



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1992-1994

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1992-1994

E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

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

ISSN: 1594-7572

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

Relativo alla manovra di Finanza pubblica

per gli anni 1992-1994

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Giulio Andreotti

dal Ministro del Tesoro

Guido Carli

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

Paolo Cirino Pomicino

dal Ministro delle Finanze

Salvatore Rino Formica

Comunicato alla Presidenza il 21 maggio 1991

INDICE

PREMESSA

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

- I.1 Andamento tendenziale
- I.2 Obiettivi programmatici
- I.3 Azione correttiva e Interventi di Settore

II. LINEE DI POLITICA ECONOMICA E DI POLITICA DEI REDDITI

APPENDICI

- A: Risultati della Finanza pubblica nel 1990 e Previsioni per il 1991: Raffronti con gli Obiettivi stabiliti nel precedente DPEF
- B: Stato delle Politiche

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola I.1 Quadro macroeconomico italiano 1992-1994
- Tavola I.2 Manovra 1992-1994: Settore pubblico
- Tavola I.3 Pensioni pubbliche di Vecchiaia nei Paesi CEE – Principali Caratteristiche
- Tavola I.4 Bilancio di Competenza

PREMESSA

L'azione di risanamento dei conti pubblici è stata avviata nella seconda metà degli anni ottanta. L'incidenza sul prodotto interno del disavanzo primario del settore pubblico dal 4,1 per cento del 1980 è cresciuta sino a raggiungere il 8,7 per cento nel 1983 per poi ridursi al 2,2 per cento nel 1989; quella del fabbisogno complessivo ha seguito un andamento analogo: il valore raggiunto nel 1989, 11,2 per cento, è tuttavia superiore a quello del 1980 (9,5 per cento). Il peso del debito pubblico sul prodotto interno è cresciuto dal 59 per cento del 1980 all'84 per cento nel 1985 e al 98,0 per cento nel 1989.

La riduzione dell'incidenza sul prodotto interno del disavanzo primario e il contenimento di quella del fabbisogno complessivo sono stati conseguiti prevalentemente mediante l'innalzamento della pressione fiscale e contributiva; tra il 1980 e il 1989, essa è passata dal 30 al 37,5 per cento, avvicinandosi al valore medio rilevato negli altri principali paesi europei.

L'incidenza della spesa è cresciuta a ritmi sostenuti nella prima metà del decennio: al netto degli interessi e delle operazioni finanziarie si è elevata dal 37 per cento del 1980 a oltre il 43 per cento nel 1985. Gli interventi attuati nella seconda metà degli anni ottanta hanno consentito di rallentarne la crescita: non sono tuttavia risultati in grado di conseguire il ridimensionamento, come è invece avvenuto nei principali paesi europei. La manovra correttiva non ha inciso sulle forze di fondo che sospingono le occorrenze dei vari computi, riconducibili ai diritti acquisiti dai cittadini, ovvero al livello dei servizi pubblici e delle prestazioni definite dalle leggi. Il fabbisogno di cassa dell'INPS nel decennio ha superato di 51.000 miliardi i livelli autorizzati annualmente dalle leggi finanziarie.

Difficoltà nell'acquisizione di un più stretto controllo dell'evoluzione della spesa sono derivate dall'inadeguatezza delle procedure di definizione del bilancio dello Stato: la legge finanziaria è stata spesso caricata di interventi aggiuntivi, oggetto di contrattazione tra il Governo e il Parlamento.

Negli anni ottanta l'innalzamento della pressione fiscale e contributiva non è stato sufficiente a tener dietro alla crescita delle spese; si è assistito a continui scostamenti del fabbisogno rispetto ai livelli programmati, che hanno oscillato tra il 14 e il 40 per cento, ad eccezione del 1984, in cui sono risultati pari a poco meno del 5 per cento, e del 1988, in cui il dato consuntivo è risultato di poco inferiore rispetto all'obiettivo originario, avendo risentito degli effetti benefici del *contrashock* petrolifero.

Il contenimento della spesa è stato in parte apparente, essendosi accompagnato alla formazione di ingenti debiti sommersi nel comparto sanitario e in quello delle aziende municipalizzate e regionalizzate, la cui liquidazione ha accresciuto l'entità delle occorrenze negli anni successivi, in particolare nel 1990 e nell'anno in corso. Le integrazioni a ripiano del deficit cumulato dal Fondo Sanitario Nazionale hanno raggiunto il livello di 52.000 miliardi.

Dal lato delle entrate, all'aumento della pressione tributaria ha fatto riscontro l'accumularsi da parte dei contribuenti di un ammontare di crediti di imposta pari a 63.000 miliardi alla fine del 1989, la cui regolazione inciderà sugli esercizi futuri.

L'equilibrata crescita dell'economia e la partecipazione piena all'integrazione europea impongono di accelerare il risanamento della finanza pubblica, procedendo rapidamente alla stabilizzazione del peso del debito e, successivamente, al suo ridimensionamento. A tal fine, prioritaria è un'azione che incida permanentemente sui meccanismi che regolano il tasso di crescita della spesa nei vari comparti.

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

I.1 ANDAMENTO TENDENZIALE

Secondo la legge n.468 del 1978 (modificata dalla legge n.362 del 1988), la definizione degli obiettivi programmatici da perseguire presuppone che si proceda preliminarmente all'individuazione dell'andamento tendenziale dei conti pubblici. Le stime effettuate a tal fine sono state riferite al settore pubblico e sono state condotte tecnica di politiche invariate definita dall'art. 3, comma 2, lett. a) della legge sopra indicata.

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

L'esercizio è formulato assumendo:

- per le emise che la misura delle aliquote venga adeguata annualmente alla crescita dei prezzi; analoga ipotesi è assunta per le prestazioni il cui importo è stabilito in termini monetari;
- per le retribuzioni dei dipendenti pubblici che nel 1991 non venga riconosciuto alcun aumento a valere sul nuovo contratto; che dal 1992 sia mantenuta della spesa sul prodotto interno. per effetto di una crescita dei salari e dell'occupazione analoghi a quella degli altri comparti del sistema economico; in tale anno, si è tenuto conto degli effetti finanziari che dovrebbero derivare dal potenziamento in atto delle forze di polizia e di alcune sentenza della Corte costituzionale in materia di retribuzioni pubbliche;
- che i tassi di interesse seguano l'andamento discendente programmato per l'inflazione.

Secondo i principali istituti di ricerca l'economia italiana nell'anno in corso controllerà a essere caratterizzata da una crescita modesta; la ripresa dell'attività produttiva si manifesterà appieno a partire dal 1992, in cui l'aumento del prodotto interno potrebbe raggugiarsi al 2,7 per cento; l'occupazione ristagnerebbe nella media del sistema; il tasso d'inflazione in assenza di interventi permarrrebbe su livelli elevati (5.8 per cento nel 1992). Forti squilibri resterebbero nei conti con l'estero e nella finanza pubblica.

È obiettivo del Governo attuare linee di politica economica dirette risanare i conti pubblici e a ridurre il differenziale d'inflazione esistente rispetto agli- altri principali paesi europei. In tali ipotesi, la crescita del reddito potrebbe rafforzarsi giungendo al 3 per cento nel 1992 e al 3,5 per cento nel 1994; l'occupazione potrebbe crescere a un ritmo dell'ordine dell'1 per cento, consentendo di proseguire l'assorbimento delle forze di lavoro inoccupato, già avviato nei 1990. L'inflazione discendere gradualmente al 3,5 per cento nel 1994. Ciò favorirà la discesa dei tassi d'interesse verso il livello prevalente sui mercati internazionali.

Le stime dell'andamento tendenziale dei conti pubblici fanno in particolare riferimento all'evoluzione dell'economia delineata nella tavola seguente; tale procedura consente di definire con immediatezza l'entità della manovra di bilancio da intraprendere per il proseguimento degli obiettivi di finanza pubblica¹.

TAVOLA I.1: QUADRO MACROECONOMICO ITALIANO 1992-1994 (variazioni percentuali)

	1992	1993	1994
PIL in termini reali	3,0	3,2	3,5
Prezzi al consumo	4,5	4,0	3,5
Occupazione	1,1	1,2	1,2
Tasso di disoccupazione	10,5	10,0	9,8

Nota: Le stime sono state effettuate tenendo conto per le principali categorie di spesa e di entrata delle specifiche peculiarità. Per le principali imposte, le valutazioni sono state condotte considerando separatamente il gestito delle singole componenti, essendo il loro andamento legato all'evoluzione di basi imponibili diverse; nell'ambito della spesa, si è proceduto in modo analogo: segnatamente, le varie categorie di pensioni sono state fatte evolvere secondo i meccanismi di indicizzazione; si è tenuto inoltre conto dell'aumento del loro importo medio derivante dalla sostituzione delle pensioni cessate con quello di nuova liquidazione; il numero dei trattamenti è stato stimato sulla base dell'evoluzione dell'occupazione avutasi nei decenni passati nei corrispondenti settori di attività.

Nonostante il rigore metodologico della variabilità delle stime è maggiore rispetto a quella sperimentata in passato, per due ordini di fattori:

- le incertezze attinenti alle variabili macroeconomiche, riconducibili in larga misura a quelle che investono l'evoluzione dell'economia internazionale;
- il maggior grado di imprevedibilità di fattori che potrebbero incidere direttamente sull'entità della spesa.

Con riferimento al primo ordine di incertezze sopra richiamate, va rilevato che l'andamento della congiuntura nel nostro paese potrebbe risultare difforme rispetto a quella ipotizzata; in particolare:

- difficoltà di valutazione permangono circa i tempi in cui la ripresa produttiva manifesterà appieno i suoi effetti;
- il prezzo del petrolio potrebbe scendere a un livello inferiore rispetto a quello (di 20 dollari per barile) su cui sono state attualmente fondate le previsioni macroeconomiche;
- i mercati finanziari internazionali in prospettiva saranno sempre più caratterizzati da una scarsità di risparmio in rapporto ai nuovi bisogni; in tale situazione, non è inverosimile che possa verificarsi un arresto nell'attuale tendenza flettente dei tassi, su cui le previsioni per la spesa per interessi sono fondate.

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

¹In tal modo, l'evoluzione tendenziale della finanza pubblica risulta più favorevole di quella che si avrebbe altrimenti. Infatti, una crescita dell'attività economica inferiore a quella indicata darebbe luogo a minori introiti tributari e contributivi e a maggiori spese per indennità di disoccupazione e per integrazioni salariali. Un tasso di inflazione più elevato di quello programmato genererebbe un aumento del fabbisogno, in relazione soprattutto alla maggiore spesa per interessi (nell'ipotesi che la maggiore inflazione si trasferisca sui tassi d'interesse).

Sui piano internazionale, esiste il rischio che:

- il bilancio pubblico del nostro paese debba farsi carico di indennizzi in favore degli esportatori, in particolare per operazioni con i paesi dell'Est e con l'Iraq;
- i paesi industriali, e quindi anche il nostro, siano chiamati a concorrere al sostegno dei paesi coinvolti, anche indirettamente, nel conflitto del Golfo Persico, nonché di quelli interessati da trasformazioni socio-politiche o colpiti da calamità.

