



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

*per gli anni 1994-1996*

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1994-1996

E' possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE  
ECONOMICO-FINANZIARIA

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

ISSN: 1594-7572



# Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

*Relativo alla manovra di Finanza pubblica*

*per gli anni 1994-1996*

*(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*

Carlo Azeglio Ciampi

*dal Ministro del Tesoro*

Piero Barucci

*dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica*

Luigi Spaventa

*dal Ministro delle Finanze*

Franco Gallo

*Comunicato alla Presidenza il 13 luglio 1993*



## INDICE

### PREMESSA

- I. QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE
- II. L'ECONOMIA ITALIANA TRA IL 1992 E IL 1993
- III. PROSPETTIVE PER IL TRIENNIO 1994-1996
- IV. TASSI DI INTERESSE E STABILIZZAZIONE DEL DEBITO
- V. QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA
  - V.1 Gli andamenti nell'anno in corso
  - V.2 Evoluzione tendenziale per il triennio 1994-1996
- VI. OBIETTIVI PER IL TRIENNIO 1994-1996
- VII. INTERVENTI CORRETTIVI PER IL 1994
- VIII. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO E SALDO NETTO DA FINANZIARE

## INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola III.1 Scenario macroeconomico italiano – Triennio 1994-1996
- Tavola V.1 Conto di cassa del settore statale per il 1993
- Tavola VI.1 Settore statale – Manovra correttiva
- Tavola VII.1 Amministrazioni pubbliche – Pressione tributaria
- Tavola VIII.1 Bilancio di competenza dello Stato – Programmatico 1993-1996

## PREMESSA

Nelle vicende politiche ed economiche dei Paesi esistono dei punti di biforcazione: intraprendere l'una o l'altra strada è una scelta irreversibile, che segna per molti anni a venire le prospettive e la qualità dello sviluppo e il grado di benessere delle generazioni future. Ciò avviene, quando si manifestano occasioni che possono essere colte, con effetti benefici che si cumulano, se perse, i problemi già esistenti si aggravano.

In passato non facemmo buon uso dell'occasione offerta dall'improvvisa e forte caduta del prezzo dell'energia, con un'industria in grado di superare il vaglio della concorrenza internazionale. Vi fu - è vero - una ripresa notevole e non breve della produzione e dell'occupazione. Ma non si ebbe quel mutamento di decisioni pubbliche e di comportamenti privati necessario a consentire un progresso di efficienza e di qualità del sistema paese tale da rendere la crescita solida e sostenibile. Gli squilibri che poi si sono manifestati con crudezza, i costi che la collettività ha dovuto sopportare non dipendono solo, e neppure soprattutto, dagli sfavorevoli eventi esterni degli anni novanta: se alcuni problemi fossero affrontati in tempo, quando il vento era favorevole, le conseguenze degli eventi esterni sarebbero state meno dannose.

Oggi, a metà di un anno difficilissimo, ci si offre una nuova occasione, per un congiungersi di eventi, non tutti e non solo economici. L'Italia ha saputo trasformare per suo merito, una svalutazione nominale, intesa al momento come una sconfitta, in un miglioramento rilevante di competitività.

Per suo merito, il Paese ha accettato che venisse intrapreso con decisione il cammino di risanamento strutturale della finanza pubblica, nonostante ci si trovasse nelle condizioni meno propizie. Si è avviato, finalmente, e deve continuare, un processo di riduzione dei tassi d'interesse.

Una rinnovata fiducia nell'Italia riduce lo scarto esorbitante fra i nostri tassi d'interesse e quelli internazionali. Ci si offre la possibilità di trarre vantaggio da venti favorevoli per mantenerci su una rotta propizia. L'incruenta rivoluzione che è avvenuta nei comportamenti, nei costumi, negli atteggiamenti non solo aiuta a compiere questa scelta, ma obbliga a compierla.

La competitività deve essere mantenuta e consolidata. Il contenimento della dinamica nominale dei redditi e dunque dei prezzi non comporta sacrifici di redditi reali, offre per contro maggiore crescita e maggiore occupazione. Il protocollo d'intesa fra le parti sociali completa l'opera iniziata con l'accordo del 31 luglio 1992 e pone la necessaria condizione per un comportamento di redditi e prezzi coerente con uno sviluppo più sostenuto.

La riduzione dei tassi d'interesse e del costo del debito rende più vicina e fa apparire meno ardua la meta di un arresto, prima e di un declino, poi, di un rapporto fra debito e prodotto nazionale, che toccherebbe altrimenti livelli forse incompatibili con la stabilità finanziaria; certo incompatibili con un impiego produttivo del risparmio.

Per raggiungere quella meta, sono necessarie ma possibili e fattibili altre correzioni sulle tendenze spontanee, correzioni incisive, e tuttavia rese meno onerose di quanto ancora pochi mesi fa si riteneva indispensabile, dal miglioramento dell'andamento tendenziale dovuto sia agli effetti degli interventi dello scorso anno, sia all'abbassamento

dei tassi dell'interesse che la manovra di bilancio delineata in questo documento consoliderebbe.

Il miglioramento dell'andamento tendenziale non può offrire pretesto per un allentamento nell'impegno di rigore nella gestione della finanza pubblica assunto da questo Governo. Esso consente solo di non compensare, se non in piccola parte, la naturale riduzione di pressione tributaria dovuta al venir meno di entrate non ripetibili (per provvedimenti *una tantum* o per sovrapposizione di vecchi e nuovi regimi tributari) nel 1992 e nel 1993. Gli interventi previsti si concentrano dunque sul lato della spesa, in conformità con le indicazioni espresse più volte dal Parlamento, con il duplice proposito di ridurre i flussi e di migliorarne l'efficienza.

In particolare, gli interventi che saranno proposti nella legge finanziaria e nei provvedimenti ad essa collegati si propongono di rispettare le seguenti direttive:

- per quanto riguarda la pressione tributaria complessiva, non solo non consentirne alcun aumento, ma neppure recuperare per intero la parte di aumento avvenuta nel 1993 a motivo di entrate non ripetibili. In definitiva, la pressione tributaria prevista per il 1994 si ridurrà di quasi un punto e mezzo rispetto al 1993;
- concentrare la correzione sulla spesa delle amministrazioni centrali, sia intervenendo su una congerie di voci di spese, sia introducendo meccanismi di controllo e di revisione di spese già impegnate, per i esaminarne la congruità rispetto ai prezzi di mercato;
- attribuire maggiore autonomia di spesa alle regioni, alleviando gradualmente i vincoli di impiego dei fondi ad esse destinati. Una maggiore flessibilità di destinazione consentirebbe di ottenere un non piccolo risparmio;
- completare le riforme, avviate lo scorso anno, della previdenza e della sanità. Per quest'ultimo comparto, si tratta anche di eliminare gli inconvenienti maggiori delle modifiche introdotte. Per il settore previdenziale, è necessario operare al fine di rispettare il vincolo fissato dall'art. 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503.

Il complesso degli interventi proposti consente di consolidare nel 1994 l'avanzo primario e di migliorare il fabbisogno complessivo, sia in rapporto al PIL, sia in termini assoluti. Consente, soprattutto, di approssimarsi in misura sensibile alla stabilizzazione del rapporto fra debito e PIL.

Con l'andamento previsto dei tassi d'interesse, questo obiettivo potrebbe essere raggiunto prima della fine del 1996, con un saldo primario a fine periodo di poco superiore a tre punti e mezzo di PIL: fra il 1993 e il 1996 l'avanzo primario richiesto per la stabilizzazione calerebbe così di circa 5 punti.

La prevista evoluzione dei tassi di interesse non pecca di ottimismo, sempre che prevalgano condizioni di normalità Interna e internazionale. Essa è tuttavia subordinata al contenimento della spesa e del fabbisogno nella misura proposta in questo documento.

Tanto i mercati si aspettano da noi. Se ciò non avvenisse, lo scarto fra i nostri tassi di interesse e quelli internazionali, lungi dal ridursi, aumenterebbe: con esso aumenterebbe la dimensione degli interventi da attuare in futuro; aumenterebbe pertanto il costo della stabilizzazione.

Le proposte che il Governo presenterà al Parlamento, di cui il disegno è tracciato in questo documento, hanno questo fine: compiere un altro deciso passo verso il risanamento finanziario, per ridurre ed equamente distribuire l'onere complessivo del riaggiustamento.



## I. QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

Lo scenario macroeconomico -internazionale è caratterizzato da un livello dell'attività produttiva largamente del tutto insoddisfacente. Per il complesso dei paesi industrializzati, i principali organismi internazionali stimano un tasso di sviluppo che non supererà l'1,5 per cento nell'anno in corso, la metà di quanto inizialmente stimato; per il 1994, è prevista una lenta ripresa, che dovrebbe consentire una crescita del prodotto di poco inferiore al 3 per cento.

