento delle attività pubbliche sulle priorità strategiche dello Stato, con ricerca di maggiore efficienza e di risparmi di spesa.

Bisognerà quindi perseguire azioni dirette a:

- ridurre l'area dell'intervento pubblico ai settori ove non possono essere sviluppate fonti alternative di offerta efficienti ed efficaci;
- potenziare l'offerta e l'efficienza delle aree che rimangono nell'interesse del settore pubblico.

Gli interventi proposti si centrano attorno alla constatazione che l'azione di contenimento attuata negli ultimi anni ha progressivamente ridotto le opportunità di interventi correttivi "facili". In via esemplificativa si dovranno:

- ricercare risparmi sulle quantità di beni e servizi acquistati, nonché sui prezzi di acquisto;
- ricercare risparmi sul numero dei dipendenti impiegati nei servizi e nella amministrazione pubblica, applicando le procedure previste dalla legge 537/93;
- contenere la spesa di personale entro i limiti fissati nei contratti non assecondando le iniziative micro-legislative in materia;
- riordinare gli interventi di natura assistenziale per una migliore finalizzazione della spesa e per una sua consistente riduzione;
- ridefinire i rapporti finanziari tra lo Stato e le grandi aziende erogatrici di servizi pubblici (poste, ferrovie, ecc.); attuare il trasferimento alle regioni delle reti ferroviarie regionali;
- ridefinire gli interventi assicurativi e di garanzia sui rapporti di commercio estero;
- razionalizzare l'area della difesa;
- rafforzare l'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche centrali e periferiche;
- ridurre i programmi di finanziamento a pioggia al settore produttivo privato privilegiando quegli interventi che attivino risorse comunitarie.

Nella costruzione degli interventi sulla spesa, obiettivo fondamentale sarà quello di potenziare la assunzione di responsabilità nella gestione delle risorse da parte dei responsabili dei singoli dicasteri, delle direzioni generali, dei responsabili degli uffici. La responsabilizzazione finanziaria costituisce l'elemento sottostante alla riforma del bilancio e un elemento costitutivo della riforma delle regole di vita dell'amministrazione pubblica.

La possibilità di realizzare gli obiettivi di contenimento sulla spesa con gli interventi di razionalizzazione e di risparmio sopra descritti dipenderà dall'impegno di tutti i soggetti interessati. Non ci si può nascondere che la trasformazione della strategia di riforma e di innovazione gestionale nei risparmi di spesa che sono necessari per il riequilibrio dei conti

pubblici può realizzarsi solo nel medio termine. Si tratterà di potenziare le azioni di razionalizzazione avviate negli ultimi anni intervenendo sul livello delle prestazioni assicurate ai cittadini, riducendo la dimensione dell'offerta gratuita ad alcune categorie di cittadini, aumentando il contributo dei cittadini al finanziamento dei costi di produzione dei servizi. L'urgenza dell'azione di risanamento non può escludere il ricorso a misure di contenimento della spesa aggiuntive a quelle sopra indicate, ma tali misure non potrebbero che, andare ad incidere su quei comparti della spesa pubblica che assorbono le quote maggiori della spesa complessiva del settore statale, l'impiego pubblico, le pensioni, la finanza degli enti decentrati e la sanità.

IV.10 UN RAPPORTO FABBISOGNO-PIL PIÙ BASSO DEL 4,5 PER CENTO NEL 1997

La strategia della politica di bilancio per il triennio 1997-1999 non prevede una accelerazione dei tempi del riaggiustamento rispetto a quelli indicati nel precedente DPEF; in particolare non è prevista, oggi per il 1997, una politica specifica diretta alla riduzione del rapporto tra fabbisogno e reddito nazionale al valore del 3 per cento – il valore indicato dai criteri di convergenza richiesti per l'ingresso o l'avvio dell'Unione Monetaria il 1.1.1999. Questa scelta non implica che il Governo abbia rinunciato a presentare l'Italia come candidato all'ingresso nell'Unione Monetaria. Esprime il convincimento che il mutamento del quadro economico non consente, al momento, una accelerazione del processo di avvicinamento ai criteri di convergenza.

La ferma volontà dell'esecutivo di raggiungere gli obiettivi secondo il calendario previsto dal Consiglio europeo di Madrid lo impegna a verificare in autunno, in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari, la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza.

IV.11 TEMPI POLITICI E PROCEDURE PER IL PROGRAMMA DI RISANAMENTO: PROVVEDIMENTI COLLEGATI

Il raggiungimento degli obiettivi di fabbisogno per il 1996 presuppone l'approvazione parlamentare, nel rispetto rigoroso degli effetti di contenimento attesi, della manovra di correzione varata con il decreto legge n. 323 del 20 giugno 1996. D'altra parte, questi obiettivi scontano la vigenza delle norme contenute nel decreto legge n. 230 del 1996, che reitera le misure di integrazione della precedente manovra di bilancio 1996-1998.

È evidente che entrambi questi decreti legge devono essere considerati provvedimenti collegati alla manovra di bilancio: il primo decreto legge, come è noto, ha rappresentato un elemento essenziale della precedente decisione di bilancio 1995-1998, i cui effetti sono stati interamente considerati nell'ambito della relativa discussione parlamentare. Naturalmente, come ormai consolidato nella discussione parlamentare, tutti gli effetti attesi dalle misure di correzione, contenute in entrambi i decreti d'urgenza, vanno valutati sia in termini di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato che in termini di fabbisogno del settore statale.

La strategia istituzionale del Governo si svilupperà poi, secondo le linee di politica di bilancio illustrate nella prima parte del Documento, nella sollecita presentazione alle Camere di apposite iniziative legislative. In particolare è possibile immaginare due disegni di legge che recano criteri di delega per la riforma della struttura del bilancio e per provvedere ad una nuova ridefinizione della distribuzione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali.

Contemporaneamente, verranno proposte immediate misure di ampliamento dell'autonomia degli enti territoriali e di eliminazione di alcune più evidenti strozzature.

Il Governo attribuisce a queste misure un significato qualificante ai fini della impostazione della manovra di correzione dei conti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni per il triennio 1997-1999: anche queste misure quindi dovrebbero essere richiamate in modo esplicito nella risoluzione parlamentare con la quale le Camere concludono il dibattito sul presente Documento; in tal modo ove l'iter parlamentare non fosse concluso, come il Governo auspica, prima dell'inizio della sessione di bilancio, tali misure dovrebbero poter essere considerate comunque come provvedimenti collegati alla manovra e, dunque, trattati con i tempi e le particolari procedure previste per tali provvedimenti dai regolamenti parlamentari.

Inoltre appare particolarmente importante tradurre in soluzioni concrete la linea che punta ad un drastico accorpamento delle molteplici misure d'urgenza da tempo all'esame del Parlamento, recanti interventi di carattere economico finanziario e di semplificazione contabile: tutto il quadro degli effetti di correzione attesi per il 1996 si gioverebbe senz'altro della sollecita definitiva conclusione dell'iter parlamentare di queste misure d'urgenza.

V. POLITICA PER L'OCCUPAZIONE, GLI INVESTIMENTI, IL MEZZOGIORNO

Gli ultimi dati sul tasso di disoccupazione mostrano che la situazione nel nostro Paese, come peraltro nel resto d'Europa, è ancora molto grave. E che al di là del dato medio nazionale, i problemi sono concentrati e acuiti nelle regioni del Mezzogiorno. In quest'area del Paese, pur con importanti differenze tra regioni, il tasso di disoccupazione sovente supera il 20 per cento. Sempre in quest'area, si manifestano in forma estrema le distorsioni più acute: il fenomeno dei giovani che non riescono a entrare sul mercato del lavoro; quello dei disoccupati di lunga e lunghissima durata, che una volta espulsi dal mondo del lavoro non riescono a rientrarvi.

Un elevato tasso di disoccupazione indica un insopportabile spreco di risorse e genera invariabilmente problemi di efficienza e di equità. Per questo motivo la politica economica del Governo pone l'occupazione tra le sue priorità e dedica particolare attenzione al problema del Mezzogiorno, dove la disoccupazione è innanzitutto un problema di sviluppo.

Gli interventi su questo fronte sono integrati nel quadro complessivo della politica economica e hanno una natura complementare e coordinata con le politiche di risanamento della finanza pubblica illustrate nella prima parte del Documento.

La chiave per affrontare in modo nuovo ed efficace questo problema è nel proseguimento e nell'estensione del metodo della concertazione già efficacemente adoperato per la lotta all'inflazione. E' stato avviato un serrato confronto con le parti sociali, nell'ambito della sessione di politica dei redditi di giugno, che avrà lo scopo di definire un'intesa che delinea il quadro delle azioni da svolgere per ridurre la disoccupazione. Obiettivo di tale confronto è quello di giungere ad un'Alleanza per il lavoro cui seguiranno, ove necessario, apposite coerenti iniziative legislative, azioni amministrative e, specifici accordi sindacali.

Il Governo organizzerà altresì una Conferenza Nazionale per l'occupazione. Tale appuntamento sarà l'occasione per realizzare un vasto approfondimento e un pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati alla piena realizzazione dell'Alleanza.

V.1 POLITICA CONTRO LA DISOCCUPAZIONE

Non è dubbio che una maggiore flessibilità del mercato del lavoro possa costituire una prima risposta: il funzionamento del mercato del lavoro può essere molto migliorato con misure strutturali sulla domanda, sull'offerta e sulla diffusione dell'informazione, da adottare consensualmente con i diversi attori. Non è tuttavia una risposta sufficiente: ciò che manca è l'ampliamento della base produttiva, particolarmente in talune aree.

La disoccupazione, non è un fenomeno generalizzato, ma riguarda in particolare:

- i giovani, che per una quota superiore al 30 per cento stentano ad entrare nel mercato del lavoro;
- i disoccupati di lunga durata, che rappresentano più del 60 per cento del totale;
- la grande impresa, che continua a espellere addetti, se pur con dinamiche meno accentuate che in passato;
- i senza lavoro nelle aree meridionali, dove il problema della disoccupazione è strettamente legato a quello dello sviluppo.

