



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 1996-1998

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 1996-1998

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 1996-1998

*(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
e Ministro del Tesoro*

Lamberto Dini

dal Ministro del Bilancio e della Programmazione economica

Rainer Masera

dal Ministro delle Finanze

Augusto Fantozzi

Comunicato alla Presidenza il 2 giugno 1995

INDICE

I. ECONOMIA INTERNAZIONALE: TENDENZE E PROSPETTIVE

II. L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1994 E NEL 1995

II.1 Tendenze del 1995

III. FINANZA PUBBLICA NEL 1995 E PREVISIONI TENDENZIALI PER IL PROSSIMO TRIENNIO

III.1 Esiti del 1995

III.2 Stime tendenziali per il triennio 1996-1998

IV. OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER L'ECONOMIA ITALIANA NEL TRIENNIO 1996-1998

IV.1 Politica dei redditi

V. CONDIZIONI PER IL RIENTRO NELL'EUROPA: GLI ACCORDI DI CAMBIO E L'UNIONE EUROPEA

VI. OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

VI.1 Nuovi obiettivi e confronto con il precedente DPEF

VI.2 Riforma delle pensioni

VI.3 Interventi sulla spesa

VI.4 Interventi sulle entrate

VI.5 Provvedimenti collegati

VII. POLITICA PER INVESTIMENTI E OCCUPAZIONE

VIII. DISMISSIONI PATRIMONIALI

IX. LINEE DI INTERVENTO IN ALCUNI SETTORI

IX.1 Lotta all'evasione e studi di settore

IX.2 Autonomia finanziaria di regioni ed enti locali: verso il federalismo fiscale

IX.3 Riforma del bilancio dello Stato

IX.4 Azioni di recupero dell'efficienza nei pubblici servizi

IX.5 Sanità

- IX.6 Istruzione e ricerca scientifica
- IX.7 Finanziamenti a enti e istituzioni varie
- IX.8 Difesa

X. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

APPENDICI

- A: Politica di bilancio nel 1994
- B: Politica di bilancio per il 1995

INDICE DELLE TAVOLE

- Tavola III.1 Fabbisogno 1995: dalla RPP 1994 ad Oggi
- Tavola III.2 Quadro macroeconomico di riferimento – Principali Variabili macroeconomiche
- Tavola III.3 Quadro tendenziale del Settore statale nel triennio 1996-1998
- Tavola VI.1 Confronto tra Valori tendenziali di Oggi e Valori programmatici di Ieri
- Tavola VI.2 Confronto tra Obiettivi finanziari e Manovra correttiva DPEF 1994 e 1995
- Tavola X.1 Bilancio programmatico dello Stato 1996-1998

I. ECONOMIA INTERNAZIONALE: TENDENZE E PROSPETTIVE

La ripresa economica nell'area Ocse si è andata gradualmente rafforzando nel corso del 1994, estendendosi anche a Paesi in cui aveva stentato ad avviarsi; il prodotto interno ha segnato una crescita del 2,9 per cento, superiore di circa 1 punto percentuale a quella attesa. La crescita è risultata particolarmente vigorosa negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Canada mentre in Europa continentale e in Giappone si è manifestata più tardi, ma risultata più accentuata del previsto. La ripresa ha iniziato a delinarsi anche in alcuni Paesi dell'Europa centro-orientale. I Paesi in via di sviluppo hanno continuato a espandersi a un ritmo superiore (5,7 per cento) a quello dei Paesi industrializzati. Nel complesso, l'economia mondiale ha fatto segnare una crescita del 3 per cento, contro l'1,3 registrato nel 1993.

L'apertura dei Paesi in via di sviluppo agli scambi internazionali, il successo degli accordi dell'Uruguay Round e la creazione del World Trade Organization hanno contribuito all'espansione del commercio mondiale, risultata pari al 9 per cento nella media dell'anno.

L'aumento dei prezzi al consumo si è ridotto fino a valori di poco superiori al 2 per cento (2,4 per cento nella media dell'area Ocse), favorito da costi del lavoro decrescenti e da una condotta prudente delle politiche monetarie; i rincari delle materie prime, esacerbati in alcuni Paesi, dal cedimento del cambio, hanno sospinto i prezzi alla produzione.

Nei Paesi europei la ripresa in atto è stata caratterizzata da modesti incrementi di occupazione: il tasso di disoccupazione ha raggiunto un punto di massimo storico all'inizio del 1994, per poi segnare una modesta flessione.

Nonostante gli andamenti positivi fatti registrare nel corso dell'anno dall'economia reale, i mercati finanziari sono stati interessati da turbolenze che si sono fatte più acute dal dicembre del 1994, in connessione con la svalutazione del peso messicano. I tassi d'interesse a lungo termine sono cresciuti nella gran parte dei Paesi, in particolare negli Stati Uniti, ove la Politica monetaria si è orientata a contrastare il potenziale d'inflazione insito nell'espansione dell'economia. Il movimento al rialzo dei rendimenti si è trasmesso rapidamente all'Europa, nonostante che la ripresa dell'attività produttiva fosse ancora esitante e l'inflazione permanesse su livelli assai contenuti.

Nel 1994, e nei mesi più recenti, il dollaro si è fortemente deprezzato rispetto al marco tedesco e allo yen; il suo andamento di fondo è stato dominato soprattutto dall'accumularsi del debito estero degli Stati Uniti. I rapporti di cambio hanno subito fluttuazioni ampie e repentine, spesso non giustificate dalle condizioni di fondo delle economie. In alcuni Paesi, quali il Canada e la Svezia, pressioni considerevoli sui tassi di cambio sono state contrastate con l'adozione di politiche monetarie restrittive.

Nel 1995 per il complesso dei Paesi Ocse, si prevede una crescita del prodotto interno lordo del 2,7 per cento, mentre per i Paesi Ocse dell'Europa la previsione si attesta sul 3 per cento. In particolare negli Stati Uniti, è previsto un rallentamento nella crescita dell'economia, che dovrebbe comunque essere del 3,2 per cento. In Germania, il tasso di

sviluppo del reddito dovrebbe essere pari al 2,9 per cento. In Giappone, è in atto una molto lenta ripresa dell'attività economica e la crescita del prodotto interno è stimata pari all'1,3 per cento.

II. L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1994 E NEL 1995

Nel corso del 1994 la ripresa economica in Italia ha acquistato progressivamente vigore. Essa è stata il frutto del perdurare dell'impulso delle esportazioni e del recupero della domanda interna. Dopo la caduta registrata nel 1993 (-1,2 per cento), il prodotto interno è cresciuto del 2,2 per cento nel 1994. La ripresa della domanda interna ha tratto origine dall'espansione dei consumi e dalla ricostituzione delle scorte; gli investimenti nel complesso hanno registrato una sostanziale stazionarietà, come risultato del perdurare della caduta di quelli del comparto delle costruzioni – che ha continuato a risentire della riduzione delle opere pubbliche realizzate – e dell'espansione di quelli in macchine e attrezzature. Gli scambi con l'estero hanno contribuito alla crescita della produzione per lo 0,3 per cento. Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti ha segnato un ulteriore rafforzamento: l'attivo è passato dall'1,1 per cento del PIL nel 1993 all'1,5 per cento nel 1994.

Alla ripresa dell'attività produttiva non si è accompagnata quella dell'occupazione, che si è invece ridotta dell'1,6 per cento (in termini di unità di lavoro). Sul mercato del lavoro i segnali positivi sono stati rappresentati dal riassorbimento della cassa integrazione (valutabile in circa 100.000 unità di lavoro) e dal rallentamento dell'espulsione di forza lavoro sia nel settore industriale (escluse le costruzioni), sia in quello terziario. Il tasso di disoccupazione si è innalzato di un punto percentuale raggiungendo l'11,3 per cento.

La crescita dei salari unitari è risultata in linea con il tasso d'inflazione programmato, secondo gli indirizzi definiti per la politica dei redditi. Il costo del lavoro per dipendente è aumentato infatti di 3,4 punti percentuali; dati i forti guadagni di produttività, quello per unità di prodotto è diminuito di 4 decimi di punto. La caduta dei costi unitari ha contribuito, in misura determinante, al contenimento del tasso d'inflazione: i prezzi al consumo delle famiglie nel 1994 sono cresciuti del 3,9 per cento con una decelerazione rispetto al 4,2 dell'anno precedente. L'obiettivo posto dal Governo in sede di Relazione previsionale e programmatica è stato pertanto superato di circa mezzo punto percentuale. Gli impulsi inflazionistici associati al deprezzamento della lira si sono traslati solamente in parte sui prezzi interni per effetto dell'accrescersi del grado di concorrenza, a livello interno e internazionale. Le imprese che operano sul mercato nazionale hanno comunque potuto adottare politiche di prezzo meno stringenti, ampliando i margini di profitto. L'aumento dei prezzi delle esportazioni, che nel 1993 era risultato pari al 9,9 per cento, nel 1994 è stato del 3,5 per cento. Nel complesso, si può stimare che i margini lordi delle imprese siano aumentati ulteriormente nel 1994.

II.1 TENDENZE DEL 1995

Nel 1995 lo sviluppo dell'economia italiana avviene in un contesto internazionale che, pur se caratterizzato da tensioni sui

mercati finanziari e del cambi, si presenta favorevole.

Si può stimare che la crescita dell'attività produttiva raggiungerà il 3 per cento, stimolata dalla ripresa della domanda interna, e, in particolare, da quella degli investimenti produttivi.

L'espansione delle esportazioni dovrebbe permanere su livelli ancora molto elevati (9,4 per cento); anche le importazioni cresceranno dello stesso ordine di grandezza, sotto l'impulso della ripresa della domanda interna. È atteso un ulteriore miglioramento dell'Avanzo corrente della bilancia dei pagamenti che dovrebbe raggiungere i 31.000 miliardi (1,8 per cento del PIL), per effetto di un analogo andamento del saldo merci.

Il rafforzamento del ciclo produttivo dovrebbe consentire una crescita dell'occupazione di circa mezzo punto percentuale, in relazione a un aumento della domanda di lavoro da parte del settore terziario, ma anche dell'industria, in particolare del comparto delle costruzioni. La creazione di nuovi posti di lavoro potrà essere favorita dal perdurare della fase di moderazione della dinamica salariale, dalla introduzione di maggiori elementi di flessibilità nell'utilizzo del fattore lavoro, dai provvedimenti, presi nel giugno 94, diretti a favorire gli investimenti. Il tasso di disoccupazione dovrebbe registrare una diminuzione di mezzo punto rispetto all'11,3 registrato nel 1994.