Sul piano interno è possibile che:

- sentenze della Corte costituzionale e della Magistratura si riflettano in senso accrescitivo sulle spese del bilancio statale e dell'INPS, aggravando il fabbisogno del settore statale;
- provvedimenti facenti parte della manovra per il 1991, i cui effetti si estenderanno agli anni successivi, producano risultati diversi da quelli stabiliti.

Non è fuori luogo ricordare che i saldi del settore pubblico nel 1992 sono il risultato della differenza di un volume di entrate e di spese dell'ordine rispettivamente di 720.000 e 900.000 miliardi; una sovrastima anche piccola in termini relativi. ad esempio dell'1 per cento comporterebbe; rispetto alle previsioni, minori entrate pari a 7.000 miliardi: una sottostima delle spese dello stesso ordine di grandezza darebbe luogo a maggiori occorrenze per 9.000 miliardi; nel complesso, il fabbisogno crescerebbe di ben 18.000 miliardi, con uno scostamento del 10 per cento.

In tutti i paesi si procede a una continua verifica degli effettivi andamenti., per individuare i fattori di variazione e ammantare in corso d'anno gli interventi correttivi occorrenti per conseguire gli obiettivi stabiliti.

Le proiezioni 1992-1994 confermano la tendenza espansiva del fabbisogno al netto degli interessi; l'espansione sarebbe rilevante soprattutto nel 1992, in conseguenza della flessione che si avrebbe nella pressione fiscale, per il venir meno degli effetti dei provvedimenti “*una tantum*”, e dell'aumento delle prestazioni sociali.

Il predetto aumento del fabbisogno al netto degli interessi è in parte il risultato dell'azione diretta a conseguire una maggiore trasparenza nei conti pubblici, avviata con la liquidazione dei debiti pregressi delle USL e delle aziende locali di trasporto e con l'adeguamento del fondo sanitario alle effettive occorrenze. Per i prossimi anni, le stime inglobano operazioni di liquidazione di debiti progressi degli enti decentrati per circa 10.000 miliardi: verrà inoltre iniziato il rimborso degli ingenti crediti d'imposta vantati dai contribuenti (7.500 miliardi nel 1992, 7.500 nel 1993 e 10.000 nel 1994²).

Nonostante le ipotesi favorevoli circa l'andamento dei tassi, la spesa per interesse continuerebbe a crescere a ritmi sostenuti, sospinta dall'espansione del debito. Il peso degli interessi sul prodotto interno si innalzerebbe dal 10,5 per cento del 1991 al 10,8 per cento del 1994.

L'incidenza del fabbisogno complessivo sul prodotto interno invertirebbe la tendenza osservata negli ultimi anni, ornando a crescere: dal 10,6 per cento nel 1991 al 12,5 per cento nel 1994: ciò, nonostante la prosecuzione della dismissione di beni

² Il debito pubblico viene calcolato sia al lordo sia al netto di tali importi. Per un raffronto omogeneo con il programma definito nello scorso anno, occorre fare riferimento alla consistenza del debito al netto dei predetti importi (si tratta, d'altro canto, dell'emersione di debiti preesistenti).

patrimoniali per importi dell'ordine dello 0,5 per cento del prodotto in ciascuno dei tre anni (dai 1992 al 1994). Il debito pubblico nel 1994 si ragguaglierebbe al 118,4 per cento del prodotto interno a fronte del 100,9 raggiunto nel 1990.

La pressione tributari contributiva tra il 1991 e il 1994 subirebbe una flessione dell'ordine di un punto percentuale, in conseguenza del venir meno, come accennato in precedenza, degli effetti dei provvedimenti una tantum e dei riflessi negativi connessi con la rivalutazione dei cespiti d'impresa; ciò, nonostante che le valutazioni scontino gli effetti degli interventi già stabiliti per legge ma ancora da definire³. Alla diminuzione dell'incidenza sul prodotto interno dei tributi contribuirebbe la ipotizzata riduzione dei tassi d'interesse e il conseguente rallentamento dell'imposta sostitutiva. L'Irpef continuerebbe a crescere in misura di poco più ampia del prodotto interno, a causa dell'operare della progressività in relazione alla dinamica dei salari reali.

Il rapporto tra la spesa al netto degli interessi e il prodotto interno proseguirebbe l'espansione rilevata negli ultimi anni, per effetto soprattutto dell'evoluzione dell'onere per pensioni e dei pagamenti in conto capitale. Dopo la lieve contrazione subita, il peso degli investimenti pubblici tornerebbe a crescere sotto l'impulso del raggiungimento della piena operatività da parte dell'Agenzia per il Mezzogiorno e della progressiva attuazione dei programmi dell'Ente Ferrovie e di quelli previsti per il settore unitario dalla legge finanziaria per il 1988.

I.2 OBIETTIVI PROGRAMMATICI

Nella conferenza intergovernativa sull'Unione economica e monetaria sono in corso di definizione le condizioni che i vari paesi dovranno assicurare per partecipare alla seconda fase e poi a quella finale dell'UEM.

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

Nell'ambito del Comitato Monetario della CEE, si stanno in particolare definendo i criteri di individuazione dei disavanzi eccessivi. Per quei paesi in cui, alla fine del 1993, i disavanzi di bilancio assumessero tale connotazione, potrebbe essere prevista una non piena partecipazione alla seconda fase dell'Unione Monetaria europea. Al momento, sono stati presi in esame tre criteri:

- il primo attiene al concetto di sostenibilità del debito: il rapporto tra il debito e prodotto interno dovrà essere contenuto entro un limite che rifletta il valore medio rilevato nei paesi CEE; qualora un paese superi questo limite, il bilancio pubblico potrà chiudere in disavanzo; l'entità del disavanzo primario dovrà però essere tale da non dar luogo a un innalzamento del valore preesistente di tale rapporto;

³ Essi riguardano principalmente l'adeguamento delle acciai ai prezzi, i unti presuntivi di reddito per i lavoratori autonomi e la revisione delle agevolazioni tributarie e del trattamento Irpef dei redditi familiari. Il mantenimento della legislazione vigente (ipotizzato nelle stime tendenziali) richiede altresì interventi in materia di imposta sostitutiva sugli interessi.

- il secondo prevede la possibilità di finanziare in disavanzo le sole spese in conto capitale; questo vincolo ammetterà la possibilità di deroga solo per quali il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno rientri largamente nei valori consentiti;
- il terzo postula la inammissibilità di un rapporto tra disavanzo e prodotto interno superiore a un certo limite; esso, -ancora da stabilire, non dovrebbe discostarsi molto da quello registrato in media nei paesi membri (nel periodo 1988-90 pari a circa il 3 per cento).

Va altresì ricordato che, in nessun caso i disavanzi di bilancio potranno essere finanziati con creazione di moneta (condizione peraltro già soddisfatta nel nostro paese nello scorso anno); ne sarà possibile invocare la garanzia comunitaria a copertura delle responsabilità finanziarie dei singoli paesi membri.

Per il passaggio alla seconda fase dell'UEM occorre raggiungere entro il 1993 un grado di convergenza economica giudicato sufficiente sotto i parametri indicati: per il passaggio alla terza fase, occorrerà raggiungere entro il 1996 la piena convergenza.

Per contenere il fabbisogno del settore statale dell'anno in corso entro il limite di 132.000 miliardi indicato nella Relazione previsionale e programmatica, il Governo ha di recente deciso interventi aggiuntivi in aumento delle entrate e di riduzione delle spese valutabili nel complesso in 14.200 miliardi. Il Governo si riserva di porre in essere ulteriori provvedimenti correttivi atti a compensare gli aumenti di spesa o le riduzioni di entrate che dovessero concretarsi nel prosieguo dell'anno.

Il mantenimento dell'obiettivo definito nel documento di programmazione dello scorso anno è condizione stringente: l'azione sul saldo primario, più incisiva di quella originariamente programmata, compensa i maggiori oneri per interessi indotti dal più elevato tasso d'inflazione dalle tensioni manifestatesi sui mercati finanziari internazionali.

Il fabbisogno del settore pubblico si ragguaglierebbe a 136.800 miliardi. L'avanzo primario nel 1991 raggiungerebbe 10.400 miliardi, a fronte degli 8.450 indicati nel documento dello scorso anno. Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno risulterebbe inferiore rispetto a quello programmato lo scorso anno sia per la maggiore rilevanza dell'azione sul saldo primario sia per l'andamento dell'inflazione risultato meno favorevole rispetto a quello ipotizzato⁴. In base alle stime condotte tale rapporto nel 1991 sarebbe pari al 102,7 per cento, a fronte del 103,3 per cento indicato come obiettivo nel documento elaborato nello scorso anno.

In linea con quanto stabilito nel predetto documento, negli anni successivi l'azione sull'avanzo primario proseguirà puntando ad accrescere il suo peso sul prodotto interno dell'ordine dell'1 per cento l'anno, sino a conseguire l'eliminazione del disavanzo corrente, che dovrebbe essere raggiunto nel 1996. Qualora tale obiettivo fosse conseguito, sarebbe rispettata la *golden-rule* limitazione del finanziamento del Tesoro alle spese in conto

⁴Il numeratore del predetto rapporto è cresciuto in misura proporzionalmente minore rispetto al denominatore: la maggiore rilevanza dell'azione condotta sul saldo primario ha compensato in parte la maggiore spesa per interessi indotta dal più elevato saggio d'inflazione: il denominatore ha invece risentito appieno della maggiore inflazione. Un aumento del tasso d'interesse indotto da un più elevato saggio d'inflazione non si rifletteva con immediatezza sull'intero ammontare del debito, determinando una riduzione del predetto rapporto.

capitale prospettata nell'ambito delle discussioni nel Comitato Monetario per definire i cosiddetti disavanzi "eccessivi".

La correzione del disavanzo corrente procederebbe con maggiore rapidità rispetto a quella dell'avanzo primario: ciò in relazione all'andamento flettente dei tassi d'interesse, connesso con la riduzione sia dell'inflazione, sia dei rendimenti reali, tendenti all'allineamento con quelli prevalenti sui mercati internazionali, ipotizzati stabili sugli attuali livelli. Tale aggregato passerebbe in rapporto al prodotto interno dal 8,1 per cento nel 1990 al 5 per cento nel 1991 e infine a poco più dell'1 per cento nel 1994⁵.