Al di fuori di questi ambiti, il problema sussiste, ma è relativamente meno acuto.

Le cause della disoccupazione, non solo nel nostro Paese ma più in generale in Europa, sono attribuite a molti fattori concomitanti: il livello elevato dei tassi di interesse reale, la struttura della tassazione, alcune istituzioni del mercato del lavoro, l'assenza di infrastrutture adeguate che aumentino la competitività e consentano una miglior circolazione di prodotti, servizi e soprattutto informazioni, il mancato sviluppo di talune regioni del Mezzogiorno. L'azione del Governo deve ricostituire un clima favorevole alla ripresa dello sviluppo e dell'impiego.

La via intrapresa verso il risanamento finanziario, illustrata nella prima parte di questo documento, condurrà verso una riduzione dei tassi di interesse reali, la conseguente creazione di nuove imprese e genererà l'utilizzo virtuoso di risorse pubbliche per i programmi di sviluppo in modo da attrarre a questi anche risorse private.

Ma non è lo sviluppo per sé, bensì lo sviluppo con occupazione che intendiamo ricercare: una creazione rilevante di posti di lavoro, è al centro delle attenzioni del Governo.

Sul piano strutturale l'azione del Governo porrà in atto alcuni programmi concreti:

- misure per promuovere l'allargamento della base produttiva, il sostegno alla nuova imprenditorialità e all'occupazione nelle piccole imprese, con incentivi alle piccole e piccolissime unità produttive che vengono costituite o ampliano la base occupazionale, e con l'obiettivo di una maggiore integrazione con il mondo della grande impresa;
- una riforma dei servizi all'impiego, basata sul decentramento istituzionale e sulla liberalizzazione dell'attività: una presenza più leggera dello Stato che regoli il mercato gestito a livello locale prevalentemente da soggetti privati o espressione delle parti sociali. Ciò è fondamentale per il funzionamento efficiente del mercato del lavoro e la circolazione dell'informazione;
- una revisione concertata del regime degli ammortizzatori sociali, che vada di pari passo con la revisione degli incentivi all'occupazione e si muova nel senso di una maggior certezza e di una minore discrezionalità. Obiettivo di questa riforma è la creazione di incentivi alla ricerca attiva del lavoro, pur in un quadro di garanzie e tutela dei soggetti più deboli;
- un programma di lavori di utilità collettiva, per attuare il principio dello scambio di solidarietà. In quest'ambito verrà promosso lo sviluppo del settore non-profit, che realizza solidarietà in nodo decentrato e generalmente efficiente e giocherà un ruolo rilevante nella prestazione di servizi e nella creazione di lavoro;

- un insieme di misure, da concordare con le parti sociali, per promuovere la flessibilità regolata sia della domanda che dell'offerta di lavoro e conseguire benefici sul volume totale di occupazione attraverso un nuovo regime del part-time (anche favorendo, al fine di consentire l'assunzione di nuovo personale, l'accesso all'istituto da parte dei lavoratori in possesso dei requisiti per il pensionamento anticipato), del lavoro interinale, dell'apprendistato, dei contratti formazione lavoro, con l'obiettivo di redistribuire meglio il lavoro e rendere più efficiente il mercato;
- un programma per immettere giovani nella Pubblica Amministrazione con contratti a tempo parziale;
- un programma di formazione professionale iniziale e continua, sia scolastica che extrascolastica, per gli occupati e per i senza lavoro, capace di migliorare e aggiornare il capitale umano;
- all'interno della politica tributaria verranno infine valutate azioni per ridurre il carico fiscale e contributivo sul costo del lavoro, traslando parte di questi oneri (come quelli sanitari) su una platea più ampia di contribuenti;
- promuovere ed incentivare, nelle nuove generazioni, la cultura di lavoro autonomo e di creazione di impresa, sostenendo la legislazione sulla imprenditoria giovanile ed attivando prestiti d'onore che si riferiscano anche ad obiettivi correlati a profili di studio finalizzati al successivo lavoro produttivo.

Alcuni di questi temi sono già trattati nell'intesa del 23 luglio 1993 e solo parzialmente attuati. Un primo impegno del Governo è quello di applicare congiuntamente quell'intesa.

Nessuna di queste azioni è di per sé sufficiente. Ma nell'insieme, combinate con le misure per gli investimenti pubblici e il Mezzogiorno, esse costituiscono condizioni per una ripresa della competitività e del clima favorevole all'allargamento della base produttiva e dell'occupazione.

Per questo motivo, tali azioni rappresentano un disegno di insieme volto a promuovere una maggior efficienza del mercato del lavoro entro un quadro più certo della solidarietà e delle garanzie, attraverso nuovi meccanismi, nuove forme di intervento, nuovi attori, come il "terzo settore", nel processo di produzione di beni pubblici.

Dalla loro applicazione uscirà una base produttiva più estesa e più competitiva sui mercati mondiali, in linea con il disegno di Europa che emerge dal trattato di Maastricht, che impone tra l'altro misure di aggiustamento nelle forme di intervento pubblico e nelle istituzioni del mercato del lavoro. A questo proposito va anche considerato che ogni sforzo per accrescere l'occupazione sarà molto più agevole se realizzato a livello europeo, e non soltanto nazionale.

Tutte queste misure saranno affiancate da una nuova politica per gli investimenti, essenziale per la competitività oltre che per il sostegno dell'occupazione e da un'attenzione specifica al Mezzogiorno, dove i problemi, come si diceva, sono particolarmente acuti e insostenibili.

V.2 POLITICA PER GLI INVESTIMENTI

Le politiche per favorire nuove opportunità di lavoro produttivo, illustrate nel capitolo precedente, si fondano, in parte, su misure strutturali per migliorare il funzionamento dei mercati ma potranno essere sostenute da una ripresa degli investimenti volti all'allargamento della base produttiva e all'aumento di competitività.

La politica per gli investimenti del Governo non si concentra su settori particolari, come le opere pubbliche, ma è di portata più ampia e diffusa. Per valutarne il successo si dovrà dunque guardare ad una vasta gamma di attività industriali e terziarie, private e pubbliche. Dovranno, in tale logica, essere considerati gli investimenti in capitale fisso insieme ad altre forme di capitale, umano e naturale.

La ripresa consistente delle opportunità ad investire è condizionata da ragioni macroeconomiche riguardanti, in particolare, i tassi di interessi e attuali e attesi, la stabilità monetaria, la fiducia degli operatori, il quadro della competitività e lo sviluppo del mercato. All'interno della politica degli investimenti aggregati andranno guardati con favore quelli rivolti alla formazione di nuove imprese, al consolidamento di quelle esistenti, allo sviluppo delle infrastrutture promosso da parte dei privati e delle Pubbliche Amministrazioni.

Il Governo ritiene che la condizione primaria per uno sviluppo degli investimenti sia la promozione di un clima favorevole e di opportunità che incentivi gli imprenditori al rischio e che li sostenga nelle innovazioni tecnologiche ed organizzative che intendono attivare.

Nel rinnovamento del sistema imprenditoriale hanno grande rilievo le piccole e medie imprese. La flessibilità, l'agilità produttiva sono viste come uno degli strumenti più efficaci per adattare più rapidamente le caratteristiche della produzione al progresso tecnologico e ai cambiamenti dei gusti dei consumatori. Siamo in presenza di una decisa riduzione della vita media degli impianti: linee di produzione che duravano decenni divengono, oggi, rapidamente obsolete.

Sul piano degli investimenti in capitale fisso, strumenti selettivi come gli incentivi fiscali hanno mostrato nel passato recente di poter essere efficaci e verranno riconsiderati, con particolare riferimento alle iniziative che creano nuovi posti di lavoro nell'industria, nell'artigianato, nel commercio, nei servizi, così da sostenere la vitalità del sistema produttivo.

Nella stessa direzione, l'azione di governo verrà concentrata sui passaggi necessari ad attivare appieno i fondi strutturali e regionali europei, che rappresentano oggi, positivamente, l'unica forma ammessa di aiuti alle imprese per sostenerne la crescita e accrescere l'occupazione.

Il rilancio delle grandi opere infrastrutturali deve essere l'occasione per il coinvolgimento delle forze produttive locali e per il rilancio della competitività del Paese. E' necessario proseguire sulla strada indicata nel Libro Bianco sul rilancio delle grandi opere infrastrutturali per lo sviluppo e l'occupazione.

E' infine da affrontare con attenzione il problema della realizzazione e del completamento di alcune infrastrutture, innanzitutto private, nei settori dell'energia, del trasporto, delle comunicazioni e trasmissione dati, secondo le indicazioni già contenute nel libro bianco di Delors. La realizzazione di tali iniziative non abbisogna tanto di risorse

pubbliche, quanto di politiche di privatizzazione e liberalizzazione dei mercati, di promozione della concorrenza e di un quadro regolamentare certo.

In questo contesto va sviluppato un programma di azione per promuovere la Società dell'informazione. Tale programma deve basarsi sulla predisposizione di un quadro di regole certo e prevedibile; sulla qualificazione della domanda pubblica (a partire dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione); sulla promozione di imprese innovative per la salvaguardia e lo sviluppo della fruizione del nostro patrimonio culturale.

V.3 NUOVA POLITICA PER IL MEZZOGIORNO

Al di là di queste azioni, rivolte al paese nel suo insieme, è importante porre in atto uno sforzo collettivo che investa le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali, il Governo, i sindacati, gli imprenditori, il sistema finanziario e quello distributivo per affrontare l'emergenza più grave: i crescenti squilibri territoriali.

Le nuove politiche meridionalistiche devono saper coniugare i principi di sussidiarietà, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà e devono rappresentare un veicolo di unificazione reale del Paese. Avviare processi di federalismo fiscale, legislativo ed amministrativo senza integrarli con interventi di superamento degli squilibri economici e finanziari rappresenta un programma politico incompleto e non funzionale. Un'economia nazionale integrata ed equilibrata è la condizione reale su cui si può realizzare un processo di decentramento legislativo, amministrativo e finanziario. I due fenomeni sono due facce della stessa medaglia.