Gli andamenti moderati dei costi interni e il recupero nel corso dell'anno del valore esterno della lira consentiranno il riassorbimento delle pressioni inflazionistiche: l'aumento dei prezzi al consumo, nella media dell'anno, potrà essere ricondotto al di sotto del 5 per cento; se si escludono i riflessi indotti dalla manovra di aumento delle entrate decisa in febbraio, tale valore è analogo a quello del 1994.

III. FINANZA PUBBLICA NEL 1995 E PREVISIONI TENDENZIALI PER IL PROSIMO TRIENNIO

Per la definizione delle strategie di politica economica e finanziaria, occorre verificare se e in quale misura lo scenario tendenziale della finanza pubblica produca esiti accettabili e compatibili con i vincoli europei, e se gli obiettivi del precedente DPEF possano ritenersi accettabili o debbano essere rivisti.

III.1 ESITI DEL 1995

La programmazione economica e finanziaria per il triennio 1996-1998 parte da una valutazione degli esiti attualmente previsti per i conti del settore statale nel 1995, che portano a un fabbisogno stimato (130.000 miliardi) inferiore a quello originariamente previsto dal DPEF e dalla RPP dello scorso anno che ponevano un obiettivo di 138.600 miliardi. Rispetto ai dati di spesa e di entrata che definivano tale fabbisogno, si sono avute modificazioni nella spesa per interessi. È intervenuta la manovra correttiva dello scorso mese di febbraio, sono mutate alcune caratteristiche del quadro Macroeconomico e sono migliorate le prospettive del fabbisogno rispetto a quelle formulate nove mesi fa. I diversi fattori modificativi hanno operato nei termini riassunti nella Tavola 3.1 che mostra il passaggio del fabbisogno dal 138.600 ai 130.000, originato principalmente da 13.700 miliardi in più di spesa per interessi e dagli effetti della manovra di febbraio (15.000 miliardi in più di entrate e 5.500 miliardi in meno di spesa).

TAVOLA III.1: FABBISOGNO 1995: DALLA RPP 1994 AD OGGI

Obiettivi RPP settembre 1994	138.600
Effetti manovra febbraio 1995	
- Minori spese	-5.500
- Maggiori entrate	-15.600
Effetti evoluzione economica e revisione stime	
- Maggiore spesa netta interessi	13.750
- Altre maggiori spese (saldo)	1.385
- Revisione stime entrate (saldo)	-2.635
Fabbisogno DPEF maggio 1995	130.000

In sintesi il fabbisogno complessivo del settore statale previsto per il 1995 si riduce di oltre 20.000 miliardi rispetto al 1994; in rapporto al prodotto interno lordo, esso passa dal 9,4 per cento nel 1994 al 7,4 per cento nel 1995.

Il debito complessivo del settore statale, definito per includervi anche i crediti d'imposta da rimborsare con titoli pubblici, aumenta nel 1995 di 139.000 miliardi ma si riduce in quota del PIL, passando dal 124,3 per cento a fine 1994 al 123,8 per cento a fine 1995.

III.2 STIME TENDENZIALI PER IL TRIENNIO 1996-1998

Le valutazioni tendenziali di finanza pubblica vengono elaborate con riferimento ai conti finanziari del settore statale e del settore pubblico e con riferimento ai conti della pubblica amministrazione di contabilità nazionale.

Le stime sono effettuate nella ipotesi tecnica delle “politiche invariate” (articolo 3, comma 2, lettera a) della Legge 362 del 1988), che presuppone la costanza della legislazione e della prassi, le quali individuano il livello e la natura delle prestazioni e dei servizi da assicurare alla collettività. Sono elaborate con riferimento al quadro dell'economia italiana indicato nella Tavola 3.2; i dati ivi riportati incorporano la prevista evoluzione tendenziale dell'economia e gli effetti delle politiche economiche e di bilancio descritte più avanti in questo documento. Le previsioni scontano che la massa salariale evolva in linea con l'inflazione programmata e con l'incremento previsto per l'occupazione e che continui a essere attuata una politica dei redditi stringente.

TAVOLA III.2: QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO – PRINCIPALI VARIABILI MACROECONOMICHE (incrementi percentuali)

	1996	1997	1998
PIL in termini reali	3,0	3,1	3,1
Tasso d'inflazione (defl. cons. priv.)	3,5	3,0	2,5
Occupazione	0,6	0,7	0,8
Tasso di disoccupazione	10,3	9,7	9,1

Stima delle Entrate

La valutazione delle entrate è stata fatta con riferimento ai singoli tributi, alla presumibile evoluzione delle loro basi imponibili e del modificarsi dell'ordinamento tributario per gli effetti della legislazione vigente. Per i principali tributi valgono le seguenti considerazioni:

- per l'IRPEF si è ipotizzato il solo adeguamento delle detrazioni alla dinamica dei prezzi;
- per le accise si è ipotizzato il mantenimento delle vigenti aliquote;
- per i profitti e i redditi dei lavoratori autonomi, ai fini delle imposte dirette IRPEF, IRPEG e ILOR, si è ipotizzata una evoluzione pari al PIL nominale.

Stima delle Spese

La valutazione delle spese è stata fatta con riferimento alle singole categorie economiche di spesa. In particolare:

- per i tassi di interesse si è ipotizzato che i tassi sui BOT a dodici mesi scendano al 10,0 per cento alla fine del 1995, all'8,5 per cento alla fine del 1996 e quindi al 7,5 per cento alla fine del 1998.

- per le pensioni si è ipotizzato il mantenimento del potere d'acquisto rispetto all'inflazione effettiva dell'anno precedente, inclusi gli effetti di risparmio portati dalla legge finanziaria per il 1995-1997;
- per le retribuzioni dei dipendenti pubblici si è ipotizzato, per il 1996, il mantenimento della dinamica retributiva legata al contratto in corso;
- per gli investimenti si è ipotizzata una ripresa delle erogazioni di spesa;
- per i trasferimenti a regioni, sanità inclusa, e agli enti locali si è ipotizzato uno sviluppo in linea con le indicazioni della legislazione vigente e un recupero del tiraggio netto di tesoreria dopo la pausa indotta dai provvedimenti non ripetibili del 1995.

Le valutazioni tendenziali per il triennio 1996-1998, riportate sinteticamente nella Tavola 3.3, indicano i miglioramenti in atto nel sistema di finanza pubblica in Italia; la riduzione tendenziale dell'avanzo primario in quota del PIL nel 1996 e negli anni successivi, è dovuta soprattutto al venir meno delle componenti transitorie dei provvedimenti tributari degli anni precedenti. La riduzione dell'avanzo primario sarebbe riconducibile all'evoluzione tendenziale delle entrate e delle spese. Il peso del fabbisogno sul PIL si manterrebbe praticamente costante nel periodo considerato, mentre si avrebbe un ulteriore aumento del rapporto tra il debito del settore statale e il PIL, che passerebbe nella sua versione più ampia, dal 123,8 del 1995 al 125,7 del 1998.

Tra il 1995 e il 1998 la pressione tributaria e contributiva si ridurrebbe dell'ordine di un punto e mezzo percentuale per il venir meno degli effetti dei provvedimenti di natura transitoria o dell'attenuazione di quelli di altri interventi (si pensi, ad esempio, il concordato fiscale, che nel primo anno di applicazione dovrebbe produrre effetti più ampi di quelli a regime), per la stazionarietà delle aliquote delle accise stabilite in cifra fissa.

La spesa corrente diversa da quella per interessi nello stesso periodo subirebbe un ridimensionamento del suo peso sul prodotto interno di circa mezzo punto percentuale, in relazione anche all'andamento delle retribuzioni al personale.

I pagamenti in conto capitale, dopo la caduta registrata negli ultimi anni, dovrebbero tornare a crescere in relazione al riavvio dell'attività dell'amministrazione e alla liquidazione dei debiti accumulati nei confronti delle imprese; la loro incidenza sul prodotto interno dovrebbe crescere di circa mezzo punto percentuale.

La spesa per interessi subirebbe un ridimensionamento del suo peso sul prodotto interno lordo (dal 10,8 per cento nel 1995 al 9,2 per cento nel 1998), come risultato delle ipotesi programmatiche circa l'andamento dei tassi di interesse.¹

¹ Come accennato il riequilibrio programmato per i conti pubblici e il calo dell'inflazione dovrebbero consentire di riportare i tassi d'interesse verso il livello prevalente sui mercati internazionali (le stime sono condotte sulla base di un tasso d'interesse sui BOT a dodici mesi che dal 10,0 per cento previsto per la fine dell'anno in corso discenderebbe gradualmente all'7,5 per cento alla fine del 1998). È opportuno precisare che si tratta di una ipotesi programmatica strettamente condizionata dalla realizzazione del riequilibrio dei conti pubblici e dalle linee di politica dei redditi definite per favorire il calo dell'inflazione. Queste stime vengono riportate nel conto tendenziale solamente per semplificare l'esposizione (la minor spesa per interessi che si rileva nel conto programmatico è unicamente da riferire alla riduzione del fabbisogno indotta dalle misure correttive e non anche a ipotesi diverse sull'andamento del saggio difficilmente quantificabili).