Il peso del fabbisogno sul prodotto interno si ridurrebbe dal 9,6 per cento del 1991 all'8,6 per cento nel 1992; negli anni successivi, esso discenderebbe gradualmente al 6,9 per cento nel 1993 e a poco meno del 6 per cento nel 1994. L'evoluzione del peso del debito raggiungerebbe il valore massimo nel 1992 (104 per cento); successivamente, l'incidenza inizierebbe a flettere. I valori che verrebbero raggiunti nel 1992 e nel 1993 risulterebbero di poco inferiori a quelli indicati nel documento dello scorso anno; lo scostamento rilevato tra l'obiettivo definito per il 1991 nel documento redatto lo scorso anno e la previsione avanzata dopo la manovra integrativa dell'11 maggio si manterrebbe pressoché invariato sia nel 1992 sia nel 1993. Nel 1994, inizierebbe a realizzarsi una riduzione apprezzabile del peso del debito (1,2 punti percentuali rispetto al picco del 1992). Inglobando i rimborsi d'imposta, il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno si eleva rispetto ai valori sopra indicati: nel 1992 raggiungerebbe il 104,5 per cento (valore peraltro inferiore all'obiettivo indicato per tale esercizio nel documento dello scorso anno); nel 1994, si avrebbe, rispetto al valore indicato, una riduzione di 0,3 punti percentuali.

1.3 AZIONE CORRETTIVA E INTERVENTI DI SETTORE

Al fine di raggiungere gli obiettivi quantitativi sopra indicati, tra il 1992 e il 1994 è necessario porre in essere una manovra correttiva dell'ordine di 4,7 punti percentuali del prodotto interno pari, nel 1994, a 83.800 miliardi, al netto degli effetti della manovra dell'11 maggio e degli interventi previsti dalla legislazione vigente ma ancora da definire (compresi nelle valutazioni tendenziali). Includendo questi ultimi, l'entità dell'azione correttiva salirebbe a 94.800 miliardi. A questo importo, debbono inoltre aggiungersi dismissioni patrimoniali per 10.000 miliardi in ciascun esercizio del triennio 1992-1994; l'azione su questo versante viene infatti rafforzata (lo scorso anno, gli introiti a tale titolo erano stati fissati in 6.000 miliardi nel 1992 e in 5.800 nei 1993⁶). Nel complesso, la manovra nel triennio ammonterebbe a 104.800 miliardi. Per effetto dell'azione condotta sul saldo primario, si avrebbe una riduzione degli oneri per interessi valutabile in 1,5 punti percentuali del prodotto interno. Alla fine del triennio, la riduzione dai fabbisogno risulterebbe pari a 131.200 miliardi.

⁵ Rispetto all'avanzo primario, il disavanzo corrente beneficia in più del risparmio di interessi, in meno della correzione della spesa in conto capitale. Dal momento che l'entità del primo elemento supera quella del secondo, la correzione del disavanzo corrente risulta più rapida dell'accrescimento dell'avanzo primario.

⁶ Nel triennio esaminato, la dismissione dei beni patrimoniali è stata scontata nelle valutazioni tendenziali, nella misura indicata nel documento redatto lo scorso anno (nel 1994 si è ipotizzato essa continui a raggugiarsi allo 0,5 per cento del prodotto interno).

L'azione dovrà riguardare sia le entrate sia le spese. Gli interventi diretti a incidere sugli introiti tributari e contributivi dovranno assicurare un gettito aggiuntivo valutabile a fine periodo in 2,4 punti percentuali del prodotto interno (escludendo gli effetti delle misure decise l'11 maggio e i predetti interventi ancora da definire); i provvedimenti concernenti la spesa dovranno dar luogo a risparmi dell'ordine del 2,3 per cento del prodotto interno (al netto di quelli indotti sulla spesa per interessi). Questa ripartizione tra le entrate e le spese dell'entità della manovra implica rispetto al passato un'accentuazione dell'azione sulle seconde.

Il venir meno degli effetti di provvedimenti *una tantum* implicherebbero tra il punto percentuale (tenendo conto dei provvedimenti dell'11 maggio); gli interventi correttivi non soltanto compenserebbero tale riduzione, ma darebbero luogo a un aumento netto pari a 1,3 punti percentuali. Verrebbe in tal modo riassorbita la maggiore entità della manovra condotta sulle entrate nell'anno in corso⁷.

Per effetto delle azioni delineate, la pressione fiscale nel 1993 si collocherebbe sul livello definito come obiettivo nel documento redatto lo scorso anno (41,7 per cento circa); l'ulteriore innalzamento indicato per il 1994 sarebbe di circa 0,8 punti percentuali.

La spesa al netto degli interessi e delle operazioni finanziarie, secondo le stime dell'andamento tendenziale, tra il 1991 e il 1994 crescerebbe in rapporto al prodotto interno di 0,7 punti percentuali. La manovra correttiva non soltanto contrasterebbe l'espansione di questo rapporto, ma ne comporterebbe una diminuzione di 1,6 punti percentuali; nel 1993, esso assumerebbe un valore pressoché pari a quello programmato nel documento redatto lo scorso anno.

TAVOLA I.2: MANOVRA 1992-1994: SETTORE PUBBLICO (in miliardi di lire)

	1992		1993		1994	
Entrate fiscali e contributivo	11.400	0,7	25.600	1,5	42.400	2,4
Altre			3.000	0,2		
Totale entrate	11.400	0,7	20.600	1,7	42.400	2,4
Spesa corrente	12.500	0,8	24.900	1,5	33.200	1,9
Spesa in c/capitale	3.100	0,2	4.600	0,3	8.200	0,4
Totale spese	1.600	1,0	29.500	1,8	41.400	2,3
Totale parziale entrate e spese (al metro reali interessi)	27.600	1,8	58.100	3,5	83.800	4,7
Provvedimenti da definire (inclusi nel tendenziale) (1)	6.000	0,4	11.500	0,7	11.000	0,6
Totale generale entrate e spese (al metro degli interessi)	33.400	2,2	69.600	4,2	94.800	5,3
Dismissioni patrimoniali complessive	10.000	0,6	10.000	0,6	10.000	0,6
Totale manovra sul fabbisogno primario	43.400	2,8	79.600	4,8	104.800	5,9
Risparmio interessi	5.700	0,4	16.500	1,0	26.400	1,5
Effetto complessivo sul fabbisogno	49.100	3,2	96.100	5,8	131.200	7,4

1) La legislazione vigente ha stabilito interventi in materia di adeguamento delle accise al variare dei prezzi, di coefficienti presuntivi di reddito per i lavoratori autonomi, di revisione delle agevolazioni tributarie e del trattamento Irpef dei redditi familiari. Il mantenimento della legislazione vigente richiede inoltre interventi in materia di imposta sostitutiva sugli interessi.

⁷ Tenuto conto degli interventi aggiuntivi già decisi, l'aumento della pressione fiscale nel 1991 sarebbe pari a 2,5 punti percentuali: il suo livello risulterebbe superiore di 0,8 punti percentuali rispetto a quello programmato lo scorso anno.

Per conseguire l'obiettivo indicato per il 1992, in aggiunta agli interventi decisi l'11 maggio (che dovrebbero dar luogo a maggiori entrate per 9.300 miliardi e a minori spese per 2.300 miliardi, al netto degli interessi), sarà necessaria una manovra correttiva di 27.400 miliardi, di cui 11.400 riguardanti le entrate e 16.000 le spese; ad essa dovranno accompagnarsi dismissioni patrimoniali dell'ordine di 10.000 miliardi (in luogo dei 6.000 indicati lo scorso anno). L'entità della manovra raggiungerà i 43.400 miliardi, Includendo gli interventi già stabiliti dalla legislazione vigente (e quindi inclusi nelle valutazioni tendenziali) ma ancora da definire. Considerando i risparmi indotti sulla spesa per interessi, la riduzione del fabbisogno si ragguaglierà a 49.100 miliardi. Negli anni successivi, la manovra sul saldo al netto degli interessi dovrebbe avere dimensioni analoghe a quelle indicate per il 1992, nell'ipotesi di interventi con effetti di natura permanente.

L'intervento sulle entrate tributarie e contributive

L'azione di risanamento dei conti pubblici richiede la prosecuzione dell'azione già avviata, diretta a portare, almeno temporaneamente, la pressione fiscale al di sopra del valore medio degli altri paesi europei, in tal modo, l'Italia tenderebbe a muoversi verso la situazione della Francia, in cui la maggiore incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno trova compenso in una più elevata pressione fiscale e contributiva.

Per conseguire un innalzamento di tale aggregato dell'ordine indicato nel paragrafo precedente, occorrerà porre in essere interventi correttivi ancor più ampi; ciò per compensare la perdita di gettito che presumibilmente deriverà dall'armonizzazione a livello europeo della struttura tributaria⁸.

La politica delle entrate tributarie, contributive e tariffarie

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

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

Con riferimento al primo aspetto, si rileva che i risultati conseguiti non sono stati soddisfacenti anche a causa della possibilità da parte del contribuente di optare per i sistemi di tassazione più favorevoli e per le notevoli difficoltà che presenta l'accertamento dei redditi soprattutto per i lavoratori autonomi.

Per incidere significativamente nella direzione indicata, si utilizzeranno meccanismi presuntivi di accertamento ancorati a situazioni oggettive indicative dell'effettiva capacità contributiva. L'introduzione dei coefficienti presuntivi di reddito per i lavoratori autonomi

⁸ Del venir meno degli effetti "una tantum" dei provvedimenti presi nel 1991, si è già tenuto conto nella definizione dell'andamento tendenziale dei conti pubblici, attraverso l'attivazione, dal 1992, del meccanismo di compensazione delle imposte Irpef/Irpeg con l'Ilor.

consentirà, in prospettiva, di conseguire risultati importanti. Il nuovo catasto costituirà uno strumento efficace per contrastare il fenomeno dell'evasione e dell'erosione dei redditi da fabbricati; l'ampliamento e la razionalizzazione delle procedure automatiche di incrocio tra dati catastali e dichiarazioni dei redditi forniranno un valido contributo nella riduzione del grado di evasione e di erosione. Il raggiungimento degli obiettivi in termini di recupero dell'evasione sarà reso possibile dal rilancio della piena funzionalità della macchina fiscale attraverso la rapida approvazione e realizzazione della riforma dell'Amministrazione Finanziaria (A.C. 5050), del contenzioso tributario (A.C. 5109) e, non ultimo, dall'approvazione dei centri di assistenza del conto corrente fiscale e contributivo (A.S. 1746).

L'introduzione di nuove modalità impositive e la semplificazione delle procedure saranno accompagnate da interventi tesi al recupero dei crediti erariali progressi anche nel settore delle entrate extratributarie. ricorrendo alle iscrizioni a ruolo dei residui attivi. in modo da favorire il passaggio alla nuova normativa da ridurre il carico degli uffici nella definizione dell'arretrato. Nei contempo, si procederà alla graduale regolazione dei rimborsi dovuti, la cui entità ha raggiunto cifre considerevoli (circa 63.000 miliardi alla fine dei 1989) e all'adeguamento dei valori monetari delle leggi che alimentano la entrate extratributarie.

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

L'armonizzazione dei sistemi tributari interesserà sia i tributi diretti sia quelli indiretti. Nella sua definizione, il nostro paese suggerirà soluzioni che tendano a ridurre le perdite di gettito che essa presumibilmente comporterà.