La ripresa riguarderà solo marginalmente la Comunità europea: alla sostanziale stagnazione del prodotto nell'anno in corso dovrebbe infatti seguire nel 1994 una modesta crescita - di poco superiore all'1 per cento, secondo le recenti previsioni elaborate dalla Comunità. Il tasso di disoccupazione raggiungerebbe nei primi mesi del prossimo anno i massimi storici, collocandosi attorno al 12,5 per cento; di converso, il tasso medio d'inflazione dovrebbe continuare a scendere calando sotto il 4 per cento.

Le difficoltà che i paesi industrializzati incontrano nell'uscire dalla fase di stagnazione - la cui durata era, ampiamente inattesa ed appare la più lunga degli ultimi due decenni: sono dovute a cause molteplici.

Assumono rilievo il perdurare del diffuso clima d'incertezza che grava tra gli operatori privati, la necessità, per alcuni di essi, di riequilibrare la struttura dei propri bilanci, e la conseguente impossibilità di utilizzare la politica fiscale in funzione anticiclica e gli elevati tassi dell'interesse nominale e reale.

L'economia giapponese è stata caratterizzata dall'esaurimento di una fase di crescita di lungo periodo, seguita da una caduta del prezzo delle attività patrimoniali. Tale fenomeno ha indotto numerosi operatori a rivedere la struttura dei propri bilanci; gli intermediari creditizi, in particolare, hanno seguito una condotta più prudente nella concessione di finanziamenti. Fenomeni di restrizione del credito hanno anche interessato nel recente passato gli Stati Uniti, ove gli indicatori congiunturali delineano un quadro ancora contrastante: gli effetti favorevoli derivanti dall'allentamento delle condizioni monetarie sono compensati dal rilevante deterioramento degli scambi con l'estero e dalla situazione di incertezza che ancora grava sulla politica di bilancio.

In Europa, le cause della stagnazione sono principalmente riconducibili alla presenza di elevati tassi dell'interesse, originati in parte non piccola da lentezze e remore della politica monetaria tedesca, a prendere atto dello stato dell'economia, e all'intonazione restrittiva delle politiche di bilancio in molti paesi.-

In Germania, le difficoltà connesse con il processo di riunificazione politica, ed'economica si sono rivelate maggiori del previsto e di lunga durata. La disgregazione dell'Unione sovietica e la grave crisi dei restanti paesi dell'est europeo hanno aggravato la fase di transizione della ex Germania orientale. Ne sono conseguiti oneri a carico del bilancio pubblico di entità largamente inattesa e pressioni al rialzo dei prezzi: nel tentativo di contrastarli, la politica -monetaria ha prima determinato un rapido innalzamento dei tassi di interesse e ne ha poi ostacolato e ritardato la riduzione.

I paesi aderenti allo SME sono stati costretti a seguire l'intonazione della politica monetaria tedesca nel tentativo di contrastare repressioni sui tassi di cambio, esacerbate dalla asimmetria tra l'intonazione delle politiche monetarie europee e di quelle nord americane. La forza delle pressioni sul cambio è stata massima nei paesi in cui le passività finanziarie nette a breve termine si concentrano presso singoli gruppi di operatori: le famiglie nel Regno Unito e il settore pubblico in Italia. La crisi valutaria ha costretto i due paesi alla temporanea fuoriuscita dagli accordi di cambio.

Gli accadimenti del quinquennio precedente il settembre 1992 rendono evidente la crescente dipendenza dei paesi aderenti agli accordi di cambio dalla politica monetaria tedesca. La trasformazione dello SME da un sistema di cambi aggiustabili ad un sistema di cambi virtualmente fissi senza che si addivenisse a un vero coordinamento delle politiche monetarie ha determinato il graduale apprezzamento del cambio reale in quei paesi, tra cui l'Italia, nei quali la convergenza al ribasso del tasso di inflazione interna non era stata sufficientemente rapida. Il conseguente formarsi di disavanzi delle partite correnti ha costretto tali paesi ad elevare il differenziale dei tassi di interesse interni rispetto a quelli tedeschi, per finanziarli con afflussi netti di capitali dall'estero. A lungo andare, la invarianza delle parità tra le valute dello SME non ha impedito che si coagulassero aspettative di riallineamenti generalizzati.

Retrospectivamente, si può affermare che lo SME ha sofferto di eccessiva rigidità prima del crollo del settembre 1992. La sola prospettiva di procedere verso l'Unione Monetaria Europea non è bastata a generare la convergenza delle aspettative, a prescindere dall'evoluzione delle grandezze economiche fondamentali. Le difficoltà sono state aggravate dallo shock subito dal paese leader del sistema, che, ha cercato di contrastarne gli effetti, solo con una politica monetaria restrittiva. Le nostre autorità monetarie hanno tentato vanamente, ben prima del settembre 1992, di persuadere i propri *partners* ad acconsentire ad un apprezzamento del marco e di ottenere una manovra coordinata dei tassi di interesse.

Con riguardo al futuro, la ripresa economica, di entità peraltro modesta, dovrebbe rendersi possibile in seguito al processo di disinflazione attualmente in atto e, soprattutto, ad una più rapida e consistente riduzione nei tassi dell'interesse dei tedeschi. In assenza di una politica monetaria meno restrittiva, i rischi di un prolungamento dell'attuale fase di stagnazione rimangono tuttavia estremamente elevati. Il processo di sviluppo economico non potrà infatti trovare stimolo nelle politiche di bilancio, a motivo del manifestarsi di rilevanti disavanzi strutturali in numerosi paesi, tra cui gli Stati Uniti, la Germania e il Regno Unito.

## II. L'ECONOMIA ITALIANA TRA IL 1992 E IL 1993

Anche l'economia italiana è caratterizzata nel 1993 da una crescita assai modesta e meno elevata del previsto. Sulla base delle stime condotte dagli organismi internazionali con riferimento all'anno in corso, lo scarto tra il tasso di crescita previsto un anno fa e gli andamenti in atto, supera ampiamente i due punti percentuali.

La recessione economica si è andata manifestando già sul finire del 1992, con intensità maggiore di quanto previsto all'atto della presentazione della nota di aggiornamento al DPEF, nel mese di settembre. La crescita nel 1993 è infatti risultata di poco inferiore al punto percentuale, rispetto a una stima di 1,2 punti contenuta nella Relazione previsionale e programmatica.

Tale andamento - unito all'aumento dei tassi dell'interesse che ha accompagnato la crisi valutaria e alla mancata realizzazione delle dismissioni patrimoniali - ha contribuito a determinare lo sconfinamento rispetto agli obiettivi di finanza pubblica fissati in 150 mila miliardi di fabbisogno del settore statale e di 18 mila miliardi per l'avanzo primario, il dato di consuntivo 1992-ha registrato un fabbisogno di oltre 163 mila miliardi (circa 8 mila miliardi di avanzo primario).

Diversamente che in passato, la flessione dell'attività produttiva avviatasi sul finire del 1992 è stata amplificata dalla caduta dei consumi delle famiglie, la cui intensità ha superato la .9 flessione del reddito disponibile. Su tale andamento ha influito il netto peggioramento del clima di fiducia, derivante dai timori sul mantenimento del posto di lavoro dalla instabilità dei mercati dei P titoli di Stato e dei cambi e dalla prospettiva di ulteriori riduzioni delle risorse disponibili nel medio periodo, nella consapevolezza della necessità di ulteriori manovre di bilancio per proseguire nel risanamento finanziario dello Stato.

Dal lato dell'offerta, va registrata la rilevante caduta dell'occupazione (pari a circa 200 mila unità di lavoro equivalente), che per la prima volta sembra aver riguardato anche il settore terziario.

Si può oggi sperare che il processo di recessione iniziato nel terzo trimestre del 1992 stia volgendo al termine. Le recenti indagini congiunturali indicano infatti un miglioramento del clima di fiducia delle famiglie; dal lato delle imprese, mentre ancora la produzione ristagna sui modesti livelli raggiunti alla fine del 1992 aumentano gli ordinativi nell'industria. I rilevanti guadagni di competitività conseguiti dalle merci italiane dovrebbero consentire di compensare almeno in parte la flessione dei consumi interni e degli investimenti con un maggior volume di esportazioni. Ne dovrebbe derivare un progressivo rallentamento della caduta dell'occupazione.

Nel complesso, le tendenze in atto paiono confermare la previsione per l'anno in corso di una crescita del prodotto interno lordo intorno a 0,5 punti percentuali con un netto miglioramento dell'interscambio mercantile, che dovrebbe registrare un avanzo di quasi 10 mila miliardi. Del tasso di disoccupazione aumenterà di circa mezzo punto. Qualora il comportamento delle parti sociali, continui ad essere ispirato alla moderazione, le lievi spinte al rialzo dei prezzi dei manufatti, originate dal deprezzamento della lira, non dovrebbero tradursi in aumenti del tasso d'inflazione. Se misurato sui prezzi al consumo, l'incremento dovrebbe risultare in media d'anno intorno al 4,5 per cento.