TAVOLA III.3: QUADRO TENDENZIALE DEL SETTORE STATALE NEL TRIENNIO 1996-1998

	1995	1996	1997	1998
	(in miliardi di lire)			
Entrate tributarie	461.600	479.700	501.000	526.600
Altre entrate correnti	100.100	107.300	110.200	113.500
Entrate in c/capitale	10.700	1.500	800	800
TOTALE ENTRATE	572.400	588.500	612.000	640.900
Spese correnti netto interessi	461.600	492.200	515.300	542.400
Interessi	190.000	191.000	195.000	193.000
Spese in c/capitale	37.100	39.500	43.700	47.900
TOTALE SPESE	688.700	722.700	754.000	783.300
Saldo operazioni finanziarie	13.700	9.300	8.500	10.100
Avanzo primario	60.000	47.500	44.500	40.500
Fabbisogno	130.000	143.500	150.500	152.500
Debito/PIL	2.178.100	2.331.300	2.486.900	2.639.500
	(in percentuale del PIL)			
Entrate tributarie	26,2	25,6	25,2	25,1
Altre entrate correnti	5,7	5,7	5,5	5,4
Entrate in c/capitale	0,6	0,1	-	-
TOTALE ENTRATE	32,5	31,4	30,7	30,5
Spese correnti netto interessi	26,2	26,3	25,9	25,8
Interessi	10,8	10,2	9,8	9,2
Spese in c/capitale	2,1	2,1	2,2	2,3
TOTALE SPESE	39,1	38,6	37,9	37,3
Saldo operazioni finanziarie	0,8	0,5	0,4	0,5
Avanzo primario	3,4	2,5	2,2	1,9
Fabbisogno	7,4	7,7	7,6	7,3
Debito/PIL	123,8	124,5	125,2	125,7

IV. OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER L'ECONOMIA ITALIANA NEL TRIENNIO 1996-1998

Lo scenario tendenziale dell'economia italiana si prospetta con caratteristiche positive, ma anche con punti critici. Dal deprezzamento del cambio e dalla ripresa dell'economia mondiale è derivato un potente stimolo allo sviluppo delle nostre esportazioni, che si è tradotto in forte aumento della produzione industriale e della domanda di ampliamento della capacità produttiva. Alle tensioni sui costi si sono aggiunti fattori di pressione della domanda di mezzi di produzione sulla capacità produttiva. Soprattutto nelle regioni economicamente più progredite si sono sviluppate tensioni che hanno provocato una spinta sui prezzi alla produzione.

A fronte di questo, permane in molte aree del Paese una drammatica situazione di mercato del lavoro, con tassi di disoccupazione molto elevati, che umiliano le prospettive di vita di una generazione di nostri concittadini.

Gli obiettivi di fondo della nostra politica economica si orientano quindi lungo tre direttrici:

- risanare la finanza pubblica;
- rimuovere il *drift* inflazionistico dall'economia;
- ridurre il peso della disoccupazione nelle aree depresse del Paese.

I tre obiettivi sono coerenti e integrati: solo perseguendoli simultaneamente con tenacia e determinazione essi potranno essere conseguiti, facendo compiere all'Italia un percorso nuovo di progresso economico e civile.

Gli indirizzi di politica economica e finanziaria che sono indicati in questo Documento esprimono anche le linee guida per l'attività di governo dei prossimi mesi. Essi sono espressi all'interno del vincolo che gli obiettivi dell'adesione al processo di Unione monetaria dei paesi europei – lungo le linee tracciate dagli accordi di Maastricht – pongono per la gestione della politica di bilancio e per i saldi di finanza pubblica.

Stabilità del cambio su livelli coerenti con i valori di fondo che la nostra economia esprime, tassi d'inflazione e tassi d'interesse allineati con i valori medi europei, costituiscono i vincoli fondamentali che la gestione della nostra politica economica deve soddisfare.

Ai fini della costruzione dello scenario tendenziale e programmatico di finanza pubblica per il prossimo triennio e anche per la definizione della manovra per il 1996, è stato ipotizzato il quadro macro-economico di riferimento riportato nella Tabella III.2. Su questo scenario si è stabilito il consenso dei principali istituti di previsione. Nel triennio 1996-1998, il prodotto interno potrebbe svilupparsi a ritmi superiori a quelli realizzati da parte dei principali Paesi europei. Nell'anno in corso e nel 1996, la crescita in termini reali dovrebbe raggiuagliarsi al 3 per cento, per poi innalzarsi al 3,1 per cento nel 1997 e nel 1998. L'occupazione, che già quest'anno è prevista crescere dello 0,5 per cento, dovrebbe aumentare di 0,5 punti percentuali e accelerare la sua espansione dal 1997: nel 1998 dovrebbe crescere dello 0,8 per cento; il tasso di disoccupazione scenderebbe gradualmente di mezzo punto all'anno sino a portarsi sul 9,1 per cento nel 1998, a fronte

del 10,8 per cento previsto per l'anno in corso. L'inflazione calerebbe dal 4,7 per cento del 1995 al 3,5 per cento nel 1996, al 3,0 per cento nel 1997 e al 2,5 per cento nel 1998.

Per quanto riguarda l'inflazione, il Governo assume che l'attuale dinamica dei prezzi e del cambio della nostra moneta possa riportarsi su sentieri più ordinati, per effetto della manovra correttiva di finanza pubblica che viene proposta con questo Documento e per l'impegno che Governo e parti sociali hanno assunto in materia di sviluppo dei redditi nominali. L'impegno comune – che è stato rafforzato dalla recente positiva conclusione dell'accordo in materia di previdenza – è quello di mantenere fede all'intesa dello scorso mese di dicembre, che prevede che gli effetti sulla dinamica dei prezzi interni, derivanti dal peggioramento delle ragioni di scambio, non debbano trasmettersi automaticamente in aumenti dei redditi nominali.

IV.1 POLITICA DEI REDDITI

La prosecuzione della politica dei redditi impostata con gli accordi fra le parti sociali nel 1992 e 1993 riveste un ruolo strategico per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo e il contenimento delle spinte inflazionistiche. I risultati conseguiti; che si sono concretizzati in aumenti salariali in linea con i tassi di inflazione programmati, confermano la validità delle indicazioni dell'accordo del 23 luglio 1993.

La modifica strutturale del processo di formazione dei salari, raggiunta con gli accordi citati, ha portato nel corso degli ultimi due anni all'annullamento del differenziale dei costi unitari del lavoro rispetto ai principali Paesi concorrenti, consentendo guadagni di competitività per le imprese; rafforzati dal deprezzamento del cambio.

In prospettiva, il recupero del valore esterno della lira renderà ancor più necessaria un'evoluzione dei costi unitari in linea con quelli dei Paesi concorrenti. In questo contesto, le regole della politica dei redditi andranno strettamente collegate alle compatibilità macroeconomiche delineate per il prossimo triennio ed eventuali scarti della dinamica salariale rispetto all'inflazione programmata dovranno formare oggetto di attenta considerazione e di trattativa tra le parti sociali, privilegiando le politiche di allargamento dell'occupazione, soprattutto nelle aree meridionali del Paese.

Il contenimento della dinamica retributiva e la concessione di aumenti salariali differenziati per professionalità, settori e aree, resta lo strumento fondamentale per riportare la domanda di lavoro su un trend crescente e contribuire ad un allargamento della capacità produttiva nelle aree caratterizzate da ritardo strutturale di sviluppo. Una particolare importanza riveste il conseguimento di una maggiore flessibilità delle condizioni contrattuali in queste aree che, nel prossimo triennio, tra l'altro, secondo le prescrizioni della UE, saranno interessate dalla riduzione delle agevolazioni finora concesse sul costo del lavoro.

La politica dei redditi dovrà accompagnarsi a forti Investimenti di carattere infrastrutturale, ad un processo di ammodernamento dell'amministrazione pubblici, ad interventi specifici a sostegno delle imprese e dell'occupazione, in coerenza con gli indirizzi comunitari, utilizzando le cospicue risorse disponibili nell'ambito del cofinanziamento (su questi temi si rimanda al Capitolo VII).

V. CONDIZIONI PER IL RIENTRO IN EUROPA: GLI ACCORDI DI CAMBIO E L'UNIONE EUROPEA

In linea con la scelta europea, il Governo riafferma, con piena convinzione, l'intendimento di perseguire i principi fissati dal trattato di Maastricht. Con l'andamento della finanza pubblica, descritto nel paragrafo precedente e con una politica di "ragionevole stabilità" dei redditi nominali, la cui realizzazione è affidata alla concertazione tra Governo e parti sociali, i rapporti di cambio della lira con le altre monete si stabilizzeranno su valori meno depressi di quelli attuali; i tassi d'interesse sui titoli a medio-lungo termine si attesteranno su valori nominali più bassi di quelli attuali e acquisteranno maggiore indipendenza dai tassi a breve fissati per gli obiettivi di politica monetaria. La dinamica dei prezzi interni potrà ridursi rispetto ai valori attesi per il 1995 e avvicinarsi ai valori prevalenti in media negli altri Paesi europei.

I due pilastri rilevanti per la convergenza dell'economia italiana verso l'Unione Europea sono costituiti dall'aggiustamento della finanza pubblica e dalla stabilità dei redditi monetari.

L'osservanza delle condizioni di adesione previste dal trattato è particolarmente impegnativa per il nostro Paese. Rilevanti progressi sono stati fatti negli ultimi anni, in particolare per quanto riguarda la riduzione dell'inflazione e il controllo dei disavanzi pubblici. Tuttavia, se verifichiamo le nostre "performance" nel 1994 rispetto ai criteri di Maastricht, osserviamo che sussistono ancora divergenze di rilievo:

- il nostro tasso di inflazione è stato pari al 3,9 per cento contro una media del 2 per cento dei tre Paesi con il migliore risultato;
- la lira è ancora fuori del Sistema monetario europeo;
- il nostro tasso d'interesse a lungo termine è stato pari al 10,6 per cento contro una media del 7 per cento dei tre Paesi con il migliore risultato di inflazione;
- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è stato pari al 9 per cento del PIL, contro il 4,9 per cento della media degli altri Paesi e il 3 per cento del criterio di Maastricht;
- il debito delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL è stato circa il doppio del criterio di Maastricht (60 per cento), contro il 71,4 per cento della media degli altri Paesi.

La politica economica del Governo è pertanto tesa a porre in essere le condizioni per la piena adesione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

In questo contesto generale si pone la questione del ritorno della lira nello SME. A suggerire l'opportunità di un rientro non sono solo gli adempimenti istituzionali, che prevedono la permanenza nello SME dei Paesi membri nei due anni antecedenti il passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria, ma, è anche la convinzione che tale ritorno può contribuire a riportare il cambio della lira e i tassi di interesse verso livelli che meglio degli attuali riflettano la vera situazione del Paese. L'esperienza ha insegnato che non possono essere i calendari istituzionali a guidare le decisioni di fondo dei Paesi, bensì la

realità delle loro economie: le prossime scelte di politica economica dovranno confermare in modo deciso e irreversibile la convergenza dell'Italia verso i parametri di Maastricht.