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

Nell'ambito delle imposte indirette, sarà minimizzata la perdita di gettito derivante dall'armonizzazione delle accise; il maggior grado di dipendenza dalle importazioni di fonti energetiche impone che il carico fiscale che grava in Italia sui prodotti petroliferi rimanga elevato. Il permanere di differenziali nella tassazione dei prodotti petroliferi potrebbe dare luogo a fenomeni di traffico frontaliero ma non inciderà invece sulla concorrenza tra le imprese che operano nei vari paesi.

L'azione diretta all'ampliamento del grado di autonomia impositiva degli enti decentrati di spesa sarà rafforzata; ciò al fine non tanto (o almeno non solo) di reperire nuove fonti di entrata, quanto di accrescere la responsabilizzazione degli amministratori nelle decisioni di nuove spese.

L'introduzione dell'ICI rappresenta un punto di svolta determinante di tale politica, il governo solleciterà l'approvazione del relativo disegno di legge attualmente ancora all'esame del Parlamento. Saranno accentuati gli sforzi sinora compiuti: l'autonomia istituzionale degli enti deve trovare compimento attraverso una effettiva autonomia finanziaria, riducendo l'onere a carico del bilancio dello Stato.

Nel settore dei contributi sociali, verrà perseguita l'espansione degli introiti, nel rispetto della capacità competitiva dei settori esposti alla concorrenza internazionale. A questo fine si opererà: da un lato, accrescendo i controlli e utilizzando le possibilità di incrocio tra i dati fiscali e quelli delle dichiarazioni contributive; dall'altro, rendendo più

stretto il collegamento tra i versamenti effettuati e le prestazioni concesse. Andrà proseguita l'azione diretta a ridurre gli oneri impropri che gravano sul costo del lavoro; ove occorra, si ricorrerà alla modifica delle modalità di finanziamento del sistema di sicurezza sociale.

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

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

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

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

La vendita dei beni patrimoniali dello Stato

Un punto qualificante dell'azione di risanamento della finanza pubblica è il ricorso alla dimissione di una parte dell'ingente patrimonio dello Stato e una profonda revisione delle procedure di gestione dei beni immobili che resteranno di proprietà dello Stato. Gli introiti previsti per l'anno in corso saranno assicurati attraverso la dimissione delle partecipazioni e nel Crediop.

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

Il collocamento sul mercato di quote del capitale di imprese pubbliche diffonderà tra le famiglie la partecipazione, sia pure indiretta, alla gestione delle stesse. Nella direzione indicata, opera il disegno di legge concernente la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni e la dismissione di partecipazioni pubbliche, di recente proposto dal Governo; esso porrà le premesse per il collocamento sul mercato di quote del loro patrimonio.

Il conseguimento degli obiettivi indicati per i vari anni richiede altresì una sollecita approvazione del disegno di legge di accompagnamento della legge finanziaria 1990, concernente disposizioni per la gestione produttiva di beni immobili dello Stato.

L'intervento sulle spese

I provvedimenti riduttivi della spesa corrente al netto degli interessi si commisureranno nel triennio 1992-1994 a circa 2 punti percentuali del prodotto interno; i pagamenti continueranno comunque a crescere in termini reali a un tasso dell'ordine del 2 per cento l'anno.

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

Nonostante l'azione restrittiva di dimensione pari a poco meno di mezzo punto percentuale del prodotto interno, le erogazioni per investimenti continueranno a crescere in termini reali a un tasso annuo di poco inferiore al 2 per cento. L'incidenza sul prodotto interno della spesa in conto capitale alla fine del periodo subirà una flessione di 0,3 punti percentuali, muovendo verso il valore osservato negli altri principali paesi europei.

La politica della spesa: gli interventi di settore

L'acquisizione del controllo sulla spesa richiede con immediatezza interventi nei seguenti comparti: previdenza, sanità, trasferimenti alle imprese, finanza locale e pubblico impiego.

Nel comparto previdenziale, saranno introdotti provvedimenti diretti a ridurre la spesa a carico dello Stato. I dati consuntivi via via resi noti dall'INPS mostrano come lo squilibrio tra i contributi e le prestazioni complessive (sia previdenziali sia assistenziali) tenda ad assumere un peso crescente nel tempo.

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

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

Le norme in materia pensionistica sono sotto ogni profilo tra le più favorevoli presenti nei sistemi europei.

È stato conferito mandato al Ministro del Lavoro di presentare entro il 15 giugno un disegno di legge di riforma del sistema previdenziale che dovrà prevedere:

- la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti pensionistici pubblici e privati;
- l'elevazione graduale obbligatoria dell'età pensionabile;
- l'elevazione del periodo minimo di contribuzione;
- l'allungamento del periodo di riferimento ai fini del calcolo delle retribuzioni pensionabili.

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

Nel settore sanitario, sono stati assunti provvedimenti con lo scopo di incidere sulla domanda di servizi. Lungo tali linee, si richiede la sollecita approvazione del disegno di legge sulla riforma sanitaria, teso a razionalizzare le strutture sanitarie e a trasferire alle regioni la responsabilità del finanziamento delle spese derivanti dalla fornitura di prestazioni eccedenti quelle uniformemente garantite sul territorio nazionale.

Nella fornitura delle prestazioni sanitarie, procederà, tra l'altro, a:

- retrocedere, a richiesta da parte degli interessati, una quota dei contributi nel caso di rinuncia all'assistenza medica di base (medico-generica, farmaceutica e specialistica);
- passare, eventualmente a richiesta degli assistiti, a forme controllate di assistenza indiretta;
- rivedere profondamente la struttura di produzione dei servizi e introdurre forme di concorrenza tra il settore pubblico e quello privato. Si renderà necessario mettere in liquidazione le strutture non concorrenziali.

TAVOLA I.3: PENSIONI PUBBLICHE DI VECCHIAIA NEI PAESI CEE – PRINCIPALI CARATTERISTICHE

	Età pension.	Requis. contr. minimi	Retribuzione pensionabile	Retr. pens. per anno di contribuz. %	Pens. massima in % retrib. pensionabile	Pensione minima	Indicizzaz.
	(uomini/donne)	(anni)					
ITALIA	60/55	15	media ultimi 5 anni (con parziale rival. andamento prezzi)	2%	80%	si con limiti di reddito	retribuzioni
FRANCIA (1)	60/60	10	10 retribuzioni più elevate (rival. andam. retribuz.)	1,06%	70%	si	retribuzioni con limiti di reddito
GERMANIA	65/65	5	media retribuz. intera vita lavorativa (rival. andamento retrib.)	1,50%	60%	no	retribuzioni
GRAN BRETAGNA							
National pension	65/60	vari	-	-	pensione base	si	prezzi
Earning related pension	65/60	vari	media retrib. Intera vita lavorativa (indicizz. su retrib.)	1%			prezzi
SPAGNA	65/65	15	media ultimi 8 anni (parziale rival. andamento prezzi)	5% per i primi 10 anni, 2% per i successivi	100%	si	prezzi
OLANDA	65/65		importo uguale per tutti gli assicurati	2%	100%	si	retribuzioni
BELGIO	65/60	10	media retrib. intera vita lavorativa (rival. andam. retr.)	1/3 celibi 2/3 sposati 1/2 donne	60% 75% 60%		prezzi

1) Regime generale + regime complementare.

TAVOLA I.3 segue: PENSIONI PUBBLICHE DI VECCHIAIA NEI PAESI CEE – PRINCIPALI CARATTERISTICHE

	limite massimo pensioni	limite massimo contribuzioni	aliquote contributive datori lavoro	lavoratori (%)	pensioni anzianità (2)
ITALIA	no (coefficienti liquid. Ridotti)	no	18,83	7,29%	con 35 anni contribuz. Indipendentemente dall'età
FRANCIA (1)	si	si	11,02	8,28%	
GERMANIA	si	si	9,6	9,60%	con 35 anni contribuz. A uomini/donne con almeno 63 anni
GRAN BRETAGNA					
national pension	si	lavoratore: si datore: no	5 / 10,45	5 / 9	
earning related pension	no		in rel. al livello retributivo	in rel. al livello retributivo	
SPAGNA	no	si	24,30	4,80	
OLANDA	si	no	5,75	28%	
BELGIO	no	no	8,86	7,50	con 45 anni contribuzione uomini e donne con almeno 64 anni

1) Regime generale + regime complementare.
2) Trattamenti corrispondenti a soggetti con elevata anzianità contributiva ad un'età inferiore a quella normalmente prevista per la pensione di vecchiaia.

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

La nuova politica dei trasferimenti alle imprese riferirà gli interventi a periodi determinati; eviterà i cumuli di più tipi di incentivi; finalizzerà gli interventi ai riflessi indotti, con particolare riferimento a quelli occupazionali nelle zone economicamente svantaggiate.

Verrà infine data maggiore certezza circa l'entità dei contributi e i loro tempi di erogazione, in modo da rendere possibile la programmazione finanziaria da parte delle imprese.

La finanza locale deve essere orientata sempre più nella direzione di un rapporto immediato tra amministratori e cittadini, rendendo più percepibile il nesso tra la decisione di interventi pubblici aggiuntivi e l'aggravio fiscale che ne consegue. In tal senso, agisce il provvedimento sull'autonomia impositiva degli enti locali, attualmente all'esame del Parlamento. In questo contesto, il ripianamento di eventuali disavanzi sommersi sarà posto a carico degli enti locali interessati; per evitarne la formazione verranno inasprite le sanzioni per gli amministratori che eccedano i limiti di spesa prefissati. Per i servizi di natura individuale sarà accresciuta la quota dei costi posta direttamente a carico di coloro che ne fruiscono.

Nel finanziamento degli investimenti degli enti locali, sarà rafforzata l'azione volta a ridimensionare l'intervento della Cassa DD.PP. Il contenimento dei finanziamenti erogati da questo istituto in favore degli enti locali trova giustificazione nel fatto che si tratta spesso di opere le quali poco contribuiscono alla crescita della produttività complessiva del sistema. Nell'utilizzo dei fondi destinati a questa attività, priorità assoluta sarà data agli interventi nei settori della ricerca e dell'adduzione dell'acqua, delle reti fognarie e della tutela dell'ambiente che sono quelli più direttamente in grado di incidere sugli insediamenti produttivi e/o di migliorare la qualità della vita. Gli enti decentrati di spesa potranno programmare un volume di investimenti maggiore di quello risultante dalle risorse trasferite dal Tesoro ricorrendo alla dismissione dei propri beni patrimoniali.