Il problema del Mezzogiorno è preoccupante e ormai insostenibile. Dalla recente ripresa economica quest'area, che rappresenta un terzo del paese, è stata largamente esclusa innanzitutto per ciò che riguarda prodotto e occupazione. Dal 1993 ad oggi, il suo tasso di disoccupazione è passato dal 17,4 per cento al 22 per cento. Lo sviluppo si è manifestato soltanto in alcune aree territoriali circoscritte. Un paese che non risolvesse questi problemi non riuscirebbe a costruire un futuro economico veramente stabile.

La questione del Mezzogiorno richiede notevoli innovazioni sul piano della politica economica. Da un modello di sviluppo calato dal centro, risultato ampiamente inadeguato perché inefficiente, centralista e molto costoso, occorre passare a un modello di vero sviluppo endogeno, autopropulsivo ed integrato nel sistema economico nazionale ed europeo, che crei le condizioni per il dispiegarsi di tutte le energie locali e attragga risorse dall'esterno, come è già iniziato ad accadere in alcune aree della regione. E' preliminarmente necessario considerare che, quando la questione meridionale è stata vista solo come un problema di politica economica, si sono rafforzate le convinzioni secondo cui la via d'uscita fosse nell'intervento straordinario da attuarsi attraverso la politica di infrastrutture e con il ricorso ad incentivi per favorire l'industrializzazione.

In realtà, l'intervento pubblico ha favorito soprattutto la crescita dei consumi pro-capite ma non è riuscita ad innestare uno sviluppo autonomo, capace di sostenersi da solo.

In questo contesto, scarsa attenzione è stata rivolta al quadro istituzionale e la stessa area del Mezzogiorno è stata trattata come un'area omogenea, dove invece la realtà è estremamente articolata, frammentata e diversa.

Lo sforzo che è necessario compiere deve essere diretto a restituire centralità ai soggetti locali anche sotto la forma di un decentramento fiscale che responsabilizzi i comportamenti di ognuno.

La situazione del Mezzogiorno può essere affrontata con un insieme di azioni dirette a promuovere un clima favorevole all'investimento, all'attività economica e alla valorizzazione delle risorse locali in un'ottica di sviluppo.

In alcune aree ciò significa innanzitutto ripristinare la legalità che troppo spesso rappresenta un vincolo molto stringente alla libera iniziativa economica e alla propensione alle attività di impresa che sono presenti sul territorio.

Al di là del clima favorevole, l'allargamento dell'attività produttiva sarà sostenuto estendendo meccanismi di agevolazione fiscale alle imprese che investono e creano nuova occupazione. Anche su questo punto è necessario essere più presenti al fine di evitare di creare aspettative di lavoro destinate ad essere deluse.

E' innanzitutto nel Mezzogiorno che potranno essere sperimentate le nuove forme di flessibilità nel mercato del lavoro descritte nel paragrafo 5.1. In particolare, dovranno essere evitate le forme di sussidio alla disoccupazione che costituiscono un vero e proprio incentivo al lavoro nero e frenano la ricerca di occupazione.

Particolare attenzione, in quest'ambito, sarà riservata alle politiche per il lavoro giovanile. La mancata occupazione dei giovani rappresenta uno spreco di risorse intollerabile.

Nelle aree di maggiore crisi occupazionale dovranno essere sviluppati i patti territoriali già adottati con successo, così come gli accordi aziendali di gradualità e flessibilità, finalizzati a nuovi investimenti. Essi hanno consentito di ridurre il sommerso e favorito ampliamenti produttivi e nuovi investimenti. Hanno prodotto occupazione. A quelle iniziative va aggiunto l'intervento virtuoso dello Stato e della Pubblica Amministrazione. Essa infatti dovrà garantire la certezza e rapidità delle decisioni amministrative e la rapidità della concessione delle agevolazioni finanziarie. Le erogazioni devono avvenire in tempi compatibili con quelli delle economie delle aziende e degli sviluppi tecnologici. Il Governo è impegnato a utilizzare tutte le risorse rese disponibili dai finanziamenti comunitari. Anche il sistema bancario dovrà essere chiamato a fare la sua parte per assicurare che il costo del denaro non sia superiore a quello delle aree più ricche del Paese e, soprattutto che la politica del credito sia maggiormente orientata alla valutazione della qualità del business e non alle mere garanzie reali degli investitori. A ciò va aggiunta la nascita, per iniziativa di soggetti privati di una Agenzia di promozione degli investimenti che dovrà ricercare, nel mondo, investitori disposti a localizzarsi in queste aree.

Per le imprese, oltre a forme di incentivo economico diretto è necessario rafforzare la vasta area dei servizi reali diretti alle imprese industriali terziarie e del turismo anche attraverso un maggior coordinamento tra i soggetti che operano nel comparto.

Sulla riqualificazione dell'amministrazione pubblica si gioca una sfida decisiva in tutte le regioni meridionali. L'amministrazione pubblica presenta problemi di efficienza e competenza in tutte le aree del Paese. Ma nel Mezzogiorno più che altrove essa è chiamata a un'opera di elevata competenza tecnica sulla gestione, per ora insoddisfacente, dei fondi strutturali europei. Nel pieno rispetto delle autonomie locali, il Governo farà tutto il possibile per superare questo deficit amministrativo ed in particolare coopererà alla

costruzione di nuclei tecnici in grado di gestire queste risorse, rimaste sinora largamente inutilizzate.

Sono infine da promuovere, gli investimenti in infrastrutture fisiche e di comunicazione che consentano una miglior circolazione di persone, beni, servizi e soprattutto informazioni. In questa ottica, dovranno essere sviluppate, in primo luogo, una politica ambientale che migliori le condizioni di vita nelle città e che consenta a tutti i cittadini di disporre di risorse idriche adeguate; in secondo luogo, una politica di riqualificazione del capitale artistico e culturale per lo sfruttamento delle risorse turistiche. Molti di questi investimenti potranno avere una dimensione regionale. Ma essi vanno diseguiti con un'ottica di integrazione europea.

Particolare attenzione andrà infine attribuita alle politiche di formazione del capitale umano, tra i giovani, gli occupati e i disoccupati, per cui l'adeguamento professionale è imperativo.

L'obiettivo di tutte queste azioni, che rappresentano un insieme integrato, è quello di uno sviluppo autonomo e non assistito. Questo sviluppo deve trovare contropartita in un'effettiva autonomia delle amministrazioni pubbliche delle regioni. Perché solo un'effettiva autonomia può responsabilizzare appieno la società civile e far sì che la solidarietà, che il Governo intende preservare e migliorare, non si trasformi in assistenzialismo.

VI. DISMISSIONI PATRIMONIALI

L'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato si è sviluppata negli ultimi anni sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal Tesoro sia attraverso le operazioni di vendita di società da esso controllate indirettamente.

Il Ministero del Tesoro ha gestito direttamente, a partire dall'anno 1994, le operazioni di privatizzazione connesse alla vendita delle azioni detenute in Imi, Ina ed Eni con introiti per complessivi 15.224 miliardi.

Il gruppo IRI, dall'agosto 1992 – data della trasformazione di IRI in società per azioni – ad oggi ha effettuato importanti alienazioni che hanno riguardato il settore alimentare, quello siderurgico e il settore creditizio con incassi per circa 21.000 miliardi. Nel 1995 e nei primi mesi del 1996 l'IRI ha proseguito questa strategia di alienazione che ha comportato incassi, sino ad oggi, per circa 9.450 miliardi di lire. Il Governo è impegnato a che l'IRI riduca entro tempi brevi il proprio indebitamento netto, così come previsto dall'accordo con la Commissione Europea del 1993. A ciò contribuirà la privatizzazione della STET ed un'accelerazione dell'alienazione di altre partecipazioni dell'Istituto.

Anche il gruppo ENI, sempre dall'agosto 1992, ha svolto una importante attività di razionalizzazione delle proprie attività mediante la dismissione di complessi aziendali e di partecipazioni maggioritarie con incassi per oltre 6.400 miliardi. Nel 1995 e nei primi mesi del 1996, il gruppo Eni ha proceduto alla conclusione di più di 60 operazioni di vendita tra dismissioni di partecipazioni e cessioni di aziende o rami di aziende, prevalentemente nel settore metallurgico e minerario non petrolifero. L'incasso che ne è derivato è stato pari a circa 2.300 miliardi di lire.

Nel 1995 il Ministero del Tesoro ha gestito direttamente tre operazioni di privatizzazione riguardanti la vendita di una ulteriore quota dei pacchetti azionari detenuti in Imi ed Ina e la vendita di una prima quota delle azioni detenute in Eni con introiti complessivi pari a circa 8.890 miliardi.

La vendita mediante trattativa diretta delle azioni Imi (pari al 14,48 per cento del capitale sociale) ha dato luogo ad un incasso di circa 913 miliardi; la vendita mediante trattativa diretta delle azioni Ina (pari al 18,37 per cento del capitale sociale) ha dato luogo ad un incasso di circa 1.680 miliardi; la vendita mediante offerta globale, al pubblico e a investitori istituzionali, delle azioni Eni (pari al 15 per cento del capitale sociale) ha dato luogo ad un incasso di circa 6.300 miliardi.

Gli incassi delle dismissioni non sono utilizzati per finanziare il fabbisogno finanziario dello Stato, ma vengono accantonati nel Fondo di ammortamento del debito pubblico per poi venire utilizzati per l'acquisto di titoli di Stato in circolazione e conseguentemente per ridurre il debito pubblico. A questa riduzione del debito si aggiunge un contributo indiretto attraverso il rafforzamento della credibilità dell'azione di Governo e la conseguente riduzione dei tassi di interesse e del costo del finanziamento del debito pubblico. Inoltre, le privatizzazioni, condotte nell'ambito di un quadro normativo certo e rivolto alla liberalizzazione, introducono nei mercati nuovi fattori di concorrenza e

competitività, tra gli operatori maggiore chiarezza di rapporti e più numerose occasioni di investimento, nella società maggiore pluralismo di investitori.