VI. OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

L'orientamento della politica di bilancio in Italia, da almeno quattro anni, è rivolto alla correzione degli squilibri di finanza pubblica. I vincoli posti dall'Europa e dai mercati finanziari si sono sommati allo sviluppo di una maggiore saggezza e consapevolezza dell'azione politica. A partire dall'estate del 1992, sono state intraprese azioni che hanno prima rallentato l'espansione del disavanzo dei conti pubblici e poi avviata la riduzione del fabbisogno del settore statale e del disavanzo dei conti delle amministrazioni pubbliche. L'azione di contenimento è stata apparentemente interrotta, tra il 1993 e 1994, dalla recessione, che ha determinato significative perdite di gettito.

VI.1 NUOVI OBIETTIVI E CONFRONTO CON IL PRECEDENTE DPEF

Come già ricordato, le nuove stime per il 1995 indicano un significativo aumento dell'avanzo primario (che passa da 17.600 miliardi del 1994 a ben 60.000 miliardi, pari al 4,2 per cento del PIL) e una corrispondente riduzione del fabbisogno complessivo rispetto ai valori del 1994. Indicano altresì per la fine di quest'anno una riduzione del rapporto tra il debito del settore statale e il prodotto interno lordo dal 124,3 per cento del 1994 al 123,8 per cento del 1995. Si tratta della prima riduzione nella recente storia economica del nostro Paese.

Le previsioni tendenziali per il 1996 indicano, come già ricordato, che in assenza di interventi correttivi si avrebbe un aumento del fabbisogno del settore statale a circa 143.500 miliardi, con ulteriori aumenti per il 1997 e 1998.

Gli obiettivi del precedente DPEF indicavano per il 1996 e 1997 un aumento dell'avanzo primario a 54.400 ed a 77.550 miliardi ed. una riduzione del fabbisogno a 120.900 miliardi nel 1996 ed a 106.950 miliardi nel 1997, con una manovra prevista per il 1996 di 35.000 miliardi di lire, diretta anche a recuperare le previste perdite di gettito.

TAVOLA VI.1: CONFRONTO TRA VALORI TENDENZIALI DI OGGI E VALORI PROGRAMMATICI DI IERI (migliaia di miliardi)

Indicatore	Data	1995	1996	1997	1998
Fabbisogno tendenziale	giugno 1995	130,0	143,5	150,5	152,5
Fabbisogno programmatico	luglio 1994	138,6	120,9	107,0	-
Avanzo primario tendenziale	giugno 1995	60,0	47,5	44,5	40,5
Avanzo primario programmatico	luglio 1994	34,1	54,4	77,6	-
Debito/PIL tendenziale	giugno 1995	123,8	124,5	125,2	125,7
Debito/PIL programmatico	luglio 1994	124,2	123,5	121,6	-

In considerazione del miglioramento del quadro economico e dei risultati ottenuti con la manovra correttiva di febbraio, gli obiettivi di finanza pubblica proposti per il triennio 1996-98 con il precedente documento di programmazione economico-finanziaria possono essere rafforzati, anche mantenendo sostanzialmente invariato l'ammontare degli interventi correttivi proposti un anno fa per il 1996. Questa scelta è motivata anche dall'opportunità di accompagnare, con la manovra di finanza pubblica, gli interventi adottati dalle autorità monetarie finalizzati al contenimento dell'inflazione; si giustifica, altresì, in vista degli obiettivi di accesso all'Unione europea.

Gli obiettivi proposti per il triennio 1996-1998 (vedi Tavola VI.2) prospettano un andamento dell'avanzo primario finalizzato a realizzare un rapporto tra fabbisogno complessivo del settore statale e prodotto interno lordo pari al 3 per cento nel 1998, in linea con le indicazioni del trattato di Maastricht. I valori-obiettivo di tale rapporto passano dal 7,4 per cento nel 1995 al 5,8 per cento nel 1996, al 4,4 per cento nel 1997 e al 3,0 per cento nel 1998. Si abbassa corrispondentemente il rapporto tra debito del settore statale e prodotto interno lordo fino al valore del 115,4 per cento.

TAVOLA VI.2: CONFRONTO TRA OBIETTIVI FINANZIARI E MANOVRA CORRETTIVA DPEF 1994 E 1995 (migliaia di miliardi)

Indicatore	Data	1995	1996	1997	1998
Fabbisogno programmato	giugno 1995	130,0	109,4	87,6	63,1
	luglio 1994	138,6	120,9	107,0	-
Avanzo primario programmato	giugno 1995	60,0	80,0	104,0	125,1
	luglio 1994	34,1	54,4	77,6	-
Manovra correttiva	giugno 1995	-	32,5	27,0	25,1
	luglio 1994	45,0	35,0	19,0	-
Debito s.s./PIL	giugno 1995	123,8	122,1	119,3	115,4
	luglio 1994	124,2	123,5	121,6	-

Gli obiettivi così fissati definiscono una manovra complessiva su entrate e spese pari a circa 84.600 miliardi per il triennio 1996-1998, di cui 32.500 miliardi relativi al 1996. Questo obiettivo di riduzione del fabbisogno si ripartisce per 16.500 miliardi in un aumento delle entrate e per 16.000 miliardi in riduzione delle spese. Per quanto riguarda le spese, l'obiettivo per il 1996 è di mantenere la crescita di quelle correnti, al netto degli interessi, entro il tasso di inflazione programmato e di garantire una crescita delle spese in conto capitale pari al tasso di crescita previsto per il reddito nazionale in termini nominali. In considerazione del fatto che il tiraggio sul bilancio e sulla Tesoreria statale del disavanzo dei conti previdenziali (INPS e non INPS) crescerà prevedibilmente in misura pari a circa il 9 per cento, per realizzare tale obiettivo occorrerà intervenire con forza sull'insieme delle altre spese.

Per quanto riguarda le entrate, l'obiettivo dell'azione di Governo è di mantenere nel prossimo triennio la pressione fiscale sul livello del 1995, livello prossimo ai valori toccati nel 1993, anno nel quale si erano concentrati gli effetti permanenti e quelli transitori della manovra posta in essere nel 1992. A questo scopo, e per recuperare le perdite di gettito

che si avrebbero nel 1996 per il venir meno degli effetti transitori della manovra finanziaria dello scorso anno, si intendono recuperare nel prossimo anno circa 16.500 miliardi di lire, di cui 15.000 miliardi con interventi sui tributi erariali diretti e indiretti.

VI.2 RIFORMA DELLE PENSIONI

Il disegno di legge sulla riforma della previdenza in discussione al Parlamento ha proposto una significativa revisione dell'ordinamento vigente, con riferimento ai requisiti per l'accesso alla pensione, alle regole di computo delle prestazioni e alla platea dei soggetti interessati.

A questo provvedimento è stato riconosciuto il carattere, ai fini della emendabilità, di provvedimento collegato alla legge finanziaria per il triennio 1995-1997.

Il provvedimento propone effetti di riduzione del fabbisogno rispetto alle previsioni tendenziali pari ad almeno 100.000 miliardi nel decennio dal 1996 al 2005.

Per gli anni 1995-1997 i risparmi previsti sono maggiori di quelli incorporati nella legge finanziaria per l'anno in corso e potranno essere portati a riduzione ulteriore del fabbisogno programmato per il 1996 al momento dell'approvazione della legge.

Sulla proposta di riforma strutturale si osserva che il nuovo metodo di calcolo della prestazione (il metodo contributivo) incorpora quale elemento essenziale per il computo della prestazione, la speranza di vita all'età del pensionamento e rende quindi il sistema previdenziale indifferente rispetto alle scelte individuali sull'età di pensionamento. Se applicato con coerenza, il metodo contributivo comporta, nel lungo periodo, l'equilibrio finanziario del sistema previdenziale all'aliquota contributiva del 34 per cento. Si tratta di una prospettiva lontana ma certamente molto significativa. Vale la pena di sottolineare che l'utilizzo di un tasso di capitalizzazione pari al tasso di crescita del PIL nominale non modifica questo risultato se, come è regolarità empirica assodata da decenni, la quota di reddito da lavoro sul reddito nazionale rimane sostanzialmente stabile nel tempo.

Quanto al livello di spesa pensionistica che il nuovo metodo potrebbe produrre, occorre rilevare che la legislazione vigente a regime produrrebbe ancora, data la possibilità dei pensionamenti di anzianità, tassi reali di rendimento maggiori dei tassi di crescita del PIL, e quindi, potenzialmente livelli di spesa insostenibili, notevolmente superiori a quelli previsti con l'applicazione del metodo contributivo. Il nuovo regime potrà anche giovare dall'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico.

Sulla gestione del periodo transitorio, il progetto di riforma prevede un innalzamento graduale dell'età effettiva di accesso alla pensione per i lavoratori dipendenti, privati e pubblici e per i lavoratori autonomi. Si tratta di un intervento necessario la cui cadenza temporale potrebbe anche essere accelerata nel corso dei lavori parlamentari.

VI.3 INTERVENTI SULLA SPESA

Per le spese, gli interventi programmati (che saranno più in dettaglio descritti nel successivo Paragrafo IX) riguardano:

- l'azione di riorganizzazione della funzione pubblica rivolta ad eliminare sprechi, duplicazioni, forniture di servizi non essenziali;
- il potenziamento dell'azione di razionalizzazione della spesa nei comparti sia dell'amministrazione centrale sia dell'amministrazione locale;
- la continuazione dei blocchi alle assunzioni e il potenziamento degli istituti di mobilità all'interno del settore pubblico;
- la revisione di tutti i programmi di trasferimenti a istituzioni esterne al settore pubblico, con l'obiettivo di potenziare il contributo degli utenti al finanziamento del costo delle loro attività;
- il mantenimento di un tetto alla crescita delle retribuzioni nel settore pubblico, per le quali non si prevedono nel 1996 aumenti retributivi oltre quelli disposti dal rinnovo contrattuale definito per il 1994-1996;
- la apposizione di vincoli di bilancio complessivi per centri di costo o di attività nella amministrazione centrale per massimizzare le responsabilità della dirigenza pubblica, nel rispetto dei vincoli di crescita dell'1 per cento fissati dal decreto-legge n. 41/95;
- interventi sulla spesa sanitaria diretti a ridurre, in via strutturale, l'eccesso di spese rispetto a quanto compatibile con l'entità dei trasferimenti statali e del gettito dei contributi sanitari;
- interventi di razionalizzazione e contenimento sulla spesa per acquisto di beni e servizi nell'amministrazione centrale;
- interventi di contenimento dei trasferimenti a favore delle grandi aziende di erogazione di servizi pubblici, quali poste, ferrovie e trasporti locali.