Nel comparto del pubblico impiego, l'esperienza degli ultimi anni e l'esigenza di conferire maggiore efficienza all'apparato pubblico pongono in luce la necessità di rivedere non solo le regole che presiedono alla contrattazione, ma la stessa configurazione del rapporto di pubblico impiego: fino a quando questa revisione non sarà compiuta, non sarà possibile procedere alla definizione dei nuovi contratti. I rinnovi contrattuali saranno definiti in contemperanza con lo sviluppo complessivo delle retribuzioni unitarie (tenuto conto dei meccanismi di indicizzazione e dell'integrale restituzione del drenaggio fiscale) entro il tasso programmato d'inflazione. L'azione diretta a regolare il *turn over* sarà rafforzata: lo spostamento di attività dal comparto pubblico a quello privato consentirà il perseguimento di obiettivi più stringenti di quelli definiti nel precedente documento di programmazione. Un contributo significativo in questa direzione deriverà dalla sollecita approvazione del provvedimento concernente il trasferimento dei servizi di telefonia attualmente gestiti dall'azienda di Stato e dall'Amministrazione Postale al comparto privato.

Un'attenta riconsiderazione dovrà riguardare la spesa della Difesa, in relazione alle esperienze maturate nella partecipazione al conflitto del Golfo Persico.

Le regole di variazione delle entrate e delle spese del bilancio di competenza dello Stato per il triennio 1992-1994

Le regole di variazione delle entrate e delle spese in termini di competenza per il triennio considerato nel presente documento tendono ad assicurare la coerenza tra il bilancio di competenza e gli obiettivi delineati in termini di cassa per il settore statale e per il più ampio comparto pubblico. Esse presuppongono pertanto l'assunzione dei provvedimenti che a tal fine si rendono necessari.

La massima parte delle poste di bilancio è infatti predeterminata dalla legislazione che fissa l'ammontare delle risorse da destinare alle varie finalità ovvero il livello delle prestazioni e dei servizi da assicurare alla collettività, nonché le aliquote delle entrate tributarie e contributive: di qui l'esigenza di interventi modificativi dell'assetto esistente.

Dal lato delle entrate, l'impostazione del bilancio del triennio 1992-1994 dovrà assicurare una crescita della pressione tributaria erariale aggiuntiva dello 0,8 per cento rispetto al 1991; in particolare, l'aumento sarebbe di 0,1 punti, di 0,2 punti e di 0,5 punti rispettivamente nei tre anni. Andamenti diversi da quelli programmati dovranno dare luogo a corrispondenti variazioni compensative nell'anno successivo.

Dal lato della spesa, la parte corrente al netto degli interessi nel 1992 evolverà in misura di poco superiore al tasso di inflazione, iniziando a risentire dei riflessi dei provvedimenti programmati: ne deriverà comunque una flessione della sua incidenza sul

prodotto interno di 0,4 punti percentuali. Nel 1993 e nel 1994 il suo tasso di crescita dovrebbe flettere avvicinandosi a quello dei prezzi, per effetto del progressivo operare degli interventi di natura strutturale in materia di previdenza e di sanità.

Le spese in conto capitale avranno un andamento complessivamente in linea con l'evoluzione dell'inflazione programmata.

Infine gli oneri degli interessi, dopo un ulteriore piccolo incremento dell'incidenza sul prodotto interno lordo nel 1992, subiranno, in termini relativi, una significativa flessione (circa un punto percentuale del prodotto interno).

Il rispetto delle regole sopra descritte darà luogo nel triennio 1992-1994 alle previsioni di entrata e di spesa esposte nella tavola seguente.

TAVOLA 1.4: BILANCIO DI COMPETENZA (miliardi di lire e percentuali sul PIL)			
	1992	1993	1994
Entrate finali	506.600	547.600	594.000
	32,94	33,11	33,49
Spese finali al netto interessi	474.700	494.000	516.000
	30,87	29,87	29,08
Saldo al netto degli interessi	+31.900	+53.600	+78.000
	2,07	3,24	4,39

I disegni di legge collegati

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

Più approfondite valutazioni circa gli strumenti a disposizione (legge di bilancio, legge finanziaria, atti amministrativi) potranno dar luogo a una diversa modulazione degli interventi, in relazione alla natura dei provvedimenti da assumere.

La legge finanziaria per il 1991 poneva il vincolo del collegamento per taluni provvedimenti tuttora all'esame delle Camere: trattasi della "Delega al Governo per la riforma del contenzioso tributario"; delle "Norme di delega in materia di autonomia impositiva degli enti locali"; delle "Disposizioni sulla gestione produttiva dei beni immobili dello Stato". Tali iniziative costituiscono tuttora parte integrante della strategia di risanamento finanziario; pertanto, il Governo ne auspica la sollecita approvazione.

I provvedimenti di seguito elencati si aggiungono ai precedenti, quali interventi collegati alla manovra:

- riforma dell'Amministrazione finanziaria (A.C. 5060);
- istituzione dei centri di assistenza fiscale e del conto corrente fiscale e contributivo (A.S. 1746);
- riordinamento del Servizio Sanitario Nazionale e misure di contenimento della spesa pubblica (A.S. 2375);
- disposizioni per la riforma del settore delle telecomunicazioni (A.S. 1685).

Sono altresì componenti essenziali della manovra il decreto legge in materia di “Provvedimenti urgenti per la finanza pubblica” n. 151/91; il provvedimento sulla “Trasformazione degli enti pubblici economici in Società per Azioni e dismissioni di partecipazioni pubbliche”, deliberato dal Consiglio dei Ministri l’11 maggio scorso, nonché l’annunciato provvedimento di “Riforma del sistema previdenziale” che sarà approvato dal Consiglio dei Ministri entro il prossimo 15 giugno.

Iniziative emendative dei provvedimenti in corso d’esame parlamentare, già in precedenza accennati, ed eventuali ulteriori interventi correttivi completeranno il quadro dei provvedimenti ricollegabili alla manovra.

Struttura e procedure di bilancio

Come rilevato da più parti, il bilancio dello Stato, nell’attuale assetto strutturale, non sembra rispondere all’esigenza di evidenziare gli obiettivi perseguiti dai singoli dicasteri e a quella di controllare l’evoluzione della spesa pubblica: la frammentazione dei capitoli, la commistione di interventi aventi finalità diverse, di spese “rigide” con altre “flessibili”, ovvero destinate alla realizzazione di nuovi progetti, impediscono un’efficace disamina degli obiettivi e delle vie alternative per conseguirli e del loro costo.

Le attuali procedure non garantiscono la conformità delle decisioni di bilancio agli obiettivi di medio periodo definiti nel documento di programmazione economico-finanziaria. Le decisioni si basano su una documentazione complessa. A una maggiore sintesi e trasparenza tende la recente sperimentazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di un bilancio strutturato in modo da essere più comprensibile.

Il decentramento in favore delle Regioni di attività primarie, oggi svolte dallo Stato, contenuto nella proposta di legge costituzionale in discussione al Parlamento - in assenza di un corrispondente grado di autonomia tributaria produrrà un’ulteriore riduzione del controllo della spesa. Si accentuerà la separazione di responsabilità tra i centri di decisione di nuove spese e quelli incaricati del reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla loro copertura.

Il Governo nel corso degli anni ha perduto una serie di poteri che le normative contabili, i regolamenti parlamentari e la prassi gli accordavano ai tempi della formazione della Costituzione e che aveva mantenuto fino alla metà degli anni sessanta.

Mentre in Gran Bretagna e in Germania il Governo ha il primato costituzionalmente indiscusso in materia di spesa pubblica, nel nostro paese la determinazione di essa in sede parlamentare si compie senza che il Governo possa porre un veto formale costituzionalmente protetto.

In Germania, non soltanto le iniziative parlamentari di spesa richiedono il consenso governativo, ma il Governo può ammonire il Parlamento per le iniziative di spesa che non condivide, può ritardare l’iter di esame di queste ultime, può disapplicare le leggi di spesa approvate con il suo parere contrario e chiedere che vengano sottoposte a nuova deliberazione.

II. LINEE DI POLITICA ECONOMICA E DI POLITICA DEI REDDITI

L'impegno per l'integrazione europea costituisce una sfida per il nostro paese.

L'adesione alla banda stretta di oscillazione dello SME, la liberalizzazione dei movimenti di capitale a breve termine e i progressi compiuti sul versante della finanza pubblica sono punti di partenza per azioni più incisive.

Superata l'attuale fase della congiuntura, l'integrazione europea e la trasformazione delle economie dei paesi dell'Est offriranno al nostro paese la possibilità di mettere a frutto le rilevanti potenzialità di crescita di cui dispone. Prioritario, a tal fine, è il definitivo riequilibrio dei conti pubblici, trattato nei paragrafi precedenti; esso, da solo, non è tuttavia in grado di assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'unione economica dell'Europa. L'integrazione con gli altri paesi europei richiede anche interventi di politica economica e comportamenti delle parti sociali coerenti con l'inasprirsi del grado di concorrenza su tutti i mercati.

In particolare, per passare alle fasi successive previste dall'unione monetaria europea, occorre assicurare la convergenza della nostra economia verso quelle degli altri principali paesi, oltre che sotto il profilo del bilancio pubblico, sotto quello dell'inflazione; nell'immediato, è necessario operare per conseguire l'azzeramento del differenziale tuttora esistente rispetto agli altri pesi aderenti alla banda stretta dell'accordo di cambio (2-3 punti percentuali nel periodo 1991-1993).

In condizioni di stabilità del cambio, il permanere di tale differenziale rischierebbe di dar luogo a ulteriori perdite nella competitività di prezzo delle nostre merci sui mercati internazionali. Nel passato, tali perdite sono state contenute dai considerevoli recuperi di produttività realizzati attraverso l'introduzione di investimenti innovativi e da politiche commerciali dirette a mantenere le quote conquistate sui mercati internazionali. I margini di azione sono ora divenuti più stretti, occorre quindi operare con decisione per rimuovere i fattori di fondo che, incidendo sulla struttura dei costi, alimentano la spirale inflazionistica.

Nel settore dei servizi e in particolare in quello della distribuzione, la crescita delle retribuzioni unitarie, pressoché pari a quella degli altri comparti, ha determinato, in presenza di una modesta crescita della produttività e in assenza di concorrenza internazionale, un rialzo dei prezzi assai più pronunciato rispetto a quello avutosi nel comparto manifatturiero.

La difficoltà di conseguire nel settore "protetto" dalla concorrenza è caratterizzato da un'elevata intensità del fattore lavoro, incrementi di produttività paragonabili a quelli del settore manifatturiero è comune alla gran parte dei paesi industriali; essa ha dato luogo a un mutamento dei prezzi relativi dei due comparti. Nel nostro paese, l'intensità di questo fenomeno è risultata assai maggiore rispetto a quella rilevata negli altri *partners* europei; occorre ora operare per frenarne l'evoluzione: nel lungo periodo, i riflessi negativi sulla competitività dei nostri prodotti industriali diverranno incontenibili; i servizi, soprattutto quelli pubblici, costituiscono infatti *inputs* di primaria importanza per la generalità delle imprese.