Nel 1995 il Tesoro ha effettuato per la prima volta operazioni di intervento sul mercato secondario dei titoli emessi sul mercato interno mediante l'utilizzo del fondo ammortamento del debito pubblico. Queste operazioni permettono di ridurre le concentrazioni delle scadenze e, allo stesso tempo, di riacquistare titoli che presentano rendimenti più elevati di quelli di nuova emissione. L'importo complessivo di acquisti, con conseguente riduzione del debito pubblico, è stato di circa 5.500 miliardi. A questi si aggiungeranno ulteriori acquisti nel 1996 pari 15.000 miliardi, equivalenti a 0,8 per cento del PIL.

Al rafforzamento delle capacità concorrenziali e dell'efficienza delle imprese contribuisce, insieme con le dismissioni, l'istituzione delle Autorità di controllo a tutela della concorrenza e dei diritti del consumatore. L'istituzione di siffatte Autorità di controllo indipendenti costituirà un passaggio indispensabile per la privatizzazione delle imprese di pubblica utilità, affinché il monopolio pubblico esistente non si traduca in monopolio privato, con danno della democrazia economica, della collettività, degli utenti.

Nel 1995 è stata emanata la legge n. 481/95, relativa alla istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, che disciplina in modo compiuto l'iter di dismissione delle imprese di pubblica utilità, prevedendo che il Governo definisca i criteri e le modalità di dismissione di ciascuna impresa e li trasmetta al Parlamento per l'acquisizione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari.

L'attuazione in tempi rapidi dell'Autorità per l'energia e il gas costituirà il passaggio indispensabile per la privatizzazione dell'ENEL; è prevista inoltre la sollecita presentazione del disegno di legge per l'istituzione dell'Autorità per le telecomunicazioni, condizione necessaria per la privatizzazione della STET.

Anche negli altri settori, per i quali non è attualmente prevista la costituzione di un'apposita Autorità, il Governo intende applicare criteri omogenei per la definizione di contratti di programma con i gestori di servizi di pubblica utilità. Si intende al riguardo applicare e sviluppare i contenuti delle "linee guida" oggetto della deliberazione del CIPE 24 aprile 1996; attraverso l'applicazione del "price-cap" quale metodo per la definizione delle tariffe, la definizione di standard di qualità dei servizi, ed obiettivi di produttività, è possibile, infatti, indurre comportamenti aziendali funzionali all'efficienza produttiva, a migliori servizi verso i consumatori ed a ridurre sensibilmente i trasferimenti pubblici.

Per l'anno in corso sono stati già annunciati il collocamento di azioni Imi a completamento della privatizzazione dell'Istituto e quello di obbligazioni convertibili in azioni Ina. E' inoltre previsto in autunno il collocamento di una seconda tranches di azioni Eni. Questo calendario non esclude cessioni di aziende da parte di Iri e Eni. I collocamenti di azioni Stet o Enel saranno effettuati non appena adempiuti i necessari passi normativi, tenendo altresì conto, ovviamente, della disponibilità dei mercati.

Il mercato finanziario italiano sarà posto di fronte alla sfida di assorbire con rapidità un imponente flusso di nuove emissioni azionarie. In questo contesto avranno un ruolo particolarmente rilevante, oltre ai Fondi pensione, anche le Fondazioni bancarie. La dismissione delle partecipazioni bancarie delle Fondazioni genererà risorse che potranno essere impiegate in una logica di diversificazione del portafoglio in acquisti di

partecipazioni non di controllo nelle società privatizzate. Le fondazioni di origine bancaria sono destinate a comportarsi come veri investitori istituzionali.

Le operazioni di cessione a privati dei possessi azionari residui detenuti, direttamente e indirettamente, dal Tesoro saranno effettuate con modalità che contemperino la rapidità di esecuzione con l'ottimizzazione dei ricavi e con la diffusione del possesso azionario.

Restano ancora da avviare concretamente le dismissioni del patrimonio immobiliare dello Stato, spesso utilizzato in misura limitata.

Il Governo potrà giovare del ricorso a emissioni di titoli pubblici con caratteristiche particolari che consentano di superare i limiti dimensionali del mercato finanziario, in linea con le esperienze degli altri Paesi.

VII. POLITICA ECONOMICA PER GLI ANNI 1997-1999: LINEE DI INTERVENTO IN ALCUNI SETTORI

VII.1 STRATEGIE PER IL FISCO

Sul fronte delle entrate, l'impegno per il prossimo triennio è di mantenere inalterata la pressione fiscale rispetto al PIL; ciò richiederà interventi correttivi di limitata ampiezza macroeconomica. L'impegno maggiore sarà volto a porre mano a interventi strutturali sul sistema, tesi a correggere carenze in parte presenti fin dall'introduzione della riforma degli anni settanta, in parte aggravate o introdotte successivamente. Le principali linee di intervento sono descritte di seguito.

La manovra fiscale per il prossimo anno sarà ispirata da tre direttrici fondamentali: il decentramento; la razionalizzazione di taluni aspetti del prelievo, in particolare di quello sulle imprese; la semplificazione.

Il decentramento fiscale

Il decentramento dei poteri impositivi va condotto parallelamente a quello dei poteri di spesa e delle funzioni di servizio ai cittadini e alle imprese. Il decentramento fiscale a favore delle regioni e degli enti locali costituisce, infatti, una condizione indispensabile per la riforma dello Stato in senso federalista; solo con un'ampia autonomia finanziaria sul versante delle entrate è possibile, per i livelli istituzionali decentrati, esercitare autonome politiche di bilancio e dare contenuto alle loro iniziative politiche. Ciò è vero oggi, a funzioni date; lo sarà maggiormente nella prospettiva di un potenziamento del ruolo degli enti sub-statali, da decidere sulla base di interventi legislativi ordinari e di una riforma costituzionale.

Il governo è intenzionato a proporre al Parlamento un progetto di ampio decentramento fiscale, che coniughi la necessità di potenziare l'autonomia finanziaria con la razionalizzazione e la semplificazione del sistema di prelievo. La proposta prevede l'introduzione di una imposta regionale a larga base imponibile e a bassa aliquota, che sostituisca, a parità di gettito, numerosi tributi e i contributi sanitari (compresa la cosiddetta "tassa sulla salute"). La soppressione di questi ultimi (cui possono aggiungersi altre contribuzioni di tipo "improprio") consentirebbe di ridurre il costo del lavoro, abbassando il cuneo tra questo e le retribuzioni nette, con effetti positivi sulla riduzione della disoccupazione strutturale. Problema non solo italiano, ma europeo, come sottolineato dal rapporto Delors e, più recentemente, dal Commissario della UE alla fiscalità. Verrebbero contestualmente aboliti anche l'ILOR, l'ICIAP, la tassa di concessione sulla partita IVA ed eventualmente l'imposta sul patrimonio delle imprese, realizzando così una rilevante semplificazione e una forte razionalizzazione dell'intero sistema del prelievo. Si produrrebbero importanti effetti economici positivi: la nuova imposta andrebbe nella direzione di una maggiore neutralità rispetto alle scelte finanziarie e d'investimento delle imprese, produrrebbe un calo sostanziale dell'incidenza del prelievo marginale sulle stesse, avrebbe riflessi positivi sulla crescita, sull'occupazione, sul livello dei prezzi e dei tassi d'interesse. L'istituzione della nuova imposta dovrà essere accompagnata

da un decentramento alle regioni dell'imposizione diretta sulle famiglie, nella forma di una compartecipazione al gettito dell'Irpef (nella forma di una riserva d'aliquota) o di una addizionale (o di entrambe).

Inoltre, per gli enti locali, la razionalizzazione di alcune imposte esistenti può coniugarsi con la trasformazione in tariffe, ma soprattutto con un'ampia autonomia regolamentare nella determinazione dei tributi.

Un nuovo rapporto con il contribuente

Il rapporto tra il fisco e il contribuente dovrà essere reimpostato, lungo linee di trasparenza e civiltà. La semplificazione dei tributi e degli adempimenti aumenterà la tollerabilità del sistema, ridurrà i costi per i contribuenti e per l'amministrazione finanziaria. La più precisa definizione dei diritti e dei doveri dei contribuenti e del fisco ridurrà i margini di conflittualità e di incertezza e aiuterà a impostare rapporti più corretti. Occorrerà completare la riforma del contenzioso e regolare l'istituto dell'autotutela. Soprattutto, verrà rilanciata e riqualificata l'attività di accertamento: controlli e verifiche improntati a criteri eccessivamente formalistici e atteggiamenti di tipo inutilmente vessatorio dovranno cedere il passo a controlli sostanziali, di buona qualità, capaci di superare il contenzioso, nell'ambito di un contraddittorio costruttivo con il contribuente.

Occorrerà potenziare fortemente l'attività di assistenza e di informazione rivolta ai contribuenti.

Gli interventi sull'Amministrazione finanziaria

Nessun sistema tributario, neanche il più semplice, può funzionare in assenza di un'amministrazione in grado di gestirlo. Occorrerà rivedere profondamente l'assetto e il funzionamento dell'amministrazione finanziaria, per renderla più funzionale ed efficiente; migliorare l'organizzazione del sistema informativo dell'anagrafe tributaria e le procedure degli uffici; rendere permanente l'individuazione di precisi percorsi di programmazione, pianificazione, controllo di obiettivi di accertamento e di riscossione, attribuendo tali obiettivi ai dirigenti responsabili settorialmente, assieme ad obiettivi di qualità dei servizi (ad esempio in termini di informazione e consulenza al contribuente; orari; tempi di esecuzione di procedure di rimborso).

L'equità e lo sviluppo

Un sistema fiscale percepito come carente sul piano dell'equità mina la credibilità dello Stato e riduce la coesione sociale. Occorrerà razionalizzare il sistema, correggendone quegli aspetti che consentono di sottrarre imponibili, di diritto o di fatto. Il sistema dovrà essere ispirato all'effettiva progressività del prelievo e a garantire uguale trattamento tra soggetti con pari capacità contributiva. Un livello adeguato di progressività, riferito all'intero sistema e non alla sola Irpef, può essere assicurato da una revisione della struttura di questa imposta che preveda la riduzione del numero degli scaglioni e l'avvicinamento delle aliquote, con riduzione di quelle massime, e aumento delle detrazioni (in particolare quelle per carichi familiari), accompagnata da un riordino dell'imposizione patrimoniale e della tassazione dei redditi da attività finanziaria che garantisca la neutralità allocativa, da una tassazione dei consumi imperniata su due o al

massimo tre aliquote IVA, di cui una (o due) ridotta sui beni necessari (completando l'allineamento con le direttive comunitarie).