VI.4 INTERVENTI SULLE ENTRATE

La politica tributaria nel prossimo triennio sarà orientata in primo luogo al recupero di imponibili finora sottratti a tassazione; si proseguirà l'azione di contrasto all'elusione e all'evasione. Saranno anche introdotte incisive misure strutturali che interesseranno il sistema nel suo complesso, senza tuttavia stravolgerlo, anzi mantenendolo nell'ambito delle caratteristiche dei sistemi tributari degli altri principali Paesi.

Verranno razionalizzate la tassazione delle imprese e quella dei redditi da attività finanziarie. L'azione di recupero degli imponibili passerà attraverso alcune rettifiche normative, tese a meglio definire l'imponibile stesso, e soprattutto attraverso l'affinamento dei metodi di accertamento induttivo, basati sugli studi di settore.

Verrà proseguita, accentuandola, l'opera di semplificazione, sia abolendo alcuni tributi minori, sia riducendo e accorpando gli adempimenti per i contribuenti.

Nel campo dell'IVA, verrà completata la ristrutturazione delle aliquote, giungendo all'assetto definitivo previsto dalle direttive comunitarie, tenendo peraltro presente l'esigenza di limitare i riflessi sull'inflazione. In coerenza con le strategie indicate dalla UE, la politica tributaria assumerà come obiettivo fondamentale la tutela dell'ambiente; verrà considerata la possibilità di introdurre forme di tassazione legate alla imputazione dei costi connessi all'uso delle risorse ambientali.

Nell'ambito delle trattative in sede UE, saranno proseguiti e intensificati gli sforzi per giungere a un'armonizzazione del trattamento fiscale dei redditi da attività finanziarie e per delineare il regime definitivo dell'IVA.

Per il 1996 gli interventi saranno tesi, in primo luogo, al recupero di imponibili, soprattutto proseguendo la ricordata opera di affinamento dei metodi di accertamento induttivo. Aumenti significativi del gettito proverranno dalle imposte indirette, con interventi che privilegeranno il contenimento degli effetti sui prezzi. Importanti miglioramenti delle entrate potranno realizzarsi nel comparto dei giochi e del Monopoli di Stato.

VI.5 PROVVEDIMENTI COLLEGATI

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 468/78, modificata dalla legge n. 362/88, i provvedimenti che daranno attuazione alla programmata correzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, secondo le linee indicate nei precedenti paragrafi, costituiranno provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica per 11 1996 e per triennio 1996-1998.

Costituisce altresì provvedimento collegato alla manovra il disegno di legge sulla riforma del sistema pensionistico già presentato dal Governo il 17 maggio scorso (A.C. 2549), diffusamente descritto al Paragrafo VI.2.

VII. POLITICA PER INVESTIMENTI E OCCUPAZIONE

Ai fini del conseguimento del tasso di crescita del reddito del 3,0 per cento nel 1996 si è stimato che gli investimenti complessivi (pubblici e privati) debbano crescere ad un tasso pari ad almeno il 6 per cento.

La persistenza di una difficile situazione finanziaria ha portato, negli anni più recenti, a ridimensionare l'intervento pubblico a sostegno degli investimenti che determinando il formarsi di un deficit di infrastrutture sociali. Alla carenza di fondi si è aggiunta l'“inefficienza” della gestione pubblica che non è riuscita ad utilizzare completamente i fondi disponibili. Le condizioni attuali della finanza pubblica non sono ancora tali da consentire di abbandonare i criteri di prudenza e di rigore nell'appostazione della spesa per investimenti. L'azione del Governo si concentrerà quindi in quattro direzioni:

- rimuovere gli ostacoli procedurali che impediscono il pronto ed efficace utilizzo dei mezzi finanziari disponibili;
- mettere in atto condizioni che inducano il capitale privato a impegnarsi nella produzione di beni che possano essere “venduti” sul mercato ai singoli cittadini;
- dotarsi di strumenti di amministrazione e di intervento che facilitino gli obiettivi anzidetti;
- attuare interventi a sostegno delle aree depresse e di riforma degli istituti che regolano il mercato del lavoro.

Tra le iniziative che presentano ritardi di realizzazione, a causa di iter complessi, va rilevato che, nei soli settori della produzione di energia elettrica, delle infrastrutture ferroviarie e di quelle ospedaliere e per gli anziani, esistono iniziative, tutte dotate della copertura finanziaria e normalmente allo stato di progettazione esecutiva, per oltre 53.000 miliardi nel quinquennio 1995-1999, dei quali circa 16.000 relativi al Mezzogiorno, ‘ferme per uno o più dei motivi anzidetti.

Il Governo indirà a breve una esplicita sessione che coinvolga tutti i soggetti, centrali, aziendali e periferici per rimuovere gli ostacoli esistenti, anche mediante interventi normativi e intensificherà gli sforzi, attraverso gli accordi di programma, le conferenze di servizio o gli atti di indirizzo, per avviare a realizzazione tutte le singole opere secondo la tempistica tecnicamente pianificata. In particolare, per quanto riguarda l'edilizia sanitaria, il Governo intende affrontare e contribuire a risolvere il problema in una o più sessioni della Conferenza Stato-Regioni, fornendo, eventualmente, agli enti interessati, per la soluzione dei problemi operativi, il sostegno tecnico dei propri organismi centrali.

Problemi analoghi si pongono in relazione al mancato o insufficiente utilizzo dei fondi strutturali di origine comunitaria per il cofinanziamento delle iniziative nazionali. Il Governo intende svolgere un'opera di promozione, assistenza e monitoraggio nei confronti degli enti coinvolti, anche attraverso i recenti strumenti delle cabine di regia, per superare il gap tra disponibilità ed effettivo utilizzo.

Notevole miglioramento al percorso tecnico-amministrativo che presiede alla realizzazione di tutte le opere pubbliche deriverà dall'applicazione delle nuove regole per gli appalti, recentemente approvate in via definitiva dal Parlamento.

Una seconda opportunità di accelerare la spesa per investimenti è costituita dalla possibilità di reperire risorse finanziarie fresche senza farle gravare sui bilanci pubblici, attraverso il coinvolgimento del capitale privato nella produzione di beni e servizi tradizionalmente affidati alla finanza pubblica.

Il Governo intende promuovere tale partecipazione, estendendola dai grandi sistemi a rete (trasporti autostradali, ferroviari, sistemi aeroportuali, settore idrico) agli interventi interessanti singole comunità (parcheggi, metropolitane, trasporti locali, trattamento delle acque, gestioni museali e del patrimonio artistico in genere). Chiave di volta di tale partecipazione (che, nella stima attuale, concerne un volume di investimenti nel prossimo triennio non inferiore a 40 mila miliardi) è l'elaborazione di piani finanziari (*project financing*) che consentano la copertura dei costi, oltre che della gestione, dei nuovi investimenti. La "leva" in mano pubblica, incluse le amministrazioni territoriali, è rappresentata dall'utilizzo di piani tariffari capaci di coprire i costi e di garantire un ragionevole livello di profitti. In questa direzione assumono rilievo, per dimensioni ed attualità alcuni grandi interventi nelle comunicazioni autostradali; si possono segnalare il raddoppio del collegamento tra Firenze e Bologna (cosiddetta variante di valico), per un valore complessivo stimato in 6.500 miliardi e" la sistemazione ed il potenziamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria. A riguardo di quest'ultima che, come noto, è ancora gestita direttamente dall'ANAS, si sta valutando l'opportunità, con l'intento di arrivare rapidamente ad una decisione, di affidarla almeno parzialmente in concessione, dando al privato l'onere di anticipare tutto o parte del capitale necessario.

Nel campo delle comunicazioni stradali esistono poi esigenze di completamento di opere, diffuse su tutto il territorio nazionale per un valore di 3.000 miliardi. Per questi casi, si valuterà la possibilità di autorizzare l'ANAS ad assumere i mutui necessari, ponendo l'onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato.

Le procedure di *project financing* possono essere applicate anche al settore idrico, tanto della captazione, quanto della distribuzione e del trattamento che presenta particolare rilievo per il Mezzogiorno; in proposito, il decreto legge 123/95 consentirà l'accelerazione delle procedure, nonché l'attuazione di interventi sostitutivi per affrontare le situazioni più urgenti.

Importanti norme per favorire gli investimenti e dar luogo a nuova occupazione nelle aree depresse sono contenute nel Decreto Legge n. 123 adottato dal Governo il 24 aprile 1995. Il Decreto regola l'accoglimento delle domande per agevolazioni industriali presentate sulla base della Legge 64/86, per investimenti nel Mezzogiorno, rimaste per anni inevase. Si tratta di circa 12.000 domande per oltre 9.000 miliardi di lire a fronte di investimenti complessivi valutati in 30.000 miliardi.

Pur trattandosi di investimenti in corso, in parte già avanzati o anche terminati, è indubbio l'effetto positivo del provvedimento sull'operatività delle imprese nel Mezzogiorno, fortemente limitata proprio nel ciclo espansivo, dalla scarsità di mezzi finanziari. La struttura patrimoniale sarà rafforzata e la liquidità accresciuta; gli Istituti di credito potranno erogare finanziamenti a tasso agevolato finora tenuti in sospenso. Questi provvedimenti, d'altra parte, consentiranno di attivare, per almeno 2.000 miliardi di lire, i fondi strutturali della U.E. destinati all'asse industria dei Quadri Comunitari di Sostegno.

Il Decreto Legge n. 123 e le delibere del CIPE hanno altresì posto le condizioni per l'avvio alla fase operativa delle procedure per nuovi incentivi industriali nelle aree depresse (obiettivo 1 - Mezzogiorno - 2 e 5b - Italia Centro-Settentrionale). Con uno stanziamento di 2.000 miliardi, saranno attivabili investimenti per 6.000 - 6.500 miliardi.

L'articolo 1 del D.L. fissa le regole per un nuovo sistema di attribuzione degli incentivi industriali sotto forma automatica, mediante deduzione del contributi dal conto fiscale delle imprese beneficiarie. Con lo stanziamento deliberato dal CIPE per questi incentivi si prevede di poter contribuire ad investimenti per circa 10.000 miliardi di lire. Le somme destinate ad investimenti in infrastrutture permetteranno di avviare opere per oltre 10.500 miliardi con utilizzo di fondi comunitari fino a 4.000 miliardi di lire.