Nell'immediato, per assicurare il rientro dell'inflazione e la difesa del cambio, occorre legare le dinamiche delle remunerazioni di tutti i fattori produttivi ai tassi di inflazione programmati, coerentemente con la strategia di rientro dall'inflazione. In prospettiva la politica dei redditi dovrà d'altro canto assumere un ruolo determinante nella regolazione dell'economia. Infatti, il crescente coordinamento delle politiche monetarie nazionali indispensabile nella fase di preparazione dell'unione monetaria europea, ridurrà progressivamente i margini a disposizione per la regolazione dei tassi di interesse interni: essi dovranno essere utilizzati per garantire la stabilità del cambio; le politiche di bilancio dovranno assicurare il risanamento finanziario del settore pubblico e liberare le risorse necessarie per il finanziamento degli ingenti investimenti necessari per favorire la trasformazione delle economie in atto nei paesi dell'Est.

La politica dei redditi, dovrà operare in misura differenziata per le varie categorie di lavoratori e cittadini, in modo tale da ridurre le sperequazioni attualmente esistenti.

Per conseguire i predetti obiettivi è necessario un insieme di interventi, diretti a:

- legare la dinamica delle retribuzioni unitarie a quella della produttività;
- rivedere tutte le forme di indicizzazione (legandole agli obiettivi di politica economica);
- incidere attraverso il sistema fiscale sui redditi dei settori non soggetti alla concorrenza internazionale lavoro autonomo;
- adottare cogenti indirizzi di politica tariffaria, coerenti con gli obiettivi di contenimento dell'inflazione e di recupero della produttività;
- favorire la trasformazione della struttura del sistema distributivo così da aumentare l'efficienza e la produttività.

Le predette linee di azione dovranno essere oggetto di attenta analisi nell'ambito della trattativa tra Sindacati, Imprese e Governo da avviare nel mese di interesse sia la componente salariale sia quella contributiva del costo del lavoro.

La concertazione tra le parti sociali dovrà estendersi ad aspetti di più ampio respiro: il perseguimento di una maggiore produttività; l'allargamento della base produttiva e l'assorbimento di occupazione; le condizioni idonee a garantire il superamento degli squilibri territoriali; la riforma del sistema pensionistico, nonché della contribuzione sanitaria.

L'insieme di queste tematiche dovrà trovare opportuni livelli di concertazione triangolare.

Il livello triangolare potrà trovare stabile e opportuna istituzionalizzazione e proceduralizzazione attraverso espliciti legami con i documenti e le procedure di programmazione economico-finanziaria: il documento di programmazione economico-finanziaria, con il quale entro il 15 maggio viene dato avvio alla manovra di bilancio la Relazione previsionale e programmatica, le linee di impostazione di bilancio annuale e pluriennale e la legge finanziaria.

Nel medio periodo, il controllo dell'inflazione e la difesa del cambio dovranno essere perseguiti attraverso guadagni di produttività; essi dovranno interessare sia il settore industriale, ove peraltro l'azione già condotta ha presumibilmente fortemente ridotto gli spazi di manovra, sia quello dei servizi, ove i margini di intervento appaiono invece assai ampi.

- Risultati apprezzabili nella direzione indicata potranno essere conseguiti attraverso:
- un recupero di efficienza della pubblica amministrazione derivante dalla progressiva omogeneizzazione contrattuale di statuto tra lavoro “pubblico e privato” nell’economia;
 - la realizzazione di opere infrastrutturali nei settori prioritari;
 - l’orientamento della politica industriale verso la ricerca scientifica e l’innovazione tecnologica;
 - la valorizzazione del ruolo dell’istruzione e della formazione a tutti i livelli.

Nella direzione di un recupero di produttività delle pubbliche amministrazioni agisce la legge in materia di procedimenti amministrativi e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; effetti benefici deriveranno anche dalla riforma della dirigenza, diretta a delineare una netta separazione tra il ruolo di indirizzo, di pertinenza del potere politico, e quello di gestione, che deve essere esercitato dai dirigenti e a consentire maggiore flessibilità nell’amministrazione della cosa pubblica.

Un ulteriore contributo potrà provenire dall’affidamento al settore privato, sotto la sorveglianza dell’amministrazione pubblica, di alcuni servizi oggi forniti da quest’ultima.

Con riferimento alle infrastrutture pubbliche, va posto in rilievo come, nonostante i vincoli finanziari, sia stato possibile rendere disponibile un volume rilevante di risorse per la realizzazione di importanti programmi nei settori che, in base all’esperienza degli altri paesi, sono in grado di incidere in misura più significativa sulla produttività del sistema. Si tratta in particolare dei trasporti (ferrovie, metropolitane, aeroporti, trasporti via marci, delle telecomunicazioni, della raccolta e della distribuzione delle acque, dell’energia. Occorre continuare ad operare con fermezza in questa direzione.

Agli interventi diretti sopra indicati si sono affiancate assegnazioni in favore delle imprese volte ad assicurare un ambiente economico favorevole agli insediamenti produttivi e al conseguimento di più elevati livelli di efficienza. In tale ambito, particolare impulso è stato e continuerà a essere dato alla diffusione dell’innovazione tecnologica e alle iniziative in materia di ricerca scientifica.

Legare la dinamica salariale ai reali incrementi di produttività, rendere selettiva la manovra fiscale, pervenire alla realizzazione delle infrastrutture primarie sono elementi che assumono rilievo ancora maggiore per le aree meridionali e insulari. In particolare, il rallentamento della congiuntura potrebbe compromettere il conseguimento dei risultati programmati nei settori in cui sono riposte le speranze di crescita futura, quali quelli ad elevato contenuto tecnologico.

Nel caso del Mezzogiorno, si impone quindi un maggiore impegno per le parti sociali e per Governo; essi dovranno realizzare una stretta concertazione delle azioni contrattuali e produttive; tale azione dovrà essere rivolta a rimuovere, o almeno ad attenuare, gli elementi negativi che rendono l’economia meridionale più fragile: in particolare, la diffusa illegalità e la minore produttività. In questo contesto, l’introduzione di un salario di ingresso e il collegamento della dinamica delle retribuzioni unitarie ai risultati aziendali, perché lo sviluppo di “contratti di rientro” volti all’emersione del lavoro sommerso appaiono di grande utilità. La concertazione tra le parti sociali e il Governo consentirà, altresì, di avviare programmi di investimento nei settori prioritari, primo fra tutti quello delle infrastrutture, alla cui realizzazione è opportuno contribuisca in misura decisiva, con apporti di capitali e di capacità di gestione, il settore privato.

APPENDICI

A. RISULTATI DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 1990 E PREVISIONI PER IL 1991: RAFFRONTI CON GLI OBIETTIVI STABILITI NEL PRECEDENTE DPEF

Risultati del 1990

Tra il 1989 e il 1990, le occorrenze finanziarie complessive del settore pubblico sono passate, al netto delle regolazioni di debiti pregressi (valutati in circa 300 miliardi per il 1989 e in 3.000 per il 1990) da 133.200 a 142.500 miliardi, rispettivamente pari all'11,2 e al 10,9 per cento del prodotto interno. È proseguita la fase di lento declino del peso del fabbisogno pubblico sul prodotto avviatasi nel 1985: in cinque anni la riduzione è stata di 3 punti percentuali circa. Le occorrenze del più ristretto comparto statale hanno registrato un andamento analogo, passando da 132.100 a 140.700 miliardi

Il fabbisogno complessivo del settore pubblico non sembra aver risentito in pari misura dei crediti concessi dal sistema bancario per la liquidazione dei debiti progressi delle USL e delle aziende locali di trasporto; ciò soprattutto nel 1989. Al riguardo, va infatti rilevato che: i relativi pagamenti presumibilmente erano già stati effettuati in parte e finanziati da parte degli enti su cui ricadeva la responsabilità della copertura dei disavanzi; i debiti regolati avvalendosi delle predette concessioni di credito dovrebbero aver interessato in parte altri enti pubblici, contenendo le loro esigenze finanziarie. Le occorrenze finanziarie del settore pubblico non hanno invece risentito delle regolazioni in titoli, effettuate nel 1990, delle anticipazioni concesse nel 1989 dal sistema bancario: esse trovano infatti compenso nella contrazione dell'esposizione degli enti decentrati verso le aziende di credito.

Le predette concessioni di credito effettuate dal sistema bancario non hanno inciso (a prescindere da sfasamenti di cassa) sul fabbisogno del settore statale: al versamento dei fondi presso la Tesoreria dello Stato da parte delle aziende di credito corrisponde il prelievo da parte degli enti per la liquidazione dei debiti. Il fabbisogno complessivo di questo comparto ha invece risentito delle predette regolazioni in titoli.

Tra il 1989 e il 1990, nelle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali l'indebitamento netto presenta un'espansione maggiore rispetto a quella rilevata nel settore pubblico. Nel primo aggregato, esso passa infatti da 119.620 a 138.897 miliardi (rispettivamente pari al 10 e al 10,6 per cento del regolazioni di debiti) nel secondo, da 126.600 a 141.300 miliardi (al lordo delle regolazioni di debiti). La maggiore espansione del primo dipende dall'attribuzione al 1989, nel conto delle pubbliche amministrazioni, degli incassi slittati al 1990 per effetto delle astensioni dal lavoro nel settore bancario (circa 2.500 miliardi); la diversa contabilizzazione determina una minor crescita dell'indebitamento netto del settore pubblico (che risente di tali incassi al momento della loro effettiva realizzazione) di circa 5.000 miliardi. Nel 1990, nel conto delle pubbliche amministrazioni sono state contabilizzate le regolazioni in titoli delle anticipazioni effettuate dalle aziende di credito in favore dei comuni e delle regioni per la liquidazione dei debiti pregressi delle aziende locali di trasporto (circa 3.000 miliardi, che nelle statistiche del settore pubblico trovano compenso nella riduzione dell'esposizione verso le banche di comuni e regioni); nello stesso anno, il fabbisogno del settore pubblico ha invece risentito per un importo analogo delle liquidazioni dei debiti delle USL.

Se si prescinde dai fattori sopra indicati, l'indebitamento netto del settore pubblico risulta superiore di circa 5.000 miliardi rispetto a quello delle pubbliche amministrazioni; il divario trova spiegazione nel disavanzo delle aziende autonome non incluse nei conti nazionali e dell'Ente Ferrovie.

Più consistenti sono risultati i progressi compiuti sul saldo al netto degli interessi; è infatti proseguita la riduzione in termini assoluti iniziata nel 1989. Tale aggregato, al netto delle regolazioni di debiti, è infatti passato da 36.100 miliardi nel 1988, a 25.500 nel 1989 e a 14.400 nel 1990, rispettivamente pari al 3,3, al 2,2 e all'1,1 per cento del prodotto interno. Anche in questo caso, il disavanzo primario del settore statale ha registrato un andamento analogo a quello già indicato per il più ampio comparto pubblico.

Gli oneri per interessi hanno continuato a crescere a ritmi sostenuti, passando da 107.700 a 128.100 miliardi, rispettivamente pari al 9 e al 9,8 per cento del prodotto interno, sospinti dalla crescita del debito e dall'innalzamento dei tassi d'interesse avutosi sulla fine del 1989 (che si è riflesso sulle cedole del CCT).