L'affinamento dei metodi di accertamento, in particolare di quelli basati sugli studi di settore, contribuirà a ridurre l'evasione e a una distribuzione del carico tributario più uniforme ed equa; limitando forme di concorrenza illecita, migliorerà l'allocazione delle risorse con effetti positivi sullo sviluppo. L'eliminazione delle distorsioni oggi esistenti e la razionalizzazione delle basi imponibili ispireranno la revisione della tassazione delle rendite finanziarie. L'abolizione dei contributi sanitari consentirà riduzioni del costo del lavoro, con benefici effetti sul livello occupazionale. Nella tassazione delle imprese, si punterà a razionalizzare il prelievo, mediante l'abolizione di numerosi tributi, a favorire il ricorso al capitale proprio rispetto all'indebitamento, a ridurre le aliquote contestualmente ad aree di elusione ed erosione. L'imposizione sulle imprese dovrà essere ridisegnata, per garantire una maggiore neutralità dell'imposizione rispetto alle scelte di finanziamento.

La tassazione attuale è particolarmente distorsiva: in particolare, l'indebitamento è fortemente favorito rispetto al capitale proprio, inducendo alla sottocapitalizzazione delle imprese. Per il futuro, un correttivo può essere costituito dalla cosiddetta *Dual Income Tax*. Tale regime impositivo prevede l'adozione di due aliquote: una ridotta, pari a quella vigente sui redditi da capitale (e, a rigore, pari a quella base dell'imposta sul reddito), da applicare al rendimento figurativo del capitale proprio, e una ordinaria che andrebbe in sostanza ad incidere sui profitti eccedenti il rendimento finanziario "normale" del capitale proprio.

Lo sviluppo in un'economia matura non può prescindere dalla tutela ambientale, cui il fisco è chiamato a contribuire con opportuni interventi correttivi che modifichino i prezzi relativi determinando un quadro di convenienza in grado di fornire una riallocazione delle risorse correnti con obiettivi di sostenibilità ambientale.

VII.2 RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La modernizzazione del sistema amministrativo è essenziale per adeguare l'azione di governo alle esigenze della collettività e finalizzare i servizi amministrativi alla soddisfazione degli interessi e delle esigenze dei cittadini.

L'obiettivo si presta ad essere perseguito attraverso l'azione combinata di più fattori: l'avvicinamento delle sedi decisionali ai punti di ricaduta delle decisioni stesse, la riqualificazione e la motivazione dei pubblici amministratori, anche attraverso la revisione dei meccanismi di responsabilizzazione formale, ora indifferenti ai risultati dell'azione amministrativa; la razionalizzazione delle strutture e dei procedimenti.

Gli interventi principali saranno volti a ridefinire le funzioni delle amministrazioni pubbliche, a riordinare l'organizzazione, ad adeguare gli strumenti, a valorizzare il personale, a rendere evidenti i costi e i risultati dell'azione amministrativa, dando priorità alle seguenti linee di intervento:

- 1) la ridefinizione delle funzioni e dei compiti attribuiti alle amministrazioni statali attraverso:
 - il trasferimento di funzioni, di compiti e di risorse alle regioni e agli enti locali;
 - il rafforzamento delle funzioni di regolazione e la riduzione dei compiti di gestione diretta, utilmente sostituibili, in molti casi, con strumenti privatistici;
 - la riduzione al minimo necessario degli oneri amministrativi imposti ai cittadini e alle imprese, con la previsione di un meccanismo permanente e periodico di semplificazione delle procedure amministrative e di verifica dell'impatto della semplificazione sul concreto operare delle amministrazioni;
 - il potenziamento della capacità di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, sia fra loro, sia con i cittadini e le imprese, mediante la rapida realizzazione della rete unitaria delle pubbliche amministrazione e la diffusione generalizzata dell'informatizzazione.
 Saranno, altresì, posti allo studio meccanismi di più immediata percezione ed utilizzazione dei risultati delle indagini sul grado di soddisfazione degli utenti, al fine di migliorare la qualità dei servizi al pubblico;
- 2) il riordino delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici nazionali, anche in conseguenza del trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, in una prospettiva di ridimensionamento e di minore spesa;
- 3) una diversa attenzione ai rapporti tra iniziativa legislativa primaria ed emanazione di norme regolamentari, al fine, da un lato, di ridurre il numero delle leggi, semplificarne il linguaggio e favorirne la conoscenza attraverso la redazione di testi unici in alcuni settori prioritari, quali fisco, opere pubbliche e ambiente; e, dall'altro, in modo da riservare alla responsabilità del Governo, mediante un'ampia e ordinata delegificazione, nonché ai soggetti di autonomia, la disciplina dell'organizzazione delle amministrazioni e quella di attuazione delle norme di legge;
- 4) la riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche mediante un piano straordinario di formazione connesso anche alla necessaria mobilità del personale in seguito all'operazione di riordino delle funzioni e dell'organizzazione;
- 5) il potenziamento e l'estensione generalizzata dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione amministrativa e dei servizi resi dalle amministrazioni anche mediante la costituzione di una rete di servizi di controllo interno, con epicentro presso un ufficio della P.C.M.;
- 6) la revisione del sistema dei controlli sull'azione amministrativa, del sistema delle ragionerie e delle funzioni svolte dai servizi ispettivi operanti nell'ambito dei Ministeri del tesoro e del bilancio.

Un problema a se stante, collegato con l'obiettivo di ridurre l'elevato numero di decreti-legge tuttora pendenti, è la possibilità di selezionare una serie di norme – attualmente contenute nelle varie sedi di decretazione d'urgenza, aventi esclusivamente

carattere tecnico ed in particolare finanziario – contabile o connesse ad esigenze di correttezza e funzionalità dell'azione amministrativa – per renderle oggetto di un'unica iniziativa legislativa e concordare un iter di approvazione parlamentare particolarmente rapido. In alcuni casi l'esigenza di una sollecita introduzione nell'ordinamento delle norme deriva dal fatto che le risorse cui le norme stesse fanno riferimento sono funzionali all'utilizzazione di fondi comunitari, che altrimenti andrebbero perduti.

VII.3 RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

I Paesi che esprimono disavanzi pubblici contenuti e minore accumulazione dello stock di debito pubblico sono caratterizzati dall'adozione di procedure di bilancio che rispondono fondamentalmente ai seguenti requisiti: una deliberazione sulla totalità delle grandezze di bilancio all'inizio e comunque in via preliminare alla procedura annuale di discussione dei documenti in Parlamento; limiti ai poteri del Parlamento nell'aumentare le spese al di sopra di quanto sia stato previsto prima dell'inizio della procedura di bilancio; un sostanziale grado di indipendenza del Ministro competente a formare la proposta di bilancio (in Italia, il Ministro Tesoro), tale da metterlo in condizione di guidare in modo responsabile ed efficace tutto il processo, nella fase governativa e in quella parlamentare; il divieto di modificare il quadro di equilibrio in corso d'anno, salvo circostanze del tutto eccezionali; una autentica responsabilità di bilancio per i dirigenti che gestiscono ciascun programma di spesa.

Appare ragionevole sostenere che le importanti innovazioni registrate in Italia sul terreno delle istituzioni di bilancio, soprattutto dopo la riforma del 1988 della Legge n. 468 del 1978 (legge n. 362) e le connesse novelle dei regolamenti parlamentari, hanno modificato in maniera rilevante il quadro delle procedure decisionali, avvicinandolo sensibilmente al contesto europeo; tuttavia alcuni punti rimangono ancora da risolvere in maniera più semplice e razionale.

Per realizzare una compiuta cornice istituzionale per le decisioni di bilancio analoga a quelle in atto operanti nelle grandi democrazie Europee e coerente con i vincoli di convergenza posti dalla nostra partecipazione all'Unione Europea, ulteriori progressi potranno realizzarsi sul terreno delle riforme costituzionali, in particolare su quello dell'art. 81, su quello dei regolamenti parlamentari e delle relative prassi, nonché, infine, su quello della legge di contabilità generale dello Stato.

Su quest'ultimo terreno è possibile, in tempi ragionevolmente concentrati, con la collaborazione del Parlamento, portare a rapida conclusione quella linea di riflessione e di sperimentazione sulla struttura di bilancio dello Stato, ormai in svolgimento dal 1990; ciò allo scopo non tanto e non solo di diminuire il numero dei capitoli, ma principalmente di riaggregare in modo razionale le voci di spesa, disseminate in circa seimila capitoli, che riflettono meccanicamente e spesso acriticamente una stratificazione legislativa che ha inseguito logiche diverse con pregiudizio della trasparenza e della chiarezza espositiva.

L'obiettivo della riforma della struttura del bilancio e del rendiconto dello Stato è costituito in primo luogo dalla costruzione di modelli di controllo dei risultati, costi e rendimenti che parta, in via preliminare, dall'individuazione di centri di responsabilità amministrativa.

In sostanza, si tratta di razionalizzare la struttura del bilancio, la classificazione delle spese, le procedure di spesa, i controlli, collegando tale riforma con il decentramento di funzioni e con la generale revisione dei modelli organizzativi e dei procedimenti amministrativi. Riarticolando le amministrazioni per funzioni obiettivo che, sulla base dei principi e criteri dettati dal D.Lg.vo n.29 del 1993, devono distinguere e caratterizzare ogni centro di responsabilità, va riconosciuta ad ogni articolazione una autentica autonomia di bilancio.

Il risultato consiste in nuove regole per la ripartizione delle risorse in base a funzioni e programmi, favorendo da un lato l'aumento della significatività delle scelte del Parlamento sulla ripartizione delle risorse fra le destinazioni di spesa e, dall'altro, l'adozione di un sistema di programmazione, gestione e controllo dei costi basato sui budget affidati ai dirigenti.