In conclusione, si può stimare la pronta realizzazione del complesso delle iniziative ricordate in questi tre paragrafi, fornirà un contributo all'occupazione pari ad oltre 100.000 unità annue nei trienni 1995-1997, di cui il 50 per cento nel Mezzogiorno.

Al di là degli interventi specificamente rivolti al rilancio degli investimenti, la politica di sostegno all'occupazione si incentrerà su interventi innovativi sul mercato del lavoro per liberarlo da quella rigidità e dai quei vincoli che concorrono a mantenere un dualismo inaccettabile nei livelli di occupazione nelle diverse aree del Paese. Saranno anche riviste le norme che pongono limiti alle attività libero-professionali.

Sarà attivata una nuova disciplina del lavoro temporaneo, dei contratti a termine, del lavoro a tempo parziale. Verrà favorita l'attività delle persone espulse dal mercato del lavoro attraverso il reimpiego in occupazioni socialmente utili. Anche la tutela del territorio e dell'ambiente e la organizzazione delle aree protette offriranno significative occasioni in tal senso. Sarà rimosso il monopolio pubblico del collegamento con una disciplina più flessibile e strutture più decentrate ed efficienti dei servizi all'impiego, in grado di facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

Verranno attivati interventi per l'inserimento professionale di giovani privi di occupazione con particolare riferimento alle aree depresse del Paese, sia per quanto riguarda la formazione professionale e gli *stages* di formazione e di orientamento, sia con riferimento alla promozione di lavoro autonomo e alla costituzione e all'accorpamento di cooperative composte prevalentemente di giovani. Saranno altresì potenziati gli strumenti esistenti, estendendone l'operatività anche al settore dei servizi sociali in grado di sostenere con partecipazione al capitale di rischio, le cooperative costituite dai lavoratori in cassa integrazione o espulsi da aziende in crisi.

Gran parte di queste iniziative, come quelle sui progetti di investimento in infrastrutture, sono cofinanziabili dal Fondo Sociale Europeo: anche in questo caso si opererà per una sollecita e piena attivazione di queste forme di finanziamento comunitario.

Per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro nelle aree depresse del Paese, il Governo provvederà a potenziare e a rifinanziare il Fondo per l'occupazione, nel rispetto delle regole comunitarie.

VIII. DISMISSIONI PATRIMONIALI

Il processo di privatizzazione avviato nel luglio 1992 con la trasformazione in società per azioni dei principali enti pubblici economici costituisce uno dei mutamenti strutturali più profondi che il nostro Paese abbia vissuto nei recenti decenni.

Con il programma di dismissioni il Governo intende creare un più alto grado di concorrenza nel sistema industriale, conferire maggiore dinamismo negli assetti proprietari delle imprese e accrescere la liquidità del mercato azionario, agevolando il flusso del risparmio dalle famiglie alle imprese.

Avendo caratteristica di proventi straordinari, gli incassi delle dismissioni sono destinati esclusivamente alla riduzione del debito pubblico. Essi non incidono sulla cifra del fabbisogno, ma daranno un contributo importante al raggiungimento della stabilizzazione e successiva riduzione del rapporto debito/PIL. Oltre a questo impatto diretto sulla situazione finanziaria dello Stato, le dismissioni avranno importanti effetti indiretti in termini di credibilità dell'azione di Governo e, per questa via, sui tassi di interesse ed il costo del finanziamento del debito pubblico.

L'attività di dismissione di partecipazioni direttamente o indirettamente controllate dallo Stato si è sviluppata con ritmi sostenuti sia attraverso le operazioni direttamente gestite dal Tesoro, sia attraverso le operazioni di vendita riguardanti società sue controllate. Nel 1994 il Ministero del Tesoro ha gestito direttamente due complesse operazioni di privatizzazione rappresentate dalla vendita delle prime quote dei pacchetti azionari detenuti in IMI ed INA. La vendita delle azioni dell'IMI (il 27,64 per cento del capitale sociale) ha comportato per il Tesoro un incasso di circa 1.600 miliardi, mentre la vendita delle azioni dell'INA (il 47,25 per cento del capitale sociale) ha comportato per il Tesoro un incasso di oltre 4.300 miliardi.

L'IRI S.p.A. ha effettuato importanti alienazioni nei settori alimentare e siderurgici; che hanno comportato, sino ad oggi, incassi per oltre seimila miliardi di lire. Analogamente, l'ENI S.p.A. ha proceduto alla conclusione di più di cento operazioni di vendita tra dismissioni di partecipazioni e cessioni di aziende o rami di azienda. L'incasso che ne è derivato si è avvicinato al cinquemila miliardi di lire.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha recentemente emanato i decreti, previsti dall'articolo 2 della legge 474/94, mediante i quali sono state stabilite le modalità di alienazione delle partecipazioni del Tesoro in IMI, INA, ENEL e ENI. In particolare si è deliberato di procedere rapidamente alla dismissione delle rimanenti quote di proprietà del Tesoro in IMI e INA prevedendo, oltre l'offerta pubblica, che la vendita proceda anche attraverso trattativa diretta volta alla formazione di un azionariato stabile che potrà comprendere soggetti italiani ed esteri (le stesse modalità di alienazione sono state previste per ENI ed ENEL).

Il programma di dismissioni è entrato in una fase importante e delicata, legata alla vendita di partecipazioni, dirette o indirette, in società che gestiscono servizi di pubblica utilità. La privatizzazione delle società che gestiscono i servizi energetici, delle telecomunicazioni e dei trasporti comporta complessi problemi concernenti sia l'assetto da dare alla proprietà di tali società, sia il regime concorrenziale da garantire nello svolgimento delle relative attività economiche.

La funzione che dovrà svolgere la Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità assume, in tale contesto, un rilievo fondamentale e solo l'approvazione parlamentare della legge destinata a disciplinare tale materia renderà percorribili le nuove operazioni di vendita.

Nel procedere alla cessione di servizi di pubblica utilità o di attività giudicate strategiche, il Governo italiano, in linea con le esperienze degli altri Paesi, potrà sia utilizzare poteri speciali, sia dar luogo alla costituzione di una compagine di azionisti stabile. Il mercato finanziario italiano sarà così posto di fronte alla sfida di assorbire con rapidità un imponente flusso di nuove emissioni azionarie. In questo contesto, oltre ai Fondi Pensione, il ruolo delle Fondazioni Bancarie potrà essere di grande rilevanza se proseguiranno, secondo le indicazioni del Ministro del Tesoro, nell'opera di dismissione delle partecipazioni bancarie da esse detenute. In tal modo, da un lato genereranno risorse che potranno essere impiegate, alla stregua di veri investitori istituzionali, in acquisti di piccole partecipazioni nelle società privatizzate, dall'altro permetteranno alle banche, che ora possiedono, di svolgere un ruolo nel processo di privatizzazione che sia importante per dimensioni ed autentico nelle finalità.

Per ciò che concerne le dismissioni immobiliari, il Governo presenterà provvedimenti finalizzati alla loro accelerazione, anche attraverso misure di incentivazione fiscale e regolamentare che permettano lo sviluppo di nuove figure di intermediazione immobiliare.

Le operazioni di privatizzazione potranno giovare anche del ricorso a emissioni di titoli pubblici con caratteristiche particolari che consentano di superare i limiti dimensionali del mercato finanziario e di accelerare il processo di alimentazione del fondo di ammortamento del debito pubblico.

IX. LINEE DI INTERVENTO IN ALCUNI SETTORI

L'attività di governo e di amministrazione di una struttura complessa come lo Stato italiano non può essere rappresentata, compiutamente in tutti i suoi aspetti. In questo paragrafo vengono presentati solo alcuni degli interventi che hanno rilievo per l'obiettivo di riaggiustamento degli squilibri di finanza pubblica.

IX.1 LOTTA ALL'EVASIONE E STUDI DI SETTORE

Un contributo importante al gettito può provenire da un recupero di base imponibile presso le piccole imprese ed i lavoratori autonomi, attualmente interessate dal concordato con adesione, e da un rilancio dell'attività di accertamento. In questo contesto i risultati vanno programmati su un orizzonte pluriennale, senza creare conflitti inutili con i contribuenti e calibrando attentamente la qualità degli interventi. Per il 1996, vengono confermate le previsioni già formulate dal precedente Governo, conseguenti all'entrata a regime del concordato con adesione, cifrati in 4.000 miliardi nella relazione al provvedimento. Questi risultati possono essere conseguiti con l'introduzione dei primi studi di settore.

Gli studi di settore costituiscono l'impegno prioritario dell'Amministrazione sul versante dell'accertamento induttivo dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo. Il metodo si basa su informazioni desunte dalle dichiarazioni dei redditi (e quindi già in possesso dell'anagrafe tributaria) relative a dati contabili e dimensionali (magazzino, acquisti, ammortamenti, affitti, beni strumentali, personale, superficie dei locali, consumi di energia) e su altri dati extra-contabili caratteristici delle attività considerate.

L'elaborazione di tali studi, che avverrà con la consultazione delle categorie interessate, consentirà ai contribuenti di orientarsi già in sede di dichiarazione rispetto ai parametri caratteristici della categoria; consentirà al fisco di indirizzare l'accertamento e l'eventuale concordato ed anche, infine, la conciliazione giudiziale in caso di inizio del contenzioso.

L'attività di accertamento dell'Amministrazione verrà rilanciata rivolgendola soprattutto alle verifiche generali sui contribuenti medio-grandi. Il potenziamento di queste attività trarrà beneficio dagli interventi di razionalizzazione e di miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione finanziaria.

IX.2 L'AUTONOMIA FINANZIARIA DI REGIONI ED ENTI LOCALI: VERSO IL FEDERALISMO FISCALE

La struttura delle decisioni pubbliche nel nostro Paese rimane troppo centralizzata e il finanziamento degli enti decentrati, in particolare delle Regioni, è tuttora troppo dipendente da trasferimenti a carico del bilancio statale. Una maggiore autonomia

finanziaria si rende necessaria in primo luogo per le Regioni. Saranno introdotti elementi di “federalismo fiscale”, in coerenza con una strategia volta a ridefinire anche il regime dei trasferimenti dallo Stato e le funzioni di Regioni ed enti locali, con l’obiettivo di potenziarne l’autonomia finanziaria, nel rispetto rigoroso dei vincoli di bilancio.