### III. PROSPETTIVE PER IL TRIENNIO 1994-1996

Gli eventi succedutisi negli ultimi dodici mesi e i mutamenti verificatisi nel dosaggio delle politiche economiche offrono un'opportunità unica per avviare un processo di crescita sostenuta e tale al tempo stesso da consentire la graduale eliminazione di due squilibri che hanno caratterizzato l'ultimo decennio, l'incremento dell'indebitamento del nostro paese verso l'estero e, soprattutto, la crescita senza sosta del rapporto fra debito del settore pubblico e prodotto. Il trasferimento del deprezzamento nominale della lira in un quasi pari aumento di competitività reale permette di considerare l'obiettivo di una maggiore crescita complementare, e non alternativo, al riaggiustamento di questi squilibri nel 1993 si è iniziata questa strada promettente.

Gli accordi del 31 luglio 1992 fra le parti sociali insieme con la disciplina imposta sulla dinamica di tariffe e prezzi amministrati, il comportamento delle imprese sul mercato interno e il favorevole andamento dei prezzi internazionali hanno impedito che la svalutazione si trasferisse su costi e prezzi, innescando quella spirale fra svalutazione e inflazione che tanto ci aveva danneggiato in precedenza.

Il miglioramento di competitività che ne è derivato ha dato una spinta decisa alle esportazioni, il cui aumento ha reso meno costosa, in termini di livelli di attività, una manovra di correzione della finanza pubblica del tutto notevole per la portata e per la natura; sono stati così alleviati gli effetti sulla domanda globale, che si sommarono a quelli diffusi dalla recessione europea.

In definitiva, nel 1993 solo in Italia si verificherà un miglioramento delle condizioni di finanza pubblica: gli altri maggiori paesi, oltre a veder riflesso nel loro bilancio un peggioramento ciclico, subiranno anche un forte peggioramento strutturale.

Al tempo stesso, la crescita italiana, pur se bassa e del tutto insufficiente, sarà probabilmente superiore alla media europea, mentre si riduce lo scarto dei nostri tassi d'interesse, rispetto ai tassi europei.

Il 1993 potrebbe segnare l'inizio di un circolo virtuoso: per percorrerne le tappe successive, è necessario osservare precise condizioni.

Occorre in primo luogo compiere un altro passo deciso nell'aggiustamento strutturale della finanza pubblica, per validare e stimolare la discesa dei tassi d'interesse e del costo del debito e alleviare così lo sforzo necessario per conseguire l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto fra debito e PIL. Queste implicazioni saranno chiarite nei paragrafi successivi.

Occorre contestualmente consolidare il miglioramento di competitività sin qui ottenuto, onde mantenere forte il sostegno della componente estera alla domanda globale e incoraggiare così la ripresa della domanda interna di investimento e di consumo.

È essenziale, a tal fine, ottenere negli anni a venire un contenimento della dinamica dei prezzi e dei costi a un ritmo inferiore a quello dei nostri concorrenti, e in particolare non superiore a quello dei paesi europei più virtuosi. Soprattutto nelle presenti condizioni, non è vero che una più alta crescita dei redditi nominali, dei costi e dei prezzi sia priva di effetti reali. Resterebbero, è vero invariati i redditi reali degli occupati, ma solo degli occupati che rimangono tali, diminuirebbe la competitività, e con essa la crescita e

l'occupazione; aumenterebbero l'inflazione, i tassi d'interesse, e con essi il costo del debito e il fabbisogno.

Per contro, una riduzione della dinamica delle grandezze nominali consente di stimolare lo sviluppo del prodotto, arrestando il declino dell'occupazione nei settori non protetti della concorrenza internazionale, in particolar modo nell'industria senza pregiudizio per il mantenimento del potere d'acquisto delle retribuzioni reali e per una loro crescita proporzionale agli incrementi di produttività. Al contempo una minore inflazione accelera la riduzione dell'onere di interessi e contribuisce così alla riduzione del fabbisogno del settore pubblico.

Il protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo approvato dalle parti sociali il 3 luglio scorso e il proseguimento dell'opera di riaggiustamento degli squilibri della finanza pubblica sono condizioni necessarie per imboccare questa strada.

L'evoluzione indicata richiede, come è evidente, una riduzione dei trasferimenti netti dal settore pubblico a quello privato. Questa riduzione dovrà essere accompagnata, e in definitiva resa più agevole, dalla riallocazione di risorse produttive dai settori protetti a quelli esposti alla concorrenza internazionale, oggi parimenti necessaria per consolidare le condizioni di uno sviluppo economico equilibrato. Tale processo di riallocazione presuppone un aumento della mobilità dei fattori produttivi: l'intervento pubblico sarà chiamato ad attenuarne le conseguenze negative di breve periodo, ma non dovrà ostacolarlo.

La definizione del quadro economico di riferimento presuppone che si verifichino le condizioni sopra indicate. Esso si basa anzitutto su due ipotesi circa le variabili esterne:

- una graduale ripresa del commercio mondiale, e in specie del commercio di manufatti, con un aumento di crescita dal 5,5 per cento del 1993 al 6,6 per cento nel 1994, al 7 per cento negli anni successivi;
- una crescita modesta dei prezzi internazionali delle materie prime e dei manufatti in lire e in valuta.

Circa il tasso di cambio, si è adottata un'ipotesi di natura tecnica: l'invarianza del cambio (medio ponderato) nominale. Tale ipotesi non rappresenta una previsione: come mostrano gli accadimenti dello scorso autunno, in un contesto caratterizzato dall'integrazione dei mercati finanziari e da un rilevante volume di attività finanziarie scambiate nei mercati internazionali dei capitali, il valore effettivo del tasso di cambio non dipende unicamente dalle partite correnti della bilancia dei pagamenti.

Fra l'agosto del 1992 e il giugno del 1993 il cambio effettivo nominale si è deprezzato di circa il 17 per cento (di circa il 25 per cento nei confronti dei paesi della comunità europea). Il miglioramento di competitività è stato di oltre il 14 per cento (di oltre il 12 per cento nei confronti dei paesi della comunità). Data l'ipotesi sul cambio nominale, e date le ipotesi sui prezzi internazionali, il comportamento dei costi e dei prezzi interni potrà e dovrà essere tale da consolidare questo miglioramento di competitività.

Nella costruzione del quadro macroeconomico assunto come riferimento per la determinazione delle tendenze e degli obiettivi di finanza pubblica, si prevede una decisa riduzione del tasso di inflazione nel 1994. Con un tasso medio di crescita di prezzi indicato

per il 1993 intorno al 4,5 per cento in ragione d'anno, raggiungimento di un'inflazione media del 3,5 per cento nel prossimo anno richiede che il tasso tendenziale alla fine del 1994 sia di poco superiore al 2,5 per cento. L'ottenimento di tale tasso tendenziale pone l'Italia in condizioni di competere con i paesi europei più virtuosi.

**TAVOLA III.1: SCENARIO MACROECONOMICO ITALIANO – TRIENNIO 1994-1996 (variazioni percentuali)**

Variabile	1994	1995	1996
Prodotto interno lordo	1,6	2,1	2,4
Consumi fin. interni	0,5	1,0	1,5
Consumi privati	0,6	1,1	1,7
Investimenti fissi lordi	2,1	3,7	4,1
Esportazioni	6,8	7,0	7,0
Bilancio Pagamenti:			
saldo corrente(1)	-0,7	-0,1	0,3
merci fob(2)	19.000	26.000	33.000
Prezzi al consumo:			
media annua	3,5	2,5	2,0
tendenziale fine periodo	2,6	2,1	1,8

1) Rapporto percentuale rispetto al PIL.  
2) Miliardi di lire correnti.

Il tasso medio del 3,5 per cento riflette andamenti differenziati nei diversi settori - in relazione alla diversa evoluzione della produttività - con una inflazione ancora maggiore della media nel settore dei servizi e inferiore alla media nel settore manifatturiero. Nei due anni successivi - il 1995 e il 1996, l'inflazione media annua dovrà poi scendere al 2,5 e al 2 per cento.

L'evoluzione prefigurata dei prezzi, insieme alla ripresa dell'economia mondiale, consentirà di ricondurre l'economia italiana su un sentiero di crescita più sostenuto, con un aumento del prodotto nazionale dell'1,6 per cento per il 1994 e dell'ordine del 2,5 per cento nei due anni successivi.



## IV. TASSI DI INTERESSE E STABILIZZAZIONE DEL DEBITO

La crescita del peso relativo del debito pubblico ha provocato un considerevole aumento della spesa per interessi, che è divenuta il principale elemento di rigidità del bilancio. Nel 1992, tale spesa era pari all'11,4 per cento del prodotto interno; se valutata in rapporto alle altre spese pubbliche correnti, gli interessi passivi delle Amministrazioni pubbliche hanno raggiunto il 2846 per cento. Nei restanti Paesi della Comunità europea, quest'ultimo rapporto era pari in media al 15,7 per cento.

In tali situazioni, la politica di bilancio viene ad essere pesantemente condizionata da eventi in larga misura indipendenti dal controllo dell'esecutivo. L'evoluzione del debito, e l'entità del saldo primario necessario ad arrestarne la crescita, risentono infatti in maniera preponderante dell'andamento dei tassi di interesse e del tasso di Crescita dell'economia.