I risultati conseguiti nel 1990, nel ridimensionamento dell'incidenza sul prodotto del disavanzo complessivo e, soprattutto, di quello primario, non sono trascurabili, essi tuttavia sono risultati insufficienti ad accelerare la stabilizzazione del peso del debito indicata nel documento di programmazione economico-finanziaria redatto lo scorso anno. Il fabbisogno complessivo del settore pubblico ha ecceduto per circa 6.500 miliardi il valore obiettivo definito con il predetto documento; ciò, in conseguenza del ritardo nell'attuazione della manovra tributaria decisa nel maggio, dell'accentuarsi del rallentamento dell'attività produttiva causato dalla crisi del Golfo Persico e dalla decisione di sterilizzare almeno in parte gli impulsi inflazionistici causati dal rialzo dei prezzi del greggio. Il fabbisogno del settore statale ha superato di 5.000 miliardi il valore obiettivo per esso stabilito.

Lo sconfinamento per il saldo al netto degli interessi dei due settori sopra indicati è risultato pressoché pari a quello già rilevato per i fabbisogni complessivi: la spesa per interessi è risultata di poco superiore rispetto alla valutazione riportata nel documento di programmazione economico-finanziaria.

La riduzione avutasi nel 1990 nel peso del fabbisogno primario è dipesa soprattutto dall'azione diretta all'aumento delle entrate fiscali e contributive, la cui incidenza sul prodotto interno è cresciuta di circa un punto percentuale: dal 37,4 al 38,5 per cento.

L'aumento è derivato in primo luogo dai contributi sociali che hanno risentito del pieno operare delle revisioni apportate nel 1989 alla retribuzione imponibile minima e alle contribuzioni volontarie, degli effetti del condono e dell'azione tesa al recupero di crediti progressi.

Anche i tributi indiretti hanno segnato una crescita di rilievo, elevando la loro incidenza sul prodotto interno di 0,5 punti percentuali (dall'11,4 all'11,9 per cento, in relazione all'inasprimento dell'addizionale all'imposta di consumo sull'energia elettrica, della tasca di possesso sui veicoli a motore e dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali).

Le imposte dirette sono aumentate in misura minore: al forte aumento del gettito dell'Irpef e dell'imposta sostitutiva sugli interessi si è contrapposto l'incremento modesto dell'imposta a carico delle persone giuridiche, che ha negativamente risentito dell'attenuarsi della dinamica dei profitti.

La spesa pubblica ha continuato ad accrescere la sua incidenza sul prodotto interno per effetto, oltre che della liquidazione di debiti progressi, dell'applicazione dei nuovi contratti del pubblico impiego, che hanno dato luogo alla corresponsione di ingenti arretrati, dell'aumento delle prestazioni sociali, che hanno risentito dei miglioramenti apportati ad alcune categorie di pensioni della rivalutazione dei trattamenti derivante dal divario tra gli adeguamenti effettuati nel 1989, legati all'inflazione programmata, e quelli dovuti in base all'inflazione effettiva.

L'incidenza dei pagamenti correnti sul prodotto interno, rispetto al 1989, è cresciuta, al netto degli interessi, di quasi 1 punto percentuale. L'aumento è risultato inferiore rispetto a quello previsto, in conseguenza: dello slittamento all'anno successivo di parte degli oneri derivanti dagli aumenti contrattuali (1.000-1.500 miliardi); di una maggiore incisività rispetto al previsto dell'azione di contenimento degli acquisti di beni e servizi e dei trasferimenti alle imprese; infine, del più elevato saggio di inflazione che ha determinato un'espansione del reddito più ampia rispetto a quella originariamente ipotizzata¹.

Le spese in conto capitale hanno ridotto, come previsto, la loro incidenza sul prodotto interno, per effetto soprattutto dell'azione di contenimento degli stanziamenti di bilancio e dei finanziamenti della Cassa DD.PP. agli enti locali; un contributo al rallentamento della dinamica di questa categoria di spese è derivato anche dai ritardi registrati nell'attuazione dei programmi di investimento dell'Ente Ferrovie.

Come risultato degli andamenti delineati per il fabbisogno, il debito del settore pubblico alla fine del 1990 si è ragguagliato a circa 1.319.000 miliardi. I risultati conseguiti in termini di contenimento del fabbisogno sono valsi a rallentare la crescita del peso del debito sul prodotto interno; quest'ultimo è infatti passato dal 94,9 per cento nel 1988 al 98,0 per cento nel 1989 e al 100,9 per cento nel 1990.

Nonostante la rapida crescita del debito, la politica seguita è riuscita a conciliare l'esigenza di contenere i tassi sulle nuove emissioni con quella di arrestare la tendenza alla riduzione della vita media residua dei titoli in essere; alla fine dello scorso anno, essa è risultata pari a poco meno di due anni e mezzo, valore analogo a quello rilevato al 31 dicembre del 1989; il ricorso all'emissione di titoli di lunga durata (ICTO e BTP settennali) ha consentito di compensare la riduzione della vita residua del consistente ammontare dei titoli a medio termine già in magre alla fine del 1989. Nel corso del 1990, il finanziamento del fabbisogno è stato realizzato in larga misura attraverso il collocamento di titoli sul mercato; questa politica è proseguita con successo nei primi mesi dell'anno in corso.

Previsioni per il 1991

Il documento di programmazione economico-finanziaria elaborato nel maggio del 1990 stabiliva in 131.800 miliardi il limite per fabbisogno del settore pubblico dell'anno in corso e in 130.900 miliardi quello per il settore statale.

Nel settembre del 1990, in occasione della presentazione della Relazione previsione e programmatica per il 1991, che riporta indicazioni per il solo settore statale, il fabbisogno tendenziale veniva elevato a 180.000

¹ Nel breve periodo, l'aumento dei prezzi si riflette solo in misura parziale sulla dinamica della spesa; essa è infatti legata al tasso d'inflazione registrato negli anni immediatamente precedenti.

miliardi a fronte dei 173.000 previsti nel maggio, nonostante che i provvedimenti correttivi dal lato delle entrate e inglobati nelle previsioni avessero assicurato un gettito aggiuntivo di circa 7.500 miliardi.

Il divario, dell'ordine di 15.000 miliardi escludendo il predetto gettito, era attribuibile principalmente:

- all'adeguamento del fondo sanitario (9.000 miliardi), resosi necessario alla luce delle effettive occorrenze che si andavano delineando per il 1990 (in assenza di interventi, la formazione di debiti sommersi avrebbe assunto dimensioni considerevoli);
- all'aumento dei trasferimenti in favore dell'INPS, indotto, in parte dall'applicazione di alcune sentenze della Corte costituzionale (4.000 miliardi);
- alla dilatazione della spesa per interessi (2.000 miliardi).

Al fine di riportare il fabbisogno tendenziale del settore statale al valore obiettivo, in tale occasione aggiornato a 132.000 miliardi, l'entità dell'azione correttiva sul saldo al netto degli interessi veniva portata a 44.500 miliardi; avrebbe assicurato risparmi di interessi dell'ordine di 3.500 miliardi.

La manovra attuata con la legge finanziaria e con i relativi provvedimenti di accompagnamento dovrebbe comportare una riduzione della spesa di 18.000 miliardi e un aumento delle entrate di 21.000 miliardi per il settore statale (rispettivamente 16.000 e 23.000 miliardi in termini di settore pubblico). Le dismissioni di quota di patrimonio pubblico dovrebbero assicurare introiti pari a 5.800 miliardi, in linea con quanto previsto dal documento di programmazione economico-finanziaria dello scorso anno.

Nel marzo dell'anno in corso, si è resa necessaria un'ulteriore revisione delle stime in relazione al modificarsi della situazione congiunturale².

L'Influenza negativa esercitata dalla crisi e dal conflitto del Golfo sulle decisioni di consumo e di investimento degli operatori ha rallentato la crescita dell'economia in misura più ampia rispetto a quanto ipotizzato nel settembre del 1990, dando luogo a una flessione di rilievo del gettito tributario. Al contrario, la crescita dei prezzi è risultata più sostenuta rispetto a quanto previsto. Sul finire dell'anno si sono inoltre manifestate tensioni sui mercati finanziari internazionali.

Gli ultimi due fattori, riflettendosi sui tassi d'interesse interni, dovrebbero dar luogo a un aumento della spesa per interessi dell'ordine di 5.000 miliardi; il rallentamento dell'economia che già aveva operato negativamente nell'ultima parte dello scorso anno dovrebbe ridurre il gettito fiscale di oltre 5.000 miliardi; un'ulteriore perdita di gettito di 1.500 miliardi è derivata dall'estensione da 15 a 30 giorni dai termini di versamento delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali.

In relazione ai fattori sopra indicati, la Relazione di cassa di recente presentata al Parlamento dal Ministro del Tesoro assumendo che la manovra correttiva impostata con la legge finanziaria e con i provvedimenti di accompagnamento produca i risultati stabiliti concludeva che il fabbisogno del settore statale per il 1991 tendeva a superare di oltre 12.000 miliardi il limite programmato.

Le occorrenze finanziarie di tale comparto avrebbero potuto raggiungere un importo ancora superiore, rispetto ai 144.200 miliardi indicati nel predetto documento, in

² L'evoluzione delle entrate, delle spese e dei saldi del bilancio pubblico è fortemente influenzata dall'evoluzione dell'attività produttiva, della distribuzione del reddito e dall'andamento dell'inflazione.

relazione a fatteli di origine sia interna sia internazionale. Sul piano interno, esiste infatti la possibilità che il gettito di alcuni provvedimenti in materia di entrate risulti inferiore rispetto alle previsioni. Sul piano internazionale, potrebbero essere necessari ulteriori esborsi a fronte di richieste di indennizzo da parte di esportatori assistiti da garanzia governativa e di interventi che potrebbero essere richiesti nel quadro della solidarietà internazionale.

In tale situazione per contenere il fabbisogno entro il valore obiettivo stabilito di 132.000 miliardi, sono stati presi interventi aggiuntivi di aumento delle entrate e di riduzione delle spese, inoltre, si procederà rapidamente alla dismissione delle partecipazioni nell'IMI e nel Crediop, senza creare posizioni dominanti, nel quadro di una razionalizzazione del sistema bancario. Per assicurare il rispetto di tale obiettivo, il Governo, nell'ipotesi si dovessero concretare aumenti di spesa o riduzioni di entrate rispetto ai livelli previsti, si riserva di attuare ulteriori interventi correttivi al fine di compensarne gli effetti.

Con riferimento al settore statale, sul versante delle entrate, le misure daranno luogo a un gettito di 7.100 miliardi; ad esso si contrapporranno minori introiti per 2.000 miliardi, in conseguenza dell'anticipo all'anno in corso degli effetti prodotti dall'esenzione ILOR per le piccole imprese. Ulteriori provvedimenti saranno adottati per compensare ogni eventuale ulteriore flessione delle entrate. L'azione condotta si concentra sulla tassazione di beni di lusso o superflui, sulla riduzione dei termini di versamento di alcuni tributi, e sul recupero del gettito del contenzioso.