Tutto ciò favorisce la possibilità di individuare tagli alla spesa non più con criteri automatici e generici, ma sulla base di una attenta ricognizione delle duplicazioni, degli sprechi e delle esigenze effettive.

La definizione di obiettivi di *budget*, di costi e di rendimenti, induce infatti ad un'analitica riconsiderazione dell'attualità e necessità delle molteplici voci di spesa, introducendo meccanismi di eliminazione, anche mediante delegificazione, delle sovrapposizioni di funzioni, di organi, di fenomeni di perpetuazione automatica di spese: rendendo quindi effettiva la prospettiva del "bilancio a base zero" e non meramente incrementale.

In ordine a questi profili di riforma della struttura del bilancio, il Governo si propone di chiudere la fase di sperimentazione e di presentare al Parlamento un disegno di legge di delega.

In particolare nella richiesta di delega al Parlamento per ridisegnare l'intera materia, si deve ricomprendere anche una regolamentazione organica dei criteri espositivi delle operazioni di Tesoreria, in sintonia con la classificazione del bilancio statale.

In tal modo si estendono gli effetti della delega all'intero settore statale (che rappresenta l'aggregato di riferimento per la determinazione del fabbisogno complessivo di cassa) e si rende compiuto l'intero processo di riclassificazione. Come è noto la Tesoreria rappresenta una quota considerevole dell'intero aggregato e poiché le sue decisioni sono spesso tali da modificare gli orientamenti decisi con l'approvazione dei documenti di bilancio, occorre predisporre anche per questa gestione le procedure contabili in grado di verificare più distintamente i risultati delle sue operazioni.

VII.4 FEDERALISMO

Il processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e la riforma della contabilità pubblica saranno inseriti in un ampio contesto di riforme volto a garantire condizioni di federalismo.

Lo sforzo del Governo sarà quello di elaborare ed articolare - in un unico disegno di legge di delega per l'attribuzione di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma delle amministrazioni pubbliche e delle norme sul bilancio, nonché per la semplificazione amministrativa - i principi e criteri direttivi necessari per il coordinato perseguimento degli obiettivi indicati nell'intero paragrafo 7.2. Il Governo, infatti, attraverso tale disegno di legge di delega, intende provvedere anche a una nuova, amplissima ridefinizione della distribuzione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

Il criterio al quale il Governo intende ispirarsi è quello del rovesciamento dell'impostazione seguita nel passato. Si vuole proporre infatti di attribuire, per delega o per trasferimento, alle regioni e al sistema delle autonomie locali tutte le funzioni amministrative che non restino nella competenza esclusiva dello Stato e non riguardino compiti di regolazione generale.

Si intende riconoscere inoltre alle regioni e agli enti locali il potere di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni e dei compiti attribuiti secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa.

E altresì intenzione del Governo, nell'ambito della medesima delega, chiedere di poter definire l'attribuzione delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà e nel rispetto dei principi di responsabilità, di omogeneità e di unicità del soggetto destinatario delle funzioni stesse.

In coerenza con l'ampio processo di delegificazione che si vuole promuovere rispetto alla legislazione statale, è intenzione del Governo chiedere che la delega preveda anche la possibilità di individuare materie rispetto alle quali sia possibile trasferire a livello regionale il meccanismo generale di delegificazione, in modo che risulti posta dalla legge regionale solo la determinazione dei principi e dei criteri generali.

Contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di delega, il Governo intende proporre più immediate misure di ampliamento della autonomia degli enti territoriali e di eliminazione di alcune delle più evidenti strozzature che ne rallentano l'azione amministrativa.

Con il relativo disegno di legge saranno tra l'altro: a) ridotta l'area del controllo di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali; b) istituito un albo regionale dei segretari comunali e regionali; c) assicurata una maggiore autonomia statutaria e regolamentare degli enti territoriali; d) semplificate le procedure di controllo e di concertazione, potenziando, in particolare, l'istituto della conferenza dei servizi.

VII.5 TARIFFE PUBBLICHE E PREZZI CONTROLLATI

È necessario, innanzitutto, mantenere viva la logica della politica dei redditi senza la quale il tasso d'inflazione, a fronte del forte deprezzamento della lira intervenuto dal 1992 in poi, sarebbe stato ben più elevato di quello effettivamente registrato. Oltre a ciò, però, sarà necessario intervenire sulle cause strutturali del nostro differenziale inflazionistico nei confronti degli altri Paesi industrializzati.

La politica dei redditi va intesa come politica di tutti i redditi. Essa, pertanto, deve essere sviluppata sui diversi fronti mantenendo viva l'attenzione di tutti i soggetti interessati nella considerazione che solo un tasso d'inflazione basso aumenta la competitività delle imprese, difende il potere d'acquisto delle retribuzioni, rende più credibili ed efficaci le politiche di risanamento.

In questo quadro l'attività di regolazione dei servizi pubblici ed il monitoraggio sui prezzi saranno svolte dal Governo con l'obiettivo di raggiungere il tasso d'inflazione programmato. Le condizioni dei prezzi interni ed internazionali sono, allo stato attuale, tali da non creare condizioni negative e, dunque, non giustificerebbero comportamenti inflattivi.

Gli aumenti tariffari già disposti e successivamente sospesi saranno tempestivamente analizzati per verificarne la loro compatibilità con gli obiettivi su esposti. In particolare sarà valutata la sussistenza delle condizioni che a suo tempo avevano indotto le amministrazioni competenti a proporre gli aumenti stessi, in maniera tale da permetterne, ove possibile, l'operatività.

In ogni caso si applicherà per la determinazione degli eventuali aumenti un indice ottenuto sottraendo dall'inflazione programmata l'aumento della produttività che si prevede trasferire sulle tariffe. Nei successivi casi sarà data piena applicazione alla Delibera del CIPE del 24 aprile 1996 contenente linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Tale direttiva regola i contratti di servizio e fornisce strumenti per l'applicazione del price cap. Le amministrazioni che, in attesa della istituzione delle Autorità di settore, dovranno svolgere attività di regolazione saranno così coordinate, potranno disporre di strumenti di regolazione più incisivi e fornire un quadro di decisioni stabile nel tempo. Potrà, così, essere data soddisfazione alle esigenze degli utenti che chiedono una maggiore qualità dei servizi a prezzi competitivi, saranno create le condizioni per la ripresa degli investimenti e verrà salvaguardata la redditività delle imprese al fine di dare pieno successo ai programmi di privatizzazione.

L'Osservatorio per i prezzi istituito presso il Ministero dell'Industria dovrà aumentare la propria capacità di intervento diretto verso i settori che registrino comportamenti non giustificati dalle reali specifiche condizioni congiunturali. L'Osservatorio dovrà prevedere un più concreto coinvolgimento delle rappresentanze settoriali. Dovrà essere assicurata una effettiva concorrenza nei mercati già liberalizzati e dovranno essere contrastate le pratiche di cartello.

Anche sul fronte dei flussi delle merci e dei servizi è necessario ridurre le componenti diseconomiche che frenano lo sviluppo e incidono in modo strutturale sull'inflazione. In questo senso saranno da favorire le azioni tese a portare maggiore efficienza nel sistema distributivo, a quello dei trasporti e delle comunicazioni in generale. Anche l'efficienza del sistema bancario dovrà, a questo fine, essere perseguita con continuità.

Per quanto riguarda la crescita salariale dovrà essere mantenuta un'attitudine alla moderazione. L'ultima tornata contrattuale ha consentito un recupero di potere d'acquisto da parte dei salari. Le parti sociali devono essere nuovamente responsabilizzate perché non venga ridotta la soglia d'attenzione.

VII.6 POLITICA DEI LAVORI PUBBLICI

La carenza di investimenti, che ha caratterizzato l'ultimo decennio nel settore dei lavori pubblici, ha avuto gravi conseguenze socio-economiche ed ha accentuato il ritardo nella dotazione infrastrutturale che il nostro Paese registra rispetto agli standard europei.

Queste osservazioni, già in linea con quelle formulate nell'agosto scorso nel Libro Bianco sulle infrastrutture presentate dal Governo, devono guidare la riflessione verso l'elaborazione e definizione di linee operative e di indirizzi normativi nella convinzione che il Paese deve risultare, nel suo insieme, più competitivo e che tale stato non può essere raggiunto senza un adeguato intervento in opere infrastrutturali. Ulteriore considerazione che deve spingere nella direzione di accelerare gli interventi nel comparto deriva dalla constatazione che una idonea politica per le infrastrutture può contribuire, nell'immediato, a dare sollievo ai problemi occupazionali che, specie nelle regioni meridionali, assumono dimensioni troppo elevate.

L'impegno che attende il Ministero a breve e medio termine è quello di avviare una serie di iniziative che, nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di salvaguardia ambientale e di standard di sicurezza nonché delle compatibilità generali del bilancio dello Stato, attivi un flusso di rilevanti investimenti negli ambiti di competenza.

Politica Territoriale

Per ciò che riguarda gli assetti del territorio occorre, partendo dal Compendio sui sistemi di pianificazione e dalla Rete di osservatori territoriali e in collaborazione con gli organismi di ricerca e consulenza dello Stato, prevedere l'attuazione dei programmi di investimento con la mobilitazione dei cofinanziamenti, e l'attivazione dei fondi strutturali e di coesione.

Le iniziative assunte dalla Commissione Europea, con particolare riguardo alle procedure per i contributi finanziari sui progetti di interesse comune nel settore dello sviluppo urbano e dell'accessibilità alle reti, costituiscono la base per la formulazione di proposte significative e coerenti con la programmazione comunitaria e nazionale.

Politica Urbana

Nel settore della residenza e delle politiche urbane il fabbisogno abitativo "generalizzato" è stato sostituito, da un lato, da una sua specializzazione e qualificazione riferita sia ai soggetti sociali sia alle sue manifestazioni territoriali, dall'altro, da una pressante domanda di qualità dell'alloggio e dell'intero tessuto urbano.