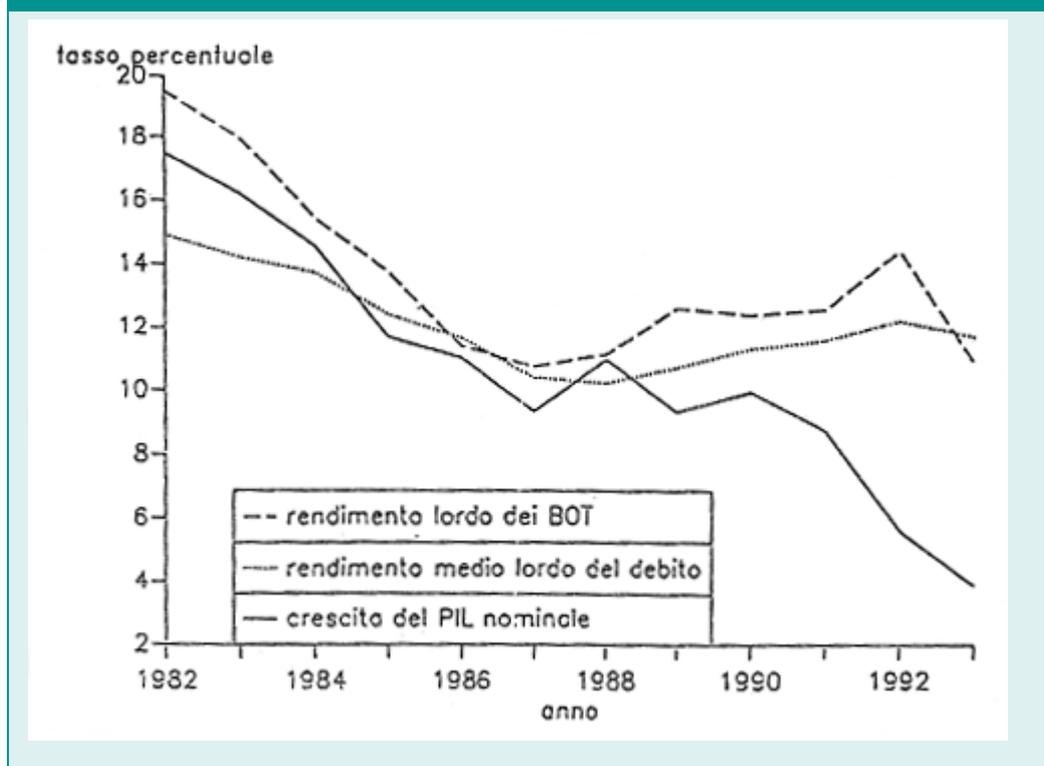
Con un tasso dell'interesse reale medio corrisposto sul debito pubblico pari al tasso di crescita del prodotto nazionale, che un saldo primario nullo (un volume di entrate pari alle spese diverse da quelle per interessi) è compatibile con l'invarianza del peso relativo del debito pubblico. Livelli maggiori del tasso dell'interesse, se persistenti, vanno compensati con un avanzo primario, il cui ordine di grandezza, in rapporto al prodotto, deve essere proporzionale al debito accumulato e alla differenza tra il tasso reale e la crescita. Allorché le dimensioni del debito eguagliano quelle del prodotto interno, un aumento di un punto del tasso medio corrisposto sulle passività finanziarie dello Stato richiede un miglioramento del saldo primario di entità pari a un punto percentuale del PIL, in lire correnti, si tratta di quasi 16 mila miliardi.

In assenza di tali correttivi, il peso relativo del debito continua ad accrescersi a ritmi che nel lungo periodo diverrebbero insostenibili e che richiedono misure di rientro di ammontare via via crescente. L'aumento dell'entità della manovra che ne consegue rappresenta, di fatto, l'onere posto a carico delle generazioni future.

Tra la seconda metà degli anni ottanta e il 1992, il rapporto tra debito del settore statale e prodotto interno è passato dall'89 al 113 per cento. L'inizio del periodo era caratterizzato da una differenza modesta fra costo del debito e crescita, in quanto ad un tasso d'interesse nominale medio pari al livello attuale si contrapponeva una crescita nominale del PIL superiore di oltre sette punti al tasso previsto per l'anno in corso. Nel 1986, la stabilizzazione del debito pubblico avrebbe richiesto l'ottenimento di un avanzo primario pari a circa mezzo punto percentuale del prodotto. Per stabilizzare istantaneamente il peso relativo del debito sul valore raggiunto alla fine del 1992, occorrerebbe un avanzo primario di otto punti percentuali. L'incremento del saldo primario "stabilizzante" dipende per circa 2 punti dall'aumento del debito e per i restanti 5,5 punti; dall'ampliarsi della differenza fra costo del debito e tasso di crescita del prodotto.

L'aumento di questa differenza è dovuto sia ad un forte aumento dell'onere medio del debito, sia ad una riduzione della crescita. L'incremento del costo del debito è imputabile a sua volta sia alla spinta al rialzo dei tassi internazionali, sia al divario (*spread*) tra tassi italiani e tassi internazionali comparabili.

FIGURA IV.1: TASSI DELL'INTERESSE E TASSI DI CRESCITA



Condizioni siffatte possono non essere compatibili con uno sviluppo ordinato dell'economia. In particolare, gli elevati e persistenti livelli dei tassi dell'interesse a breve termine, innalzando l'intera struttura dei tassi, possono non essere compatibili con le condizioni generali di profittabilità imprese e con quelle di stabilità del debito pubblico.

Si possono infatti creare circostanze in cui il tasso dell'interesse si discosti significativamente dal tasso di remunerazione "naturale" del debito pubblico. Quest'ultimo, dato il contenuto sociale di gran parte della spesa da esso finanziata, è rappresentato dal tasso d'incremento del prodotto nazionale; che determina una crescita spontanea del gettito tributario. La diffusione dei benefici di gran parte della spesa pubblica, sovente in forma non monetizzabile, tra una molteplicità di soggetti fa sì che lo Stato, a differenza delle imprese, non possa appropriarsi direttamente di parte di tali benefici attraverso meccanismi di mercato.

Gli effetti prodotti dalle spese che sono a fondamento del benessere economico - istruzione e sanità - illustrano con chiarezza l'argomento. Un incremento delle spese per istruzione, infatti, pur determinando un incremento del capitale umano e delle potenzialità di sviluppo di una nazione, si traduce solo nel lungo periodo in un maggiore reddito

nazionale; una parte dell'incremento di reddito, inoltre, afferrisce a soggetti che non hanno fruito direttamente dell'istruzione.

Nel caso della spesa sanitaria, agli aumenti del benessere sociale si contrappongono effetti finanziari ancora meno favorevoli: parte dei benefici derivanti dal miglioramento delle condizioni di salute della popolazione è infatti assorbita dai maggiori oneri a carico del settore pubblico, le cui spese sociali tendono ad aumentare in seguito all'allungamento della vita media dei cittadini.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, le condizioni monetarie dei principali paesi industriali sono divenute restrittive, riflettendo la priorità che negli obiettivi macroeconomici veniva assegnata alla riduzione dell'inflazione.

Nella maggior parte di tali paesi, l'intonazione della politica di bilancio seguiva quella monetaria, consentendo un graduale arresto della crescita del debito pubblico.

In Italia, le politiche economiche e le riforme strutturali si discostavano dalla sequenza verificatasi all'estero.

All'intonazione restrittiva della politica monetaria si contrapponeva una politica di bilancio che, continuando a generare disavanzi primari, rafforzava gli effetti degli elevati tassi dell'interesse, alimentando una continua crescita del debito pubblico.

L'adesione alla banda stretta dello SME e la completa, liberalizzazione dei mercati valutari avrebbero richiesto un mutamento della politica di bilancio: l'intendimento annunciato di provvedervi non trovava adeguata rispondenza nei fatti. Divenivano così ancora più ristretti i già esigui margini di flessibilità della politica monetaria interna.

Gli ultimi dodici mesi sono stati comunque contrassegnati dall'andamenti anomali dei tassi di interesse interni. Ancora nei primi mesi del 1992, sembrava che il differenziale tra i tassi a lungo termine italiani e quelli tedeschi fosse destinato a ridursi, a condizione che l'Italia accelerasse il cammino di risanamento fiscale. Lo scenario è mutato bruscamente a partire dal mese di giugno, allorché il formarsi di aspettative di svalutazione e quindi il suo effettivo verificarsi hanno trascinato in alto l'intera struttura dei tassi dell'interesse italiani. Ne è conseguito un rilevante aumento del differenziale tra tassi in lire e in marchi, passato da meno di cinque a quasi nove punti.