Nell’immediato, si potranno trasferire alle Regioni alcuni tributi erariali; in prospettiva, appare opportuno mettere in cantiere un nuovo tributo, sostitutivo dell’attuale regime di finanziamento del servizio sanitario. Per i comuni e le province, si interverrà razionalizzando alcuni aspetti problematici dei tributi esistenti (ICI, TOSAP, TARSU, Imposta sulla pubblicità) e concedendo maggiore flessibilità nella loro determinazione. Verranno introdotti, nei trasferimenti dallo Stato, meccanismi che incentivino gli enti a garantire adeguati livelli di copertura finanziaria dei servizi, anche attraverso le tariffe, e maggiore rigore e tempestività nella gestione dei vigenti tributi locali.

IX.3 RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO

La struttura attuale del bilancio dello Stato può essere efficacemente corretta sulla base di una serie di studi e proposte ampiamente discusse in varie sedi scientifiche ed istituzionali. Gli obiettivi della riforma dovrebbero essere quelli (a) di rendere più efficiente la decisione parlamentare sul bilancio attraverso una riduzione delle “voci” sulle quali il Parlamento è chiamato a deliberare e, (b) di rendere la struttura del bilancio compatibile con la responsabilizzazione della dirigenza nella gestione dei fondi assegnati ai vari compiti pubblici o centri di costo. La struttura del bilancio diventerà quindi più compatta e sintetica ai fini della decisione politica e più analitica per la gestione e il controllo.

IX.4 AZIONI DI RECUPERO DELL’EFFICIENZA NEI PUBBLICI SERVIZI

Un significativo contributo alla politica di contenimento della spesa proverrà dalla razionalizzazione dei processi di produzione dei servizi e dell’attività pubblica. A questo scopo sono previsti i seguenti interventi:

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi: con un recente disegno di legge il governo ha chiesto la delega per semplificare oltre 100 procedimenti amministrativi. Sono allo studio del Dipartimento della Funzione Pubblica altre iniziative di semplificazione e di eliminazione di adempimenti inutili;
- la riforma dei Ministeri e degli Enti pubblici, riprendendo l’iter del disegno di Legge delega;
- la realizzazione di una Rete Unitaria Informatizzata finalizzata alla riduzione delle duplicazioni, al concreto avvio delle strutture di controllo di gestione, alla trasmissione degli atti per via telematica, alla attuazione e diffusione del mandato elettronico di pagamento, ecc.;
- la costituzione di una struttura presso il Ministero del Tesoro avente il compito di monitorare e segnalare le situazioni di spreco e di inefficienza nella produzione dei servizi d’interesse delle amministrazioni centrali e locali;

- l'uso incisivo dello strumento della mobilità anche volontaria e l'aumento della flessibilità dei poteri di organizzazione dei singoli uffici; attuazione del part-time;
- l'attribuzione ai Dirigenti delle responsabilità per budget di spesa.

IX.5 SANITÀ

I possibili interventi nel comparto della sanità saranno impostati in modo da salvaguardare gli attuali livelli delle prestazioni sanitarie perseguendo, allo stesso tempo, la riduzione degli oneri a carico diretto del bilancio pubblico. Ciò potrà essere realizzato con una più consistente partecipazione degli assistiti e con un maggior concorso finanziario delle istituzioni regionali e locali. Sarà perseguita anche la politica di razionalizzazione della rete ospedaliera e sarà definito, con chiarezza maggiore di quanto non avvenga oggi, il confine tra prestazioni assistenziali e prestazioni sanitarie. Una parte dei risparmi così ottenuti andrà a finanziare il fondo sanitario in conto capitale e il progetto di prevenzione delle malattie tumorali.

IX.6 ISTRUZIONE E RICERCA SCIENTIFICA

Nel settore della scuola sono da prevedere risparmi di spesa derivanti da interventi di razionalizzazione e di contenimento delle spese di funzionamento. Tali risparmi potranno essere destinati a interventi migliorativi dell'attività scolastica contribuendo a qualificare meglio la spesa per l'istruzione riducendo l'intervento di "gestione" a favore di interventi innovativi. In particolare i risparmi potranno essere destinati a programmi di formazione e aggiornamento del personale, al miglioramento del personale, al miglioramento e all'innovazione delle attività didattiche, ai corsi di recupero sostitutivi degli esami di riparazione a settembre, al migliore funzionamento delle istituzioni scolastiche. Alle spese per l'istruzione potrà provvedersi mantenendo l'invarianza della spesa rispetto al 1995.

Nel settore dell'università il finanziamento a "budget", avviato con la legge finanziaria per il 1994, ha stimolato le istituzioni ad adottare misure di razionalizzazione interne che consentiranno di mantenere, nel 1996, l'invarianza della spesa monetaria rispetto al 1995 (bilancio assestato). Il problema essenziale dell'Università rimane quello di procedere al ringiovanimento dei quadri docenti che sarà finanziato all'interno delle risorse assegnate.

Nel settore del sostegno alla ricerca scientifica verrà accentuato lo sforzo di razionalizzazione e concentrazione su progetti prioritari recuperando flessibilità nei vari settori di intervento, spazio incluso. Un risparmio finanziario complessivo potrà essere ottenuto attraverso una utilizzazione coordinata e sinergica delle somme stanziare sui bilanci dei vari Ministeri, in modo da assicurare funzionalità a tutto il sistema della ricerca.

IX.7 FINANZIAMENTI A ENTI E ISTITUZIONI VARIE

Il bilancio dello Stato alimenta i bilanci di numerosi enti ed istituzioni, di natura pubblica o privata (enti culturali, istituti di ricerca applicata, centri di attività svolte nell'interesse pubblico, ecc.). Si tratta spesso di finanziamenti risultanti da una lunga stratificazione di leggi e di risposte ad interessi particolari, con una perdita progressiva delle vere ragioni dell'intervento pubblico. Tutti questi programmi di trasferimento verranno riconsiderati con una logica di *zero-base-budgeting*. Per ciascuno di essi dovrà essere data specifica ed analitica giustificazione per il mantenimento a carico della collettività. Verrà incentivato l'intervento sostitutivo delle istituzioni non aventi fini di lucro. Dovrà essere eliminato lo specifico sostegno legislativo dei singoli provvedimenti e l'entità del finanziamento sarà rinviata alla legge finanziaria.

IX.8 DIFESA

Il settore della Difesa sta vivendo un momento di transizione verso una nuova configurazione della sua struttura, peraltro non ancora organicamente avviata. Negli ultimi anni le spese per la difesa si sono gradualmente ridotte come quota del PIL. Tuttavia sussistono ancora spazi di contenimento soprattutto sul fronte delle spese di personale e di funzionamento. Riduzioni di spesa possono essere ottenute, peraltro senza compromettere in questo delicato momento internazionale la operatività dello strumento militare, attraverso:

- la revisione della struttura degli stabilimenti industriali garantendo l'efficienza e la funzionalità dei servizi;
- la riduzione del numero del personale di leva commisurandolo alle effettive esigenze di costruzione del nuovo modello di difesa;
- il progressivo riproporzionamento della struttura dell'organico del personale militare;
- la maggiore efficienza sulla gestione delle spese di funzionamento;
- la riorganizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare attraverso i nuovi strumenti previsti di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

X. BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO

Sulle stime del fabbisogno di cassa del Settore Statale incidono in misura prevalente le operazioni indotte dalla gestione del bilancio di competenza dello Stato, approvato nell'ambito della manovra di finanza pubblica. Le previsioni di entrate e di spese, in termini, rispettivamente di accertamenti e di impegni, rappresentano pertanto il presupposto delle risultanze di cassa esaminate nel presente Documento. Ne deriva, in particolare, una stretta connessione tra l'ammontare delle obbligazioni che si intende assumere in via programmatica e la stima dei pagamenti che concorre alla determinazione del quadro programmatico di cassa.

La coerenza tra i due aggregati, autorizzazioni di competenza e previsioni di cassa, è assicurata dalla costanza dei cosiddetti "coefficienti" di realizzazione, cioè dei rapporti tra le operazioni di cassa (incassi e pagamenti) e le somme rispettivamente riscuotibili e spendibili, costituite dal totale degli stanziamenti di competenza, più i residui iniziali.

La tabella seguente espone l'andamento programmatico del bilancio di competenza dello Stato per il periodo considerato nel presente Documento, compatibile con l'evoluzione degli incassi e dei pagamenti per il Settore Statale. Va precisato che i dati relativi al 1995 sono tuttora provvisori, in quanto è in corso di elaborazione il disegno di legge relativo all'assestamento del bilancio, da presentare alle Camere entro il 30 giugno prossimo.

Dal lato delle entrate finali, la tabella evidenzia una sostanziale stabilità nell'incidenza sul PIL, al di sotto del 30 per cento; le spese finali, invece, mostrano una sensibile flessione della loro incidenza sul PIL, passando nel quadriennio 1995-1998 dal 38,3 per cento al 34,7 per cento.

Nell'ambito delle entrate, quelle tributarie evolvono in termini di accertamenti lordi in maniera contenuta passando dal 27,2 per cento al 27,9 per cento del PIL. Qualora si tenga conto dei rimborsi di imposta nonché dei contributi sociali, e dei tributi locali, desumibili dai conti del settore pubblico e della P.A., la complessiva pressione fiscale risulta sostanzialmente confermata sui livelli del 1995.

Dal lato delle spese, quelle in conto capitale restano sostanzialmente stabili in termini relativi rispetto al PIL; quelle per interessi flettono di oltre un punto percentuale; quelle correnti nette mostrano una riduzione di oltre 2,5 punti percentuali rispetto al PIL a motivo di un andamento ampiamente al di sotto del tasso d'inflazione programmato.