In questa situazione, l'intervento deve continuare a privilegiare nettamente il settore del recupero con particolare riferimento alla rifunzionalizzazione e alla riqualificazione, anche ambientale, di aree urbane caratterizzate da fenomeni di dismissione o da particolare degrado del patrimonio abitativo. Così come nuove azioni devono essere

messe a punto per rispondere alle necessità, da un lato, alloggiative, dall'altro, di integrazione economico-sociale delle nuove povertà che sempre più si caratterizzano come questione generale del Paese.

Per entrambe le problematiche – riqualificazione urbana e processi di integrazione delle nuove povertà sociali, che richiedono elevatissimi investimenti pubblici e privati – è indispensabile, alla luce dei principi di sussidiarietà e partenariato, una forte azione di coordinamento e di integrazione con le iniziative comunitarie in materia.

Edilizia Pubblica

Nel settore dell'edilizia pubblica è necessario procedere alla manutenzione del patrimonio edilizio in gran parte vetusto; ancor più necessario è provvedere all'adeguamento degli impianti e degli stabili alle norme europee e nazionali in materia di standard di sicurezza.

Nel comparto si renderà altresì necessario procedere al completamento delle opere incompiute così come sarà necessario affrontare il problema delle carenze infrastrutturali di alcuni settori particolarmente in stato di sofferenza quali il settore penitenziario o di interesse sociale preminente, decentrando le infrastrutture che non assolvono le funzioni cui erano state originariamente destinate o rappresentano elementi di disturbo per le mutate esigenze della società urbana.

Difesa Suolo

Negli ultimi anni il territorio italiano ha mostrato una crescente vulnerabilità a fronte di fenomeni idrologici anche non eccezionali. Il progressivo aggravarsi della dinamica tra eventi di piena e danni è dovuto, essenzialmente, oltre che all'intenso processo di urbanizzazione del paese, anche a una insufficiente azione di governo del territorio e di prevenzione dei rischi idraulici supportata da adeguati e costanti flussi di risorse finanziarie.

E', quindi, necessario sviluppare una sistematica attività di pianificazione e programmazione delle opere di difesa del suolo che privilegi la logica dell'intervento ordinario preventivo rispetto a quella dell'intervento straordinario di emergenza che si instaura a valle dell'intervento alluvionale con ingente impegno di risorse economiche per la ricostruzione o riparazione.

La legge n.36/94 ha come obiettivo il riordino del servizio idrico integrato (acquedotti, fognature e depurazione), secondo un modello di gestione imprenditoriale economicamente autosufficiente. Il sistema di finanziamento delle opere connesse deve basarsi su un meccanismo tariffario che consenta la copertura integrale dei costi efficienti di esercizio e di investimento.

Accanto ai temi generali legati all'uso nazionale dell'acqua, la legge ha dato evidenza ai seguenti temi e obiettivi:

- il superamento della frammentazione delle strutture gestionali dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione;
- la loro organizzazione, secondo criteri di efficienza imprenditoriale, in forma integrata e dimensionata su scala territoriale adeguata. L'attuazione di questo programma richiede la ricognizione degli schemi acquedottistici, dalle opere di presa alla distribuzione fino alle utenze, dovrà essere riletta secondo criteri che tengano conto delle realtà socio-economiche ancora al di sotto di disponibilità minime.

Soprattutto nel Mezzogiorno la questione delle infrastrutture per l'utilizzo delle risorse idriche assume carattere di urgenza e costituisce un presupposto essenziale per il rilancio di zone che da tempo sono sotto la soglia di disponibilità minima. In quest'ottica si inserisce la partecipazione al cofinanziamento con i fondi strutturali per la realizzazione del programma operativo "risorse idriche" nelle regioni dell'Obiettivo 1, che impegna risorse nazionali e comunitarie per un notevole importo;

- la copertura integrale dei costi efficienti di investimento e di esercizio mediante il sistema tariffario.

Opere Marittime

Nella definizione delle priorità sono da considerarsi preminenti la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione, quali le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e banchine nei porti, nonché di interventi relativi alla difesa delle coste e degli abitati che assumono sempre più carattere di urgenza, attesa la necessità di salvaguardare la pubblica incolumità e le infrastrutture in genere.

Anas

Il programma triennale 1997-1999 quale primo atto di programmazione derivante dall'art. 3 del decreto legislativo n. 143/1994 istitutivo dell'Ente Nazionale per le Strade, sarà, essenzialmente finalizzato alla gestione e all'incremento della rete autostradale e stradale dello Stato e di quella data in concessione.

In particolare saranno privilegiati gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché nuovi interventi di ammodernamento del sistema infrastrutturale nazionale volti al superamento del gap esistente nei confronti degli altri paesi europei più sviluppati.

Particolare attenzione verrà data a forme di finanziamento diretto sul mercato privato dei capitali (al "*project financing*") nonché ai fondi europei per l'integrazione del sistema infrastrutturale italiano con quello europeo per la realizzazione degli interventi.

VII.7 SOLIDARIETÀ SOCIALE

Particolare attenzione meritano le politiche di sostegno a favore dei nuclei familiari e delle fasce sociali deboli o a rischio che saranno attuate attraverso un più efficiente ed equo utilizzo delle risorse esistenti, reperendo cioè negli stanziamenti di bilancio le risorse aggiuntive per le politiche sociali:

- negli ultimi anni, il sostegno economico delle famiglie numerose a basso reddito ha subito una forte erosione.

Per effetto delle misure adottate in attuazione della legge finanziaria '95, di quelle previste nel decreto legge n. 41/95, convertito in legge n. 85/95 e soprattutto di quelle adottate dalla legge finanziaria 1996, si è già avviata una politica a favore di nuclei familiari, che va però resa più visibile nel quadro di una politica organica di interventi per la famiglia tenendo conto anche delle esigenze dei nuclei familiari che risultano non percepire alcun reddito e delle famiglie di lavoratori autonomi;

- inoltre, occorre prevedere iniziative per promuovere l'armonizzazione tra vita lavorativa e vita familiare, quali i congedi parentali e familiari e forme di incentivi per il lavoro part-time.

Per quanto riguarda gli interventi a favore delle fasce sociali deboli o a rischio è necessario definire una politica organica di lotta alla esclusione sociale ed elaborare sia interventi mirati, a favore delle singole categorie (disabili, minori, anziani non autosufficienti, immigrati) o di singoli soggetti quali il volontariato, sia un'ampia e complessiva riforma dei servizi sociali, da elaborare nell'ottica del decentramento. Particolare rilievo devono assumere gli interventi in favore dei minori, con particolare riferimento ai minori a rischio nelle aree del Mezzogiorno.

VII.8 PUBBLICA ISTRUZIONE E UNIVERSITÀ

Nel campo della formazione, istruzione e ricerca il Governo è impegnato a realizzare quanto già indicato nel protocollo d'intesa sulla politica dei redditi del 23 luglio 1993.

Un maggior coordinamento tra i diversi attori, un uso più razionale delle risorse esistenti, il pieno utilizzo dei finanziamenti comunitari consentiranno un moderno sviluppo di questi settori che, in modo primario, incidono sulla crescita del Paese e sull'occupazione.

Nel settore della scuola il Governo è impegnato a realizzare un incisivo rinnovamento del sistema formativo nazionale, al fine di iscrivere in un quadro organico ed integrato le rispettive azioni della scuola pubblica, sia statale che non statale, dell'università e dell'articolato sistema della formazione professionale.

Ciò nella consapevolezza che la crescita culturale e civile del Paese, le sfide connesse alla "mondializzazione" dell'economia e alla crescente dimensione del fenomeno della disoccupazione, richiedano ampi e continuativi investimenti sulla risorsa umana e professionale, con interventi destinati ai giovani in formazione iniziale e agli adulti in formazione ricorrente e permanente.

Il perseguimento di tale obiettivo richiede tuttavia modifiche strutturali degli ordinamenti degli studi e l'attribuzione di un'ampia autonomia alle singole istituzioni

scolastiche - adeguatamente dimensionate - come centri. capaci di progettare e realizzare interventi formativi sistematici e coerenti con il contesto territoriale in cui esse operano.

L'autonomia si pone altresì come strumento per un uso più efficace e responsabile delle risorse finanziarie destinate alla formazione. Queste ultime vanno tuttavia integrate attraverso un più ampio ricorso ai fondi strutturali europei dedicati allo scopo e forme di razionalizzazione della spesa.

In particolare vanno conseguite le possibili economie derivanti dagli interventi di razionalizzazione della spesa previsti dall'art. 1, comma 19, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, recante "misure di razionalizzazione della finanza pubblica". Si adotteranno, altresì, misure per ottenere il contenimento del turn-over e delle supplenze. Ma soprattutto ulteriori risparmi dovranno essere ottenuti attraverso riforme strutturali ed economie di scala inerenti ai profili gestionali.

I risparmi così ottenuti. possono essere destinati a interventi migliorativi rivolti in particolare a programmi di formazione e aggiornamento del personale, al sostegno delle iniziative finalizzate alla valorizzazione della cultura giovanile, all'innovazione e al miglioramento delle metodologie e delle tecnologie, anche nella prospettiva dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, nel quadro del potenziamento delle autonomie territoriali le quali dovranno svolgere un ruolo determinante nella programmazione dell'offerta formativa.

In materia di Università l'attenzione del Governo è rivolta innanzi tutto alla messa a punto di una politica globale della ricerca che, coniugando la razionalizzazione con il pieno impiego delle risorse, costituisca finalmente un punto di riferimento reale, dove si accordino ricerca universitaria, formazione complessiva integrata ed investimenti produttivi delle piccole e medie imprese.

La ricerca di base ed applicata è considerata dal Governo il motore dello sviluppo economico e sociale del Paese, anche in un più stretto collegamento con le esigenze del sistema delle imprese.

Un obiettivo così importante richiede un utilizzo più razionale ed efficiente delle risorse già stanziato oltreché la destinazione di risorse aggiuntive in misura adeguata alla necessità di un tendenziale allineamento agli investimenti dei Paesi più avanzati.