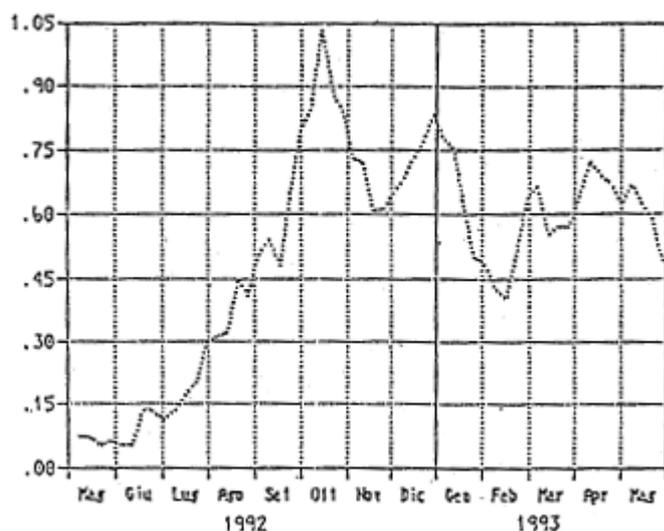
Il differenziale tra i tassi su attività emesse all'interno in valuta nazionale e quelli esteri riflette principalmente due componenti: l'aspettativa di variazioni del cambio tra le valute dei due paesi e il rispettivo "rischio paese", ossia l'insieme dei fattori che possono rendere la carta di un emittente sovrano un sostituto imperfetto di quella emessa nella medesima valuta da un emittente internazionale. Quest'ultima componente del differenziale è un indicatore del "rischio Italia", seppure parziale poiché su di esso si riversano fattori quali la liquidità e il trattamento fiscale delle attività finanziarie considerate. La componente tributaria, in particolare, ha giocato un ruolo non secondario, connesso con le modalità di rimborso della ritenuta fiscale operata in Italia sui titoli posseduti da non-residenti.

Se valutato sulla base dei rendimenti delle obbligazioni esenti denominate in ECU, il "rischio Italia" è aumentato di oltre sette decimi di punto, passando da tre decimi a oltre un punto nei tre mesi successivi a luglio. Successivamente, tale componente del differenziale tra tassi è diminuita, ma ha risentito del declassamento della carta della Repubblica operato da alcune agenzie di rating nel corso della primavera di quest'anno.

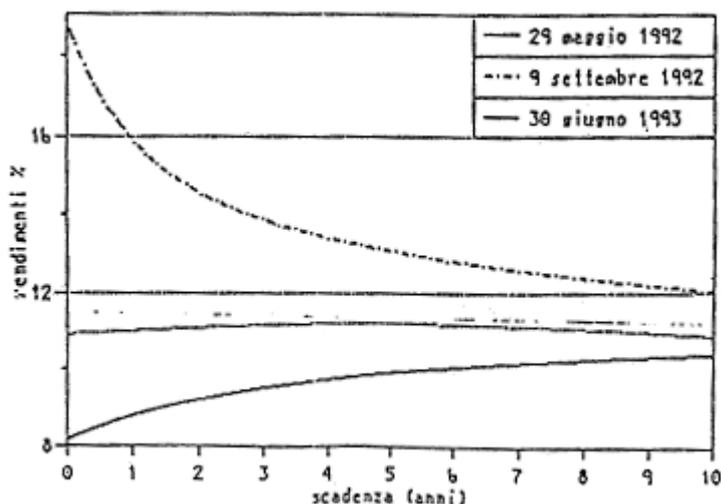
La crisi valutaria ha influito anche sul costo relativo dell'indebitamento a breve e a lungo termine, rappresentato dall'inclinazione della struttura per scadenza dei tassi di interesse interni. Nelle settimane di crisi valutaria, la carenza di liquidità e il desiderio di sostituzione valutaria hanno prodotto un'inversione della curva dei rendimenti. Essa è tornata ad assumere l'usuale inclinazione positiva solo quando è apparso chiaro che la lira non sarebbe rientrata immediatamente nello SME.

Sino al suo graduale dissolversi, il sentimento di incertezza riguardo agli sviluppi monetari ha comunque rarefatto la domanda di attività a lungo termine, inducendo per alcuni mesi il Tesoro a rifinanziarsi con una maggior quota di emissioni di BOT e di CCT.

**FIGURA IV.2: DIFFERENZIALE DI RENDIMENTO A LUNGO TERMINE TRA LE EMISSIONI IN ECU DELLA REPUBBLICA ITALIANA E QUELLE DELLA REPUBBLICA FRANCESE**



Nota: Differenziale fra i rendimenti a scadenza del prestito della Repubblica 18-04-2000 in ecu e dell'OAT del tesoro francese 25-04-2000 in ecu.

**FIGURA IV.3: STRUTTURA DEI RENDIMENTI NETTI PER SCADENZA (BTP quotati alla B.V. di Milano e sul mercato telematico)**

Nota: La struttura dei rendimenti esprime la relazione tra i rendimenti percentuali di obbligazioni prive di cedole e le loro scadenze in anni.

Dopo l'uscita della lira dallo SME, il mercato ha lentamente riacquisito fiducia nelle attività finanziarie denominate in lire. In questa occasione, la Banca d'Italia ha assecondato tali andamenti, spingendo al ribasso i tassi ufficiali, con la gradualità necessaria ad evitare che si riaccendessero pressioni sull'inflazione interna e si avessero difficoltà nella gestione dell'ingente debito pubblico.

Nell'anno in corso, lo scarto tra il tasso medio di remunerazione del debito e il tasso di crescita del prodotto sarà pari a circa 7,5 punti percentuali. Le prospettive migliorano, in seguito alla maggiore crescita economica prevista e soprattutto per effetto dell'evoluzione attesa dei tassi dell'interesse. I tassi internazionali, infatti, sono in graduale riduzione. Lo scarto tra i tassi interni e quelli esteri si è già ridotto, e può ridursi ancor di più, se si persiste nella disciplina fiscale. Le attuali condizioni dei mercati finanziari fanno sì che, dopo un lungo periodo, il costo marginale del debito sia ora inferiore a quello medio. In siffatte condizioni, il costo medio del debito è destinato a diminuire.

Nel delineare il quadro di finanza pubblica per il prossimo triennio, si sono adottate le seguenti ipotesi. In assenza di misure correttive, la spesa per interessi relativa allo scenario tendenziale è stata determinata assumendo che alla fine dell'anno in corso il tasso nominale lordo dei BOT sia pari al 10,5 per cento. Tale livello è più elevato di quello attuale di mercato e di quello coerente con i saggi ufficiali, dopo il recente ribasso di un punto del tasso di sconto. Negli anni successivi, si è ipotizzato che il tasso fletta gradualmente, seguendo il profilo discendente dell'inflazione.

Si ritiene, invece, che l'attuazione della manovra correttiva proposta consenta di ipotizzare per la costruzione del quadro un profilo dei tassi inferiore al precedente, che

prende le mosse da un tasso lordo dei BOT pari al 9,5 per cento sul finire dell'anno in corso.

Una condotta della politica monetaria coerente con gli andamenti dianzi illustrati potrà nel contempo assicurare la stabilità del metro monetario qualora sia accompagnata da comportamenti virtuosi in sede di rinnovo dei contratti di lavoro: da politiche di prezzo delle imprese che incorporino già l'attesa flessione del tasso d'inflazione; da una politica di bilancio mirata al graduale ma completo risanamento finanziario.

## V. QUADRO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA

### V.1 GLI ANDAMENTI NELL'ANNO IN CORSO

Il Documento di programmazione economica e finanziaria presentato lo scorso anno stabiliva, per il 1993, un obiettivo di avanzo primario e di fabbisogno complessivo rispettivamente pari a 50.000 e 150.000 miliardi. Al fine di conseguire tali risultati, veniva attuata, sul finire dell'anno, una manovra correttiva di ampia portata, tale da ridurre l'incremento spontaneo degli squilibri di circa 93.000 miliardi.

Nei primi mesi dell'anno in corso, il peggioramento del quadro congiunturale e una attenta valutazione degli effetti della manovra correttiva disposta alla fine del 1992 lasciavano presagire uno sconfinamento dell'andamento effettivo delle principali poste di bilancio rispetto al quadro programmatico posto a garanzia del prestito ottenuto dalla Comunità europea.

La relazione al Parlamento presentata nello scorso marzo dal Ministro del Tesoro stimava lo scostamento in 25.500 miliardi per il saldo primario, di cui circa 12.500 riconducibili alla crescita economica meno favorevole del previsto. Di converso, la flessione dei tassi dell'interesse riduceva la previsione della spesa in tale comparto di circa 8.500 miliardi. Ne conseguiva una stima del fabbisogno di fondi pari a circa 167.000 miliardi, in luogo dei 150.000 fissati come obiettivo.

Al fine di compensare la parte dello sconfinamento non dipendente dalla congiuntura economica avversa, nel mese di maggio è stata avviata una manovra correttiva di circa 12.500 miliardi. Gli interventi - che dovrebbero comportare maggiori entrate tributarie e contributive per 7.500 miliardi, minori erogazioni per oltre 4.000 miliardi ed effetti sui saldi finanziari per circa 1.100 miliardi - sono stati scelti in modo da minimizzare gli effetti depressivi sull'attività economica. A tal fine, le norme incidono solo temporaneamente sulla liquidità degli operatori economici, riducono la misura di alcune agevolazioni non più coerenti con l'attuale situazione economica e finanziaria, e limitano alcuni stanziamenti di bilancio.