Sul versante delle uscite, gli interventi intrapresi daranno luogo a una riduzione delle erogazioni nette di entità superiore all'aumento previsto per la spesa per interessi.

Nel complesso, essa assicurerà una diminuzione degli esborsi pari a 7.100 miliardi.

In particolare, le misure sono dirette a contenere le spese di personali, gli acquisti di beni e servizi, i trasferimenti all'INPS e i finanziamenti della Cassa DD.PP. agli enti locali e a restringere gli esborsi netti della tesoreria. La manovra integrativa consentirà di ridurre gli esborsi per interessi per circa 1.600 miliardi, come risultato del minor fabbisogno e di una contrazione delle emissioni di BOT, per i quali i frutti sono contabilizzati in via anticipata. Saranno inoltre avviate innovazioni di carattere strutturale in materia pensionistica e di dismissioni di beni patrimoniali, in grado di fornire un contributo significativo al contenimento dei disavanzi degli esercizi successivi.

Con riferimento al settore pensionistico, entro il 15 giugno verrà presentato un disegno di legge di riforma organica della normativa oggi in vigore, teso a ridimensionare l'espansione prevista per l'onere e ad attenuare le difformità di trattamento esistenti tra le varie gestioni. Con riferimento alle emissioni di beni patrimoniali, è stata avviata la trasformazione di alcuni enti pubblici economici quali l'ENEL e l'ENI in società per azioni.

B. STATO DELLE POLITICHE

Entrate

L'azione condotta nel 1990 sulle entrate ha consentito di avvicinare la pressione fiscale e contributiva al livello prevalente negli altri paesi europei, in presenza peraltro di un forte accumulo di crediti d'imposta da parte dei contribuenti. Se, per omogeneità di raffronto con gli altri paesi, si fa riferimento alle pubbliche amministrazioni dei conti nazionali il predetto aggregato nei 1990 ha raggiunto il 39,8 per cento, a fronte dei 40 per cento rilevato in media per gli altri paesi della Comunità¹. Nell'anno in corso, l'ulteriore aumento programmato dovrebbe portare a superare il valore medio degli altri paesi CEE di oltre 1 punto percentuale.

Le linee seguite sono state dirette in primo luogo a ridurre i margini di evasione nell'ambito del lavoro autonomo, attraverso l'introduzione di coefficienti presuntivi di reddito che favorissero l'adeguamento dei tributi all'effettiva capacità contributiva della categoria. Sempre nell'ambito delle imposte dirette, progressi notevoli sono stati compiuti nel completamento e nella revisione sia del catasto urbano sia di quello agricolo. L'aggiornamento del catasto è la premessa indispensabile per contrastare l'evasione e l'erosione dei redditi da fabbricati.

Un contributo di rilievo nell'innalzamento della pressione tributaria è derivato dall'inasprimento delle aliquote delle concessioni governative di vario tipo, del bollo e delle accise; il ricorso più frequente alle manovre dei tributi indiretti è reso necessario dalla perdita di gettito connessa con la completa restituzione del drenaggio fiscale. Gli interventi si sono in particolare concentrati sulle categorie di tributi che meno hanno riflessi sull'inflazione.

Nell'immediato, per conseguire risultati apprezzabili senza influire troppo negativamente sull'attività produttiva, in rallentamento anche a livello internazionale, parte della manovra, attuata per l'anno in corso, ha riguardato provvedimenti con effetti *una tantum*, ovvero che troveranno parziale compensazione in perdite di gettito future (anticipazione di parte del gettito dell'IVA, rivalutazione dei cespiti d'impresa). È ora necessario in primo luogo provvedere a stabilizzare i risultati conseguiti con riforme di tipo strutturale.

Nel comparto dei tributi locali, l'azione è stata diretta ad accrescere il grado di autonomia impositiva. Al riguardo, va ricordato che con la legge n.158 del 1990 è stata concessa alle Regioni la possibilità di accrescere le tasse automobilistiche, l'imposta di fabbricazione sulla benzina, e quella sul metano. L'attribuzione dell'autonomia impositiva agli enti locali attraverso l'istituzione dall'imposta comunale sugli immobili, inizialmente prevista per il primo luglio 1991, è invece slittata al primo gennaio 1992; il relativo disegno di legge è ancora all'esame del Parlamento.

¹ L'aumento della pressione fiscale e contributiva dei conti nazionali è minore rispetto a quello derivante dai conti del settore pubblico qui riportati; il divario dipende dall'attribuzione al 1989, nei conti nazionali, della parte di introiti tributari e contributivi (2.500 miliardi) il cui incasso è slittato al 1990, in conseguenza delle astensioni dal lavoro avutisi nel settore bancario (i conti del settore pubblico qui presentati sono basati sui dati di cassa: essi quindi contabilizzano dette partite al momento dell'effettivo introito).

Gli oneri sociali nel 1990 hanno fornito il contributo maggiore all'aumento della pressione fiscale e contributiva; in questo comparto, l'azione è stata diretta ad accrescere il gettito senza generare impulsi inflazionistici attraverso l'accelerazione della riscossione dei crediti progressi e la regolarizzazione delle posizioni contributive. Nel 1990 si è in particolare accresciuta l'aliquota a carico dei lavoratori di alcuni importanti comparti del pubblico impiego; gli effetti sul gettito derivanti da tale inasprimento sono stati pressoché compensati dal venir meno della contribuzione a carico delle imprese per il finanziamento dei prepensionamenti.

Spese

Nel 1990 l'azione di controllo della spesa condotta attraverso il ridimensionamento degli stanziamenti e la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri ha contribuito a contenere la crescita della sua incidenza sul prodotto interno rispetto a quella indicata nel documento di programmazione redatto lo scorso anno. Si è trattato tuttavia di interventi con effetti temporanei: nella sanità e nella finanza locale i provvedimenti assunti hanno avuto valenza in parte strutturale. Nel complesso, gli interventi non hanno inciso sui meccanismi che regolano la crescita dell'incidenza della spesa sul prodotto interno nella misura registrata negli altri principali paesi europei.

In questi ultimi, le politiche di bilancio attuate negli anni '80 hanno portato ad un significativo ridimensionamento del peso delle erogazioni sul prodotto interno. Dal 1988, in Italia l'incidenza sul prodotto interno della spesa pubblica, al netto degli interessi, ha superato il valore medio rilevato per gli altri paesi CEE: il divario pari nel 1989 a 1,3 punti percentuali, nel 1990 si è tuttavia ridotto all'1 per cento del predetto aggregato (esso attualmente sembra attribuibile in larga misura al conto capitale). Nel 1990 si è avuta un'inversione di tendenza in alcuni importanti paesi europei, quali la Germania e il Regno Unito; il bilancio pubblico in Germania ha dovuto farsi carico degli oneri indotti dal processo di riunificazione; nel Regno Unito, esso ha risentito degli effetti della recessione dell'attività economica.

Nel comparto del pubblico impiego, gli aumenti accordati nell'ultima tornata contrattuale hanno ecceduto il limite dell'1,5 per cento annuo posto, nel documento di programmazione economico-finanziaria, alla crescita in termini reali delle retribuzioni unitarie dei comparti diversi dalla scuola; lo sconfinamento rispetto agli obiettivi nel triennio 1988-1990 è di almeno 3 punti percentuali, a cui in taluni comparti si è aggiunto l'operare di fattori extra contrattuali (ad esempio, il cosiddetto compattamento).

Ciò può trovare in parte giustificazione in due ordini di fattori:

- la perdita in termini relativi subita negli anni settanta dagli addetti al settore pubblico rispetto a quelli del settore privato, che ha generato spinte rivendicative per un recupero;
- la riapertura del ventaglio salariale in atto anche nel settore privato, cui, per effetto della differente composizione per qualifiche degli addetti, nel comparto pubblico corrisponde una crescita media delle retribuzioni pro capite più ampia di quella osservata nel settore privato.

Nel comparto della finanza decentrata, come accennato, progressi sono stati segnati con la concessione alle Regioni a statuto ordinario di un certo grado di autonomia

tributaria; si sono inoltre ridotti i trasferimenti effettuati in favore delle regioni a statuto speciale in attuazione di leggi di settore. La prima delle due innovazioni dovrebbe comportare, oltre a un aumento del gettito, una maggiore responsabilizzazione degli amministratori nella decisione di nuove spese e a un recupero di efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili.

Con la normativa relativa al finanziamento degli enti locali per il 1991 si è limitata la crescita dei trasferimenti effettuati in loro favore al tasso di inflazione programmato; al fine di ampliare la responsabilità degli amministratori, sono stati proposti ulteriori provvedimenti per un aumento dell'autonomia impositiva dei predetti enti.

Il ridimensionamento delle concessioni di mutui della Cassa DD.PP. in favore degli enti locali ha svolto e svolgerà un ruolo positivo, contribuendo al contenimento del fabbisogno complessivo e limitando, nel contempo, la reallizzazione di interventi che non sono in grado di apportare un contributo rilevante alla crescita della produttività complessiva del sistema. Nella direzione di responsabilizzare gli amministratori degli enti locali nel ricorso all'indebitamento ha operato anche la limitazione dei fondi a carico dello Stato da destinare alla copertura delle rate di ammortamento dei mutui.

Nel comparto sanitario, gli interventi sono stati volti, oltre che a corresponsabilizzare le Regioni nel controllo della spesa, a limitare strutturalmente la crescita della domanda di servizi, responsabilizzando gli utenti e il personale sanitario (attraverso l'aumento dei *tickets* per le prestazioni farmaceutiche, la riduzione delle esenzioni e l'introduzione di controlli più stretti sulla loro concessione e sull'operato dei medici). Si è inoltre proceduto a definire un provvedimento di riordino del sistema sanitario (attualmente ancora allo stato di disegno di legge) con il quale si intende conseguire una maggiore efficienza delle strutture operative e ampliare la responsabilità delle regioni nel finanziamento delle spese derivanti dalla fornitura di prestazioni eccedenti quelle uniformemente garantite sul territorio nazionale.

Nel comparto previdenziale, non si è introdotto sinora alcun intervento di correzione dell'andamento della spesa. Ciò, nonostante che i dati consuntivi via via resi noti dall'INPS indicano che lo squilibrio tra i contributi e le prestazioni complessive (sia previdenziali sia assistenziali) tende ad assumere un peso crescente nel tempo, convalidando, tra le varie previsioni, quelle più pessimistiche formulate a suo tempo dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica e confermate da un recente studio della Ragioneria Generale dello Stato (ciononostante, la previsione di fabbisogno del comparto per l'anno in corso risulta sostanzialmente confermata). Il Governo si è impegnato a presentare un disegno di legge per la riforma del settore entro la metà del prossimo mese di giugno.

Infine, in ordine al finanziamento della spesa, occorre rilevare che: la copertura di numerose leggi è stata affidata all'indebitamento con la Cassa DD.PP.; l'esecuzione di opere per la protezione civile ha preceduto l'acquisizione dei prestiti esteri destinati al loro finanziamento.