Il processo di autonomia delle Università dovrà essere completato nell'intento di responsabilizzare maggiormente i centri di spesa ai risultati. L'autonomia della ricerca dovrà favorire forme di partecipazione anche finanziaria, da parte di privati, ai programmi.

Dovranno essere introdotti meccanismi che incentivino tale partecipazione.

VII.9 SANITÀ

La possibile strategia nel settore della sanità dovrà mirare all'effettivo consolidamento del modello aziendalistico introdotto con il riordinamento e, nello stesso tempo, dovrà consentire di governare il sistema utilizzando i margini ancora offerti dai processi di razionalizzazione senza rinnegare i valori e gli scopi di fondo del Servizio Sanitario Nazionale. È essenziale in particolare perseguire l'obiettivo di dare risposte globali e unitarie ai bisogni di salute attraverso una migliore integrazione tra servizi sanitari e sociali di prevenzione, cura e riabilitazione negli ospedali e nel territorio.

I provvedimenti essenziali riguarderanno:

- l'accentuazione del processo di regionalizzazione con interventi, se necessario, anche di carattere strutturale;
- il mantenimento del sistema dei livelli di assistenza in cui i contenitori di diverse tipologie di prestazioni e di servizi siano idonei a soddisfare i bisogni sanitari e si integrino tra loro per garantire l'unitarietà del risultato salute;
- la identificazione degli obiettivi dei diversi livelli di assistenza in relazione ai bisogni, con definizione delle priorità in rapporto alla quantità di risorse disponibili e alla capacità di ottimizzarne l'impiego (efficienza/efficacia/etc);
- la attuazione della verifica della quantità/qualità delle attività assistenziali per garantire flessibilità di erogazione di prestazioni e servizi in relazione ai bisogni;
- l'attuazione dei criteri di misurazione della qualità necessaria per l'accREDITAMENTO di operatori e strutture;
- la regolamentazione dell'attività libero-professionale degli operatori sanitari;
- all'interno delle strutture pubbliche con l'unicità del rapporto di lavoro.

La gestione del servizio sanitario nelle sue articolazioni istituzionali (centrale, regionale e locale) si svilupperà attraverso i seguenti passi:

- analizzare il bisogno/domanda da soddisfare e, cioè, rilevare e conoscere "cosa serve" al cittadino in termini di interventi per la tutela della salute, e "cosa il cittadino vuole" in termini di miglioramento del servizio;
- fissare le quote di bisogno/domanda che si intende soddisfare, quindi, effettuare la scelta delle priorità;
- progettare il servizio fissando gli standard di qualità in modo da raggiungere il massimo dell'efficienza e il massimo della qualità possibile;
- integrare le risorse pubbliche, private e privato sociale no-profit.

VII.10 DIFESA

Il settore della Difesa sta vivendo un momento di transizione verso una nuova configurazione della sua struttura, peraltro non ancora organicamente avviata. Negli ultimi anni le spese per la Difesa si sono gradualmente ridotte come quota del Pil. Tale riduzione non ha generato un aumento dell'efficienza della gestione ma, a fronte di una sostanziale invarianza delle spese di personale e di funzionamento, ha indotto un forte ridimensionamento delle possibilità di ammodernamento e potenziamento dello strumento militare ritardando così il conseguimento degli obiettivi indicati nel Modello di Difesa. Tuttavia riduzioni di spesa possono essere ottenute nel settore del funzionamento una volta avviati i provvedimenti indicati nell'articolo 1, commi da 1 a 3 della legge 549 del 1995, che consentono di operare una riduzione dei comandi operativi e territoriali e di procedere alla ristrutturazione e accorpamento di enti, arsenali, stabilimenti appartenenti all'area tecnico amministrativa della Difesa.

Ulteriori spazi di contenimento possono essere conseguiti, peraltro senza compromettere in questo delicato momento internazionale la operatività dello strumento militare attraverso:

- la maggiore efficienza nella gestione delle spese di funzionamento, da perseguirsi, innanzitutto, attraverso la razionalizzazione delle strutture operative e logistiche;
- la riorganizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare, attraverso i nuovi strumenti previsti di privatizzazione del patrimonio immobiliare;
- la riduzione del numero del personale di leva;
- il progressivo riproporzionamento della struttura organica del personale militare e civile.

Le economie derivanti dalle minori spese, soprattutto nel settore del funzionamento, dovranno essere utilmente impiegate per far fronte ai maggiori oneri connessi al reclutamento del personale volontario e, soprattutto per accrescere la dotazione tecnologica e professionale dello strumento militare.

VII.11 ESTERI

Il ruolo di crescente rilevanza e responsabilità che l'Italia è chiamata a svolgere nella Comunità internazionale e gli interessi fondamentali che deve tutelare e promuovere nell'ambito dell'Unione Europea, sul piano bilaterale, nelle Organizzazioni multilaterali e nelle più diverse istanze internazionali, richiedono un tempestivo e organico adeguamento complessivo degli strumenti della politica estera.

Si tratta di un obiettivo prioritario – sollecitato del resto con voto unanime dal Parlamento – per il cui conseguimento occorrerà procedere alla modernizzazione organizzativo-funzionale della struttura centrale del Ministero degli Affari Esteri e della sua rete diplomatica e consolare, favorendo anche il concorso delle necessarie sinergie istituzionali e rafforzando le sue capacità operative, di servizio ai cittadini all'estero e di promozione, principalmente sotto il profilo economico-commerciale e culturale, nonché di cooperazione allo sviluppo.

VIII. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Bilancio programmatico

Le previsioni programmatiche per il settore statale definite nel precedente capitolo 4 hanno implicazioni molto strette sulle autorizzazioni di spesa e sulle previsioni di entrata che definiscono il bilancio di competenza dello Stato. L'entità di queste, d'altra parte, insieme con la consistenza dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, condiziona le stime dei pagamenti e degli incassi programmati per il settore statale.

La coerenza tra i due aggregati, autorizzazioni di competenza e residui di precedenti esercizi, da un lato, e previsioni di cassa, dall'altro, è assicurata dalla costanza, statisticamente verificata, dei cosiddetti "coefficienti di realizzazione", cioè dei rapporti tra operazioni di cassa (incassi e pagamenti) e somme riscuotibili e spendibili, costituite dalle dotazioni di competenza e dai residui iniziali.

L'andamento programmatico del bilancio di competenza dello Stato per il periodo considerato nel presente Documento, compatibile con evoluzione programmata degli incassi e dei pagamenti per l'intero settore statale, è esposto nella Tavola. VIII.1.

I dati relativi al 1996 scontano gli effetti della manovra correttiva recentemente approvata e quelli relativi agli anni successivi recepiscono gli effetti strutturali di tale correzione.

Le entrate finali evidenziano una lieve flessione dell'incidenza sul prodotto interno lordo nel quadriennio considerato; nel loro ambito, si manifesta una sostanziale invarianza della pressione tributaria sui livelli del 1996 fino al 1998 e un calo nel 1999.

Le spese finali mostrano una riduzione della loro incidenza sul PIL, passando nel quadriennio 1996-1999, dal 37 per cento al 33,2 per cento. La riduzione riguarda sia le spese correnti al netto degli interessi, sia le spese per interessi e si aggira intorno ai due punti percentuali. La crescita programmata delle spese correnti nel 1997, rispetto al 1996, che la Tavola. VIII.1 indica nel 2,5 per cento, corrisponde in effetti a una crescita dell'1,4 per cento quando si consideri che il dato 1996 non include lo stanziamento per il Fondo perequativo a favore delle Regioni a statuto ordinario.

Le spese in conto capitale, invece, conservano sostanzialmente inalterata la propria incidenza sul prodotto, dopo un lieve aumento nel 1997.

TAVOLA VIII.1: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 1997-1999 (dati di competenza – al netto delle regolazioni debitorie, dei rimborsi IVA e delle operazioni relative al Fondo ammortamento titoli di Stato – in miliardi di lire)

	1996 (*)	1997	1998	1999	Variazioni		
					97/96	98/97	99/98
Entrate tributarie	507.172	536.150	562.200	586.500	5,7	4,9	4,3
In % sul PIL	27,34	27,57	27,57	27,37			
Altre entrate	39.857	31.150	34.800	35.800	-16,8	5,9	2,9
In % sul PIL	2,15	1,70	1,71	1,67			
ENTRATE FINALI	547.029	569.300	597.000	622.300	4,1	4,9	4,2
In % sul PIL	29,49	29,27	29,27	29,04			
Spese correnti (al netto degli interessi)	412.815	423.300	431.700	440.300	2,5	2,0	2,0
In % sul PIL (1)	22,25	21,76	21,17	20,55			
Interessi	201.000	193.000	181.000	187.000	-4,0	-6,2	3,3
In % sul PIL	10,84	9,92	8,87	8,73			
Spese in conto capitale	80.291	83.500	86.300	90.000	4,0	3,4	4,3
In % sul PIL	4,33	4,29	4,23	4,20			
SPESE FINALI	694.106	699.800	699.000	717.300	0,8	-0,1	2,6
In % sul PIL	37,42	35,98	34,27	33,48			
Risparmio pubblico	-67.786	-48.050	-16.800	-6.150			
In % sul PIL	3,65	2,47	0,82	0,29			
Saldo netto da finanziare	147.077	130.500	102.000	95.000			
In % sul PIL	7,93	6,71	5,00	4,43			
Avanzo primario	53.923	62.500	79.000	92.000			
In % sul PIL	2,91	3,21	3,87	4,29			
PIL ai prezzi di mercato	1.855.000	1.945.000	2.039.500	2.142.700			

*) Previsioni assestate provvisorie comprensive della manovra aggiuntiva.
 1) Gli stanziamenti programmati per 11 1997-1999 Includono Il Fondo perequativo per le Regioni a statuto ordinario che non è incluso nei dati '96.
 Al netto di tali somme il tasso di crescita della spesa corrente per 11 1997 si fissa all'1,1%; restano invariati i tassi di crescita per gli anni successivi. Il tasso programmato di crescita delle spese finali in si riduce all'1,2%.