Nei primi sei mesi dell'anno, il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 68.000 miliardi. Su tale importo, inferiore di 4.500 miliardi al saldo registrato nello stesso periodo dell'anno precedente, hanno inciso l'anticipo del versamento della cosiddetta "tassa sulla salute" e i favorevoli andamenti recentemente riscontrati nel gettito tributario, soprattutto per quanto riguarda le imposte dirette autoliquidate, la rivalutazione obbligatoria dei beni d'impresa, il condono previdenziale e in prospettiva l'ICI.

Nei prossimi mesi, il maggior gettito sarà in parte compensato da una riduzione dell'effetto correttivo del DL 22.5.93, n.155, in seguito a modifiche introdotte in Parlamento, e dallo stralcio delle norme relative alla riduzione delle agevolazioni per l'agricoltura in sede di riproposizione del DL 28.4.93, n.131, relativo all'armonizzazione dell'IVA agli indirizzi comunitari. Nel contempo, la flessione dei tassi dell'interesse attualmente in corso, consentirà di ottenere una riduzione della spesa per circa 4.000 miliardi.

**TAVOLA V.1: CONTO DI CASSA DEL SETTORE STATALE PER IL 1993(miliardi e rapporti percentuali al PIL)**

	vecchia versione(1)	nuova versione
incassi totali	556.419	538.632
correnti di cui:	546.960	533.920
entrate tributarie	421.134	421.341
vend. beni e serv.	26.595	14.085
trasf. da enti pubbl.	58.612	51.252
in conto capitale di cui:	9.450	4.712
ammortamenti	6.400	1.662
pagamenti(esclusi gli interessi)	515.986	499.963
correnti di cui:	453.676	448.433
trasferimenti	258.415	279.825
in conto capitale di cui:	62.310	51.530
costituzione capitali fissi	25.680	15.500
concessioni nette di crediti	-7.308	-7.148
saldo primario	33.116	31.521
interessi passivi	187.116	182.721
fabbisogno(-)	-154.000	-151.200
debito	1.868.300	1.865.500

1) Gli incassi, e in conseguenza i saldi, della vecchia versione 1993 comprendono 7.000 miliardi di proventi da privatizzazioni, non inclusi nella nuova versione.

Sulla base di tali andamenti, il fabbisogno - al netto di eventuali proventi derivanti dalle dismissioni - dovrebbe superare di poco i 151.000 miliardi, equivalenti a circa 147.000 miliardi nella versione dei conti precedente alla trasformazione istituzionale di alcuni enti<sup>1</sup>. Verrebbe così superato di circa 4.060 miliardi l'obiettivo stabilito nello scorso settembre. In raffronto al 1992, l'incidenza percentuale rispetto al prodotto si ridurrebbe di un punto, passando dal 10,8 al 9,8. L'avanzo primario dovrebbe aumentare dagli 8.300 miliardi dello scorso anno a circa 31.000 miliardi (pari rispettivamente allo 0,6 e al 2,0 per cento del PIL). Lo scarto con gli obiettivi resterebbe contenuto nei limiti del deterioramento determinato dalla sfavorevole evoluzione macroeconomica e al mancato realizzo dei proventi delle dismissioni a suo tempo programmati.

La conferma di un andamento del gettito tributario migliore di quello oggi prevedibile potrebbe consentire lo slittamento al prossimo anno di una parte degli obblighi d'imposta ancora previsti per il 1993, con un conseguente aumento del fabbisogno e riduzione dell'avanzo primario rispetto agli importi indicati nella precedente.

Il miglioramento dei saldi finanziari, tuttavia, non è sufficiente a rallentare l'aumento dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto, che, soprattutto per effetto del rallentamento della crescita economica, passerà dal 113 al 119 per cento.

<sup>1</sup> Si tratta, in particolare: a) della trasformazione in società per azioni di alcuni enti precedentemente inclusi nel comparto "Aziende autonome ed Ente "Ferrovie dello Stato"; b) della soppressione, avvenuta a decorrere dal 1° maggio del 1993, del "Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo dello stesso Mezzogiorno"; c) dell'attribuzione alle Regioni del gettito dei contributi per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale; d) dell'istituzione di un nuovo ente previdenziale (ENPDAP), per l'adempimento delle funzioni precedentemente svolte dalle Casse di previdenza amministrate dal Tesoro, dall'ENPAS, dall'INADEL e dall'ENPDEP; e) dell'avanzo primario rispetto agli importi indicati nella Tavola III.1.

## V.2 EVOLUZIONE TENDENZIALE PER IL TRIENNIO 1994-1996

Il conto economico tendenziale del settore statale è formulato sulla base delle ipotesi, precedentemente illustrate, relative al quadro macroeconomico e alla graduale flessione dei tassi d'interesse rispetto a valori superiori a quelli correntemente osservati. Come già per il 1993, i conti risentono di alcune modifiche nell'assetto istituzionale di enti o aziende di cui ora figurano nel settore statale solo i trasferimenti netti ad essi corrisposti dall'erario.

Per quanto concerne le poste di entrata e di spesa, la cui dinamica di breve periodo riflette principalmente l'assetto normativo (imposte e contributi sociali, trasferimenti alle famiglie, retribuzioni), le proiezioni sono state formulate sulla base del criterio dell'invarianza della legislazione. I trasferimenti agli enti locali e territoriali sono stati determinati sulla base del tasso d'inflazione programmata.

Per quanto concerne, invece, le voci in cui maggiori sono i margini discrezionali per l'Esecutivo (acquisti di beni e servizi, e parte dei trasferimenti), è stato seguito il criterio dell'invarianza delle politiche.

La costruzione di un quadro tendenziale per il triennio 1994-1996 presenta margini di incertezza più ampi del passato, soprattutto per effetto di alcune riforme strutturali recentemente avviate, che hanno concesso maggiore autonomia decisionale ad alcuni enti decentrati. Si tratta, in particolare, degli enti locali e del comparto sanitario, le cui spese, qualora eccedano le risorse loro, trasferite dallo Stato, dovranno essere finanziate mediante l'aumento delle entrate proprie. Sottostante alle proiezioni vi è l'ipotesi che tali enti adeguino i propri comportamenti al nuovo assetto istituzionale, perseguendo un maggior grado di efficienza nella produzione dei servizi ed evitando di generare disavanzi "sommersi", il cui onere, nel passato, è gravato sui conti dello Stato.

Con riferimento alla riforma delle pensioni, si è ipotizzato che il Parlamento non si avvalga della facoltà di corrispondere incrementi degli importi unitari maggiori degli effetti dell'indicizzazione rispetto ai prezzi. Nel 1994, la dinamica delle pensioni di anzianità si presenta particolarmente elevata a motivo del venir meno del blocco che ha interessato nell'anno in corso i nuovi pensionamenti.

L'evoluzione tendenziale mostra come, in assenza di interventi, lo squilibrio dei conti pubblici riprenderebbe ad ampliarsi: l'avanzo primario, stimato per l'anno in corso in oltre 31.000 miliardi, si ridurrebbe a 800 miliardi nel 1994, per poi passare a 2.800 e a 200 miliardi nei due anni successivi. In rapporto al prodotto, si oscillerebbe tra lo 0,1 e lo 0,2 per cento nel triennio oggetto della proiezione. Il fabbisogno complessivo salirebbe da poco più di 151.000 miliardi nel 1993 a quasi 183.000 miliardi nel 1994; nei due anni successivi, lo squilibrio finanziario complessivo salirebbe ancora raggiungendo rispettivamente i 190.000 e i 197.300 miliardi. L'incidenza percentuale rispetto al PIL aumenterebbe di 1,4 punti nel 1994 (dal 9,7 all' 11,1 per cento), per poi rimanere sostanzialmente stabile.

Al deterioramento tendenziale del saldo primario nel 1994, pari a oltre 1,8 punti del PIL, contribuisce, per quasi 1,3 punti, la flessione della pressione tributaria.

Tale andamento che riguarda quasi esclusivamente le imposte dirette dipende dal venir meno di entrate straordinarie; dal cumularsi, nel 1993, degli effetti di cassa delle modifiche trattamento tributario degli immobili; dalla particolare dinamica che caratterizza le imposte autoliquidate in occasione di mutamenti normativi. Tali fenomeni, che determineranno una flessione degli introiti stimabile in circa 1,8 punti del prodotto, sono

solo in parte compensati (per circa 0,5 punti del PIL.) dall'operare del drenaggio fiscale e dall'effetto di piena applicazione degli inasprimenti alle imposte indirette disposti con la manovra correttiva recentemente avviata.

Circa le entrate straordinarie, l'esaurirsi dei versamenti relativi alla rivalutazione obbligatoria degli immobili delle imprese, ai condoni disposti nel 1991 e successivamente prorogati e al maggiore anticipo dell'Iva determinerà, nel complesso, minori entrate per oltre 13.000 miliardi. La scansione temporale della riforma della fiscalità sugli immobili ha provocato, il cumularsi nel 1993 dei primi versamenti dell'ICI e degli ultimi versamenti dell'Ilor (questi ultimi stimabili in circa 3.000 miliardi).

Infine, le modifiche normative che hanno disposto l'istituzione della cosiddetta "minimum tax", la completa indeducibilità dell'Ilor dalle restanti imposte dirette, l'aumento delle rendite catastali e i mutamenti apportati alla struttura dell'Irpef (riguardanti l'entità delle aliquote e la trasformazione di alcune deduzioni dal reddito in detrazioni d'imposta) hanno determinato nel primo anno di applicazione, un aumento sia dei versamenti a saldo, sia di quelli in acconto sull'imposta dovuta per il 1994. In termini di cassa, il calo "fisiologico" delle entrate derivante da tali fenomeni è stimabile per il prossimo anno in circa 10.000 miliardi.

Dal lato delle erogazioni, i maggiori oneri previsti nel quadro tendenziale dipendono: dal pagamento dell'ultima rata di rivalutazione delle cosiddette "pensioni d'annata"; dalla citata accelerazione delle pensioni d'anzianità; dal simile andamento previsto per le concessioni delle pensioni d'invalidità civile - la cui competenza, in materia di accertamento dei diritti al beneficio, è stata restituita alle USL. Inoltre, aumentano maggiori interventi a sostegno del reddito delle persone in condizioni di occupazione precaria.

Le tendenze in atto, qualora non vengano contrastate con opportuni interventi di politica economica, determinerebbero una prosecuzione dell'incremento del peso del debito pubblico rispetto al prodotto. In particolare, il rapporto fra debito e PIL si innalzerebbe di cinque punti percentuali in ciascuno degli anni seguenti, passando dal 119 per cento del prodotto previsto per la fine dell'anno in corso al 134 per cento alla fine del 1996.

## VI. OBIETTIVI PER IL TRIENNIO 1994-1996

Nei prossimi anni, l'obiettivo primario della politica di bilancio rimarrà l'ottenimento di una graduale stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto. Il raggiungimento di tale risultato è attualmente reso più difficile dalla sfavorevole evoluzione economica, che sta interessando l'Italia e le altre economie industrializzate. Ciò nonostante, il progressivo risanamento delle finanze pubbliche non deve essere arrestato. L'inderogabilità è sottolineata dagli episodi accaduti nel settembre del 1992. Essi hanno mostrato come anche turbative economiche di impatto modesto possano determinare gravi conseguenze sugli equilibri finanziari interni ed internazionali.

Oltre ai rischi di instabilità finanziaria, una continua crescita del debito comporta il progressivo irrigidimento del bilancio pubblico in cui, come già indicato, la spesa per interessi assume un peso crescente. Ciò contrasta con l'esigenza, che in questi anni va manifestandosi con particolare intensità, di intervenire in nuovi comparti di spesa, quali la tutela dell'ambiente, l'ammodernamento delle infrastrutture e della rete di trasporti pubblici, il sostegno delle aree depresse del territorio nazionale. A tali compiti si affianca la necessità, nel breve periodo, di agevolare il processo di riallocazione delle risorse produttive; nel medio periodo di erogare un volume crescente di servizi a tutela della popolazione anziana, per effetto del progressivo invecchiamento della popolazione.

Le linee guida che si intendono seguire traggono origine dagli obiettivi enunciati lo scorso anno. Alla luce degli sviluppi macroeconomici da allora intervenuti, essi vengono rettificati per tenere conto degli effetti che la recessione esercita sul bilancio pubblico. La sfavorevole evoluzione economica del 1993 e quella meno favorevole del previsto per il 1994, infatti, oltre che determinare nel 1994 un fabbisogno più elevato per circa 24.000 miliardi, comporta, come si è notato, un temporaneo aumento dell'entità della correzione necessaria a stabilizzare il debito pubblico in rapporto al prodotto, in quanto accresce il differenziale tra il tasso di remunerazione implicita del debito e il tasso di crescita dell'economia.

D'altra parte, il favorevole andamento dei tassi d'interesse rende il cammino verso la stabilizzazione più agevole di quanto si potesse ipotizzare lo scorso anno. Questo cammino deve essere percorso con decisione. Nel paragrafo successivo illustreremo la natura e le caratteristiche degli interventi proposti per il 1994, che troveranno posto nei provvedimenti collegati alla legge finanziaria e nella stessa legge finanziaria.

Con un intervento di 31.000 miliardi, concentrato sulla riduzione rispetto alle tendenze delle spese diverse da quelle per interessi, si mantiene nel 1994 un avanzo primario di poco superiore a quello del 1993. I minori interessi riducono il fabbisogno, la cui quota sul PIL diminuisce al 10,6 per cento. Queste variazioni non includono le dismissioni, i cui proventi verranno portati a riduzione del debito, con versamento nel costituendo fondo di ammortamento: la riduzione del debito, non considerata nella tavola, provocherebbe una ulteriore riduzione delle spese per interessi.

**TAVOLA VI.1: SETTORE STATALE - MANOVRA CORRETTIVA (miliardi e rapporti percentuali al PIL)**

	1993	1994		programmatico
		tendenziale	variazioni	
incassi totali	538.632	537.203	+3000	540.203
	34,4	32,5	0,2	32,7
correnti di cui:	533.920	532.402	+3000	535.402
tributarie	421.134	422.690	+3000	425.690
incassi conto capitale	4.712	4.801	0	4.801
pagamenti netto interessi		529.703	-28.000	501.703
		32,0	-1,7	30,3
correnti di cui:	448.433	471.358	-16.900	454.458
trasferimenti	279.825	293.626	-9.000	284.626
in conto capitale di cui:	551.530	58.345	-11.100	47.245
saldo operazioni finanziarie	-7.148	-6.700	0	-6.700
	-0,5	-0,4	0,0	-0,4
saldo primario	31.521	800	+31000	31.800
	2,0	0,0	1,9	1,9
interessi	182.721	183.500	-7.500	176.000
	11,7	11,1	0,5	10,6
fabbisogno	151.200	182.700	-38.500	144.200
	9,7	11,0	2,3	8,7
debito	1.865.500	2.064.900	-38.500	2.008.321
	119,1	124,9	2,3	121,4

Dall'evoluzione tendenziale vengono sottratti gli effetti sui due anni successivi degli interventi che si propongono per il 1994. Si determina così l'entità degli interventi da compiere nel 1995 (con riporto nel 1996) e nel 1996. La dimensione degli interventi e la distribuzione di essi fra i due anni e fra entrate e spese sono stati calibrati in modo da:

- assicurare la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL nel corso del 1996;
- mantenere all'incirca invariata la dimensione delle correzioni nei due anni;
- mantenere invariato il rapporto tra entrate e PIL.

L'avanzo primario richiesto per stabilizzare il rapporto fra debito e PIL entro il 1996 è dell'ordine del 3,5 per cento del PIL. Questo obiettivo potrebbe essere conseguito con interventi di portata più modesta di quelli operati sul 1993 e soprattutto sul 1992. Una più pronunciata dinamica di voci valutate sul tendenziale a legislazione invariata (come le spese per retribuzioni) provocherebbe un aumento di pari entità degli interventi necessari. Questi esiti sono subordinati alla favorevole evoluzione dei tassi d'interesse qui ipotizzata. L'ipotesi non pecca di ottimismo, ma presuppone che le misure correttive proposte per il 1994 vengano attuate. Se così non fosse, il livello dei tassi sarebbe quello più sfavorevole implicito nell'andamento tendenziale di finanza, pubblica. In conseguenza, gli interventi correttivi da attuare negli anni successivi aumenterebbero non solo per lo spostamento in avanti della mancata correzione del 1994, ma anche per un aumento della dimensione e soprattutto dell'onere del debito. In definitiva, un rinvio della correzione ne aumenterebbe il costo per la collettività.

## VII. INTERVENTI CORRETTIVI PER IL 1994

Il raggiungimento nel 1994 del saldo programmatico fissato come obiettivo richiede un impegno particolare da parte del Parlamento, del Governo, dell'amministrazione. Per la prima volta la correzione opera in misura prevalente sulle spese invece che sulle entrate: la determinazione quantitativa degli effetti delle misure di contenimento è necessariamente soggetta a maggiore rischio.

Di seguito si illustra nelle grandi linee la manovra proposta, che troverà posto nei provvedimenti collegati alla legge finanziaria e nella legge finanziaria medesima, per quanto riguarda le voci iscritte nelle principali tabelle.

Per quanto riguarda le entrate, va ricordato che nel 1992 e nel 1993 la pressione tributaria ha subito un aumento di oltre due punti rispetto al 1991, concentrato esclusivamente sulle imposte dirette. Nel 1992, una larga parte dell'aumento, non ripetibile, fu essenzialmente dovuto ai versamenti per il condono, per l'imposta patrimoniale sui fabbricati e sui depositi e a fronte della rivalutazione dei beni aziendali. Nel 1993, il mantenimento della pressione ai livelli dell'anno precedente è dovuto, come già si è ricordato nel precedente paragrafo, a entrate straordinarie, alla scansione temporale della riforma della fiscalità per gli immobili, ad aumenti *ad unum* dei saldi e degli acconti.

Il Governo non intende recuperare il calo di gettito e di pressione tributaria che è il risultato fisiologico del venir meno dei fattori straordinari. Non intende farlo, perché ritiene che il livello di pressione tributaria dei due anni scorsi non sarebbe sopportabile in via permanente, anche perché produrrebbe effetti di disincentivo dal lato dell'offerta. Il recupero di base imponibile con una riduzione dell'evasione e dell'elusione e con provvedimenti che contengano l'erosione resta un impegno inderogabile. Ma l'assoggettamento a tassazione di redditi che oggi ad essa sfuggono dovrà servire, quanto meno nel caso delle imposte dirette, non ad aumentare la pressione, ma ridurre le aliquote delle imposte.

In questo spirito, si consente una riduzione della pressione tributaria diretta di oltre un punto, non introducendo alcun aumento di imposizione per compensare la indicata riduzione dovuta all'esaurimento delle entrate straordinarie dello scorso biennio. La variazione del gettito rispetto agli andamenti tendenziali rappresenta la somma algebrica di riduzioni di alcune Voci e di variazioni discrezionali in aumento, tali da comportare un incremento netto pari a 3.000 miliardi. In particolare, una diminuzione di gettito deriverà: dai provvedimenti di contenimento della spesa; da una riduzione, rispetto alle tendenze, del gettito dell'imposta sostitutiva a motivo della riduzione dei tassi d'interesse; dalla parziale compensazione degli effetti del drenaggio fiscale. L'aumento netto di gettito verrà ottenuto con variazioni moderate delle imposte indirette, che verranno proposte a fine anno, affinché abbiano efficacia dal 1994.

L'azione del Governo non si esaurirà tuttavia in questi ritocchi. Si interverrà, infatti, con finalità perequative e anti-elusive, per razionalizzare la definizione delle basi imponibili delle imposte sui redditi. Ne potranno derivare anche riduzioni del prelievo in alcuni settori, specialmente in quelli che hanno subito, nel recente passato, aumenti forti e rapidi del carico fiscale.

**TAVOLA VII.1: AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE - PRESSIONE TRIBUTARIA (rapporti percentuali rispetto al PIL)**

Variabile	1991	1992	1993	1994
Imposte dirette(1)	14,72	16,69	17,68	16,67
Imposte indirette	11,16	11,05	11,05	10,72
Totale	25,88	27,74	28,73	27,39

1) Includere le imposte in conto capitale.

Una, volta approvata dal Parlamento la legge delega sulle semplificazioni, si attuerà, con decreto legislativo, il disegno di semplificazione e razionalizzazione del modello 740, delle procedure e degli obblighi tributari.

Sul versante della lotta l'attività di accertamento e strutture informatiche in finanziaria, anche potenziando provenienti da fonti diverse all'evasione, si intensificherà si utilizzeranno al meglio le possesso dell'amministrazione gli incroci tra le informazioni provenienti da fonti diverse.

Si proseguirà nell'attuazione della riforma dell'amministrazione finanziaria, con l'istituzione degli uffici unici delle entrate e con l'entrata in funzione delle direzioni regionali delle entrate e di quelle del territorio.

Per quanto riguarda le spese, i provvedimenti proposti riguardano, innanzitutto, l'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, per eliminare doppioni, sprechi, sovrapposizioni. Questa parte è diretta, in primo luogo, a sopprimere organi pubblici, per semplificare il funzionamento delle strutture pubbliche e ridurre i costi.

Un secondo insieme di provvedimenti mira a razionalizzare l'utilizzo del personale pubblico e a limitare le assunzioni.

Si propongono infine, interventi per ridurre le spese per opere, forniture e servizi, anche rinegoziando contratti già stipulati.

Insomma, i provvedimenti intendono ridurre e contenere le spese di funzionamento del settore pubblico, per rimettere ordine nella "casa" pubblica. Si ritiene infatti possibile ottenere: risparmio con una razionalizzazione e un riordino delle attività delle strutture pubbliche, anche senza incidere, se non a fini di eliminazione degli sprechi, sulle prestazioni rese dai poteri pubblici ai cittadini.

Il contenimento della spesa deriva dalla creazione di economie interne, dalla chiara individuazione delle responsabilità di gestione dei centri di spesa e, infine, dalla redistribuzione delle, risorse, tra settori in cui vi sono sprechi ed eccessi e settori in cui vi sono carenze e necessità.

Questa parte della manovra, contenuta nei provvedimenti collegati, incide sia sulle spese correnti, nonché in parte minore sui trasferimenti, sia sulla spesa in conto capitale.

Un'altra parte della manovra inciderà, pur se in misura modesta, sui trasferimenti alle famiglie.

Un terzo insieme di interventi correttivi avverrà in sede di legge finanziaria, con riduzione delle voci previste per il 1994 nelle tabelle allegate alla legge.

## VIII. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO E SALDO NETTO DA FINANZIARE

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

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

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

Nella tavola seguente è indicato l'andamento programmatico del bilancio di competenza dello Stato, per il periodo coperto dal presente documento, coerente con l'andamento degli introiti e delle erogazioni programmati per il settore statale.

Le entrate finali dello Stato presentano un rapporto al PIL praticamente costante nel triennio (28,6 per cento) ed inferiore a quello del bilancio di assestamento del 1993.

In particolare, tra il 1994 e il 1996 anche la pressione tributaria si manterrà costante, in termini di accertamenti, nell'aliquota del 26,8 per cento, inferiore a quello del 27,8 per cento risultante dal bilancio di assestamento del 1993.

Le spese finali di competenza del bilancio statale presentano invece una diminuzione costante, passando dal 39,2 per cento del PIL del 1993 al 34,6 per cento nel 1996.

Le spese correnti al netto degli interessi si ridurranno, nel bilancio di competenza, dell'1,7 per cento dal 1993 al 1996. La riduzione, sia pure in termini relativi, può tuttavia concorrere in misura consistente alla contrazione dei pagamenti, e ciò per il più elevato tasso di realizzazione costantemente rilevato per tale parte di bilancio. Comunque, le previsioni programmatiche di competenza indicano una crescita delle spese correnti diverse dagli interessi ed al netto delle regolazioni debitorie con una aliquota annuale inferiore al tasso di inflazione programmato per corrispondenti anni.

Anche l'ammontare degli interessi si ridurrà, nel bilancio di competenza, per le stesse considerazioni svolte relativamente alle stime del Settore statale.

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

**TAVOLA VIII.1: BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO – PROGRAMMATICO 1993-1996 (al netto delle regolazioni debitorie) <sup>1</sup>**

	miliardi di lire correnti				Variazioni percentuali		
	1993 (1) Assestato	1994	1995	1996	94/93	95/94	96/95
Entrate tributarie	436.170	443.300	466.000	490.000	1,63	5,12	5,15
in % del PIL	27,8	26,8	26,8	26,8			
Entrate extra-tributarie	38.387	29.500	30.000	31.200	-23,15	1,69	4,00
in % del PIL	2,5	1,8	1,7	1,7			
Altre entrate	762	800	800	800	4,99	0,00	0,00
in % del PIL	0,0	0,0	0,0	0,0			
Entrate finali	475.319	473.600	496.800	522.000	-0,36	4,90	5,07
in % del PIL	30,3	28,6	28,6	28,5			
Spese correnti al netto dagli	354.666	368.000	376.000	383.000	3,76	2,17	1,86
in % del PIL	22,6	22,3	21,6	20,9			
Interessi	183.159	175.000	169.500	168.000	-4,45	-3,14	-0,88
in % del PIL	11,7	10,6	9,8	9,2			
Spese in conto capitale	76.204	77.000	78.000	81.000	1,04	1,30	3,85
in % del PIL	4,9	4,7	4,5	4,4			
Spese finali	614.029	620.000	623.500	632.000	0,97	0,56	1,36
in % del PIL	39,2	37,5	35,9	34,6			
Risparmio pubblico	-63.268	-70.200	-49.500	-29.800			
in % del PIL	-4,0	-4,2	-2,8	-1,6			
Saldo netto da finanz.	-138.710	-146.400	-126.700	-110.000			
in % del PIL	-8,9	-8,9	-7,3	-6,0			
Avanzo primario	44.449	28.600	42.800	58.000			
in % del PIL	2,8	1,7	2,5	3,2			
PIL ai prezzi di mercato	1.566.429	1.653.763	1.737.378	1.829.227			

1)Le regolazioni concernono il rimborso dei crediti d'imposta per mld. 12.000 nel 1993 e per mld. 10.000 a decorrere dal 1994. Previsioni rettificcate dell'importo dei contributi sanitari (mld. 43.600) riscossi dal 1° gennaio 1993 direttamente dalle regioni ai sensi della legge p..421.del...1292,Per l'anno 1994,tale importo si attesta a circa 49.500 mld.

Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza presenta, pure in termini di PIL, nel 1994 un rapporto pressoché, invariato rispetto al 1993, mentre decresce, negli anni 1995-1996, dall'8,9 al 6,0 per cento del PIL.

Anche l'avanzo primario presenta un miglioramento del 2,9 punti di PIL dal 1994 al 1996.