TAVOLA X.1: BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 1996-1998 (al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi IVA – in miliardi di lire)

	1995 (1)	1996	1997	1998	Variazioni %		
					1996	1997	1998
Entrate tributarie	477.882	515.000	550.000	585.000	7,8	6,8	6,4
in % sul PIL	27,17	27,50	27,68	27,87			
Altre entrate	44.491	37.500	39.700	41.900	-15,7	5,9	5,5
in % sul PIL	2,53	2,00	2,00	2,00			
ENTRATE FINALI	522.373	552.500	589.700	626.900	5,8	6,7	6,3
in % sul PIL	29,70	29,50	29,68	29,86			
Spese correnti (al netto degli interessi)	409.524	416.200	426.500	435.000	1,6	2,5	2,0
in % sul PIL	23,28	22,22	21,47	20,72			
Interessi	189	200.000	202.000	199.000	5,9	1,0	-1,5
in % sul PIL	10,74	10,68	10,17	9,48			
Spese in conto capitale	74.336	84.300	89.200	93.900	13,4	5,8	5,3
in % sul PIL	4,23	4,50	4,49	4,47			
SPESE FINALI	672.710	700.500	717.700	727.900	4,1	2,5	1,4
in % sul PIL	38,25	37,40	39,12	34,67			
RISPARMIO PUBBLICO NEGATIVO	74.891	64.600	39.700	8.000			
in % sul PIL	4,37	3,45	2,00	0,38			
SALDO NETTO DA FINANZIARE	150.337	148.000	128.000	101.000			
in % sul PIL	8,55	7,90	6,44	4,81			
AVANZO PRIMARIO	38.513	52.000	74.000	98.000			
in % sul PIL	2,19	2,78	3,72	4,67			
PIL AI PREZZI DI MERCATO	1.758.844	1.872.829	1.986.714	2.099.342			

1) Previsioni di competenza assestate provvisorie.

APPENDICI

A. POLITICA DI BILANCIO NEL 1994

A.1 IMPOSTAZIONE DELLA POLITICA DI BILANCIO

Con il Documento di programmazione elaborato nel luglio del 1993 e con la Relazione previsionale e programmatica del successivo mese di settembre, la politica di bilancio per il 1994 si è posta l'obiettivo di consolidare i risultati programmati per il 1993 per il saldo primario. L'avanzo primario del settore statale avrebbe dovuto raggugiarsi a 31.800 miliardi, valore analogo a quello allora previsto per il 1993.

In questa direzione spingevano due fattori:

- il deterioramento del quadro macroeconomico in atto a livello internazionale e soprattutto a livello interno, che sconsigliava l'adozione di provvedimenti restrittivi troppo incisivi;
- la necessità di prendere provvedimenti di rilievo già al solo fine di compensare il venir meno degli effetti degli interventi di natura transitoria presi in anni precedenti.

La spesa per interessi avrebbe dovuto beneficiare dell'andamento discendente dei tassi già realizzatosi nella prima parte del 1993, riducendosi di circa 7.000 miliardi rispetto all'anno precedente.

Il fabbisogno complessivo del settore statale avrebbe quindi dovuto essere contenuto entro 144.200 miliardi a fronte dei 151.200 previsti nel 1993, facendo registrare una diminuzione significativa in rapporto al prodotto interno.

Per conseguire il risultato programmato per l'avanzo primario, veniva definita un'azione correttiva dell'ordine di 31.000 miliardi, che riguardava soprattutto la spesa. La manovra non subiva modifiche di rilievo nella fase di approvazione: le riduzioni di spesa, nell'assetto definitivo, avrebbero dovuto raggugiarsi a 26.000 miliardi; l'aumento netto delle entrate a 5.000 miliardi (9.500 miliardi al lordo degli effetti indotti dai tagli alle spese).

Nei primi mesi dell'anno, da un lato, diveniva evidente che l'evoluzione del quadro congiunturale risultava ancor meno favorevole del previsto, dall'altro che difficilmente l'azione correttiva sulla spesa avrebbe prodotto i risultati attesi.

Con la Relazione di cassa del Ministro del Tesoro, le stime per il 1994 subivano alcune modifiche. Il fabbisogno del settore statale veniva valutato in 159.000 miliardi, 15.000 in più dell'obiettivo originario; l'avanzo primario in 10.000 miliardi, 22.000 in meno rispetto alle stime del settembre del 1993.

Il divario sopra indicato per l'avanzo primario veniva attribuito per 16.800 miliardi al deterioramento del quadro congiunturale¹ e per 5.000 miliardi a una minore efficacia della manovra correttiva.

Nel mese di aprile, si avviava la ripresa dell'attività produttiva, il cui vigore tuttavia non era ancora interamente percepibile.

Il timore di pregiudicare la fase espansiva che si andava delineando induceva a rinviare l'adozione di provvedimenti correttivi, aggiuntivi rispetto a quelli definiti con la Legge finanziaria e con i relativi provvedimenti di accompagnamento.

¹ Nel marzo del 1994, si stimava che il prodotto interno lordo nel 1993 si fosse ridotto dello 0,7 per cento rispetto al 1992 (nel settembre del 1993, per questo aggregato, si ipotizzava invece una crescita dello 0,4 per cento); nel contempo, la crescita dell'attività produttiva prevista per il 1994 veniva ridimensionata dall'1,6 per cento ipotizzato nel settembre del 1993 all'1,3 per cento.

Il nuovo Governo, formatosi dopo le elezioni del marzo '94, varava nel giugno un insieme di provvedimenti diretti a incentivare l'attività di investimento e la creazione di nuovi posti di lavoro. Decideva altresì di anticipare al mese di luglio la manovra di bilancio per il 1995; una parte dei provvedimenti avrebbe dovuto produrre effetti già nella seconda metà del 1994, in modo da ridimensionare lo sconfinamento del fabbisogno pubblico che si andava delineando.

Le difficoltà incontrate nella definizione dei provvedimenti correttivi ne facevano slittare la presentazione a settembre; in tale ambito, veniva precisata l'entità della correzione che si intendeva apportare all'andamento dei conti pubblici; gli interventi avrebbero dovuto consentire una riduzione del disavanzo dell'ordine di 5.000 miliardi (3.000 per effetto dell'introduzione del condono edilizio e della definizione delle liti fiscali pendenti e 2.000 per effetto di provvedimenti amministrativi nel comparto previdenziale e sanitario).

L'obiettivo per il fabbisogno complessivo del settore statale veniva fissato in 154.000 miliardi; per l'avanzo primario, in 18.000 miliardi. Questi obiettivi scontavano, oltre agli effetti dei provvedimenti aggiuntivi indicati, un aumento delle spese per interessi dell'ordine di 3.000 miliardi, compensato da una riduzione della spesa in conto capitale.

A.2 RISULTATI

Settore statale

Nel 1994 il fabbisogno di cassa del settore statale, al netto della regolazione di debiti pregressi ed escludendo i proventi delle dismissioni, è risultato a consuntivo di 155.167 miliardi, che si raffrontano con i 154.444 miliardi del 1993, rispettivamente pari a circa il 10 e al 9,5 per cento del prodotto interno.

L'avanzo primario è risultato pari a 17.634 miliardi, a fronte di 27.439 nel 1993, rispettivamente pari all'1,1 e all'1,8 per cento del prodotto interno. La spesa per interessi ha subito un forte ridimensionamento: da 181.900 miliardi a 172.800, rispettivamente pari all'11,7 e al 10,5 per cento del prodotto interno; la caduta dei saggi d'interesse, protrattasi per tutto il 1993 e nella prima parte del 1994, ha più che compensato i riflessi indotti dalla rilevante espansione del debito.

L'espansione del debito ha risentito: in aumento, dei saldi sopra indicati, della rilevante crescita degli scarti di emissione sui titoli pubblici (9.500 miliardi), della lievitazione del valore, in lire, dei prestiti contratti in valuta indotta dalla svalutazione della lira (3.000 miliardi) e delle regolazioni di posizioni pregresse (7.000 miliardi); in diminuzione, degli introiti delle dismissioni patrimoniali (6.000 miliardi circa). Il debito del settore statale, alla fine del 1994, ha raggiunto (includendo i debiti d'imposta) i 2.039.383 miliardi, pari al 124,3 per cento del prodotto interno, a fronte del 120,7 registrato nel Dicembre del 1993.

Nel valutare i risultati sopra esposti e in particolare quelli dell'avanzo primario, si deve considerare che alcuni fattori di natura contabile hanno migliorato i risultati del 1993 e, per converso, influenzato negativamente quelli del 1994. Effetti del tipo indicato sono derivati dalle operazioni di finanziamento delle regolazioni di debiti pregressi delle Unità sanitarie locali.

La tesoreria dello Stato nel 1993 ha beneficiato per un importo assai considerevole (dell'ordine di 10.000 miliardi) degli afflussi dei proventi dei mutui contratti soprattutto dalle regioni con le istituzioni creditizie per la regolazione dei debiti pregressi delle Usl, solamente in minima parte utilizzati dalle stesse nel corso dell'anno.

Al contrario, nel 1994, la tesoreria dello Stato ha risentito di prelievi effettuati dalle regioni per il finanziamento delle predette operazioni di importo superiore (per circa 2.500 miliardi) rispetto agli afflussi assicurati dai nuovi mutui contratti nell'anno.

Escludendo gli effetti delle predette operazioni di regolazione dei debiti pregressi, l'avanzo primario del settore statale ammonterebbe a circa 19.000 miliardi nel 1993 e a 20.000 nel 1994.

I saldi, pur corretti nel modo sopra indicato, pongono in luce una pausa nel processo di miglioramento dell'avanzo primario; il suo livello risulta peraltro inferiore a quello programmato, pari a circa 32.000 miliardi sia per il 1993 che per il 1994.

L'interpretazione sopra fornita trova riscontro nell'analisi dei dati del settore pubblico, se corretti delle regolazioni di debiti pregressi, ivi comprese quelle effettuate dalle Usl.

Il fabbisogno complessivo di questo settore, al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle dismissioni e includendo invece le operazioni di tutte le ex aziende autonome, passa infatti da 169.500 miliardi nel 1993 a 163.000 circa nel 1994, riducendo la sua incidenza sul prodotto interno dal 10,9 al 9,9 per cento, per effetto soprattutto della flessione del peso dei pagamenti per interessi. La riduzione sarebbe ancor più ampia se si escludessero anche le regolazioni di debiti pregressi delle Usl, di entità fortemente crescente tra i due anni.

L'avanzo primario risulta di 20.000 miliardi circa nel 1993 e di 16.000 nel 1994, rispettivamente pari all'1,4 e per cento del prodotto interno; qualora si escludano anche i riflessi delle regolazioni dei debiti pregressi delle Usl, la sua incidenza sul predetto aggregato rimane sostanzialmente stabile, tra i due anni, collocandosi intorno all'1,5 per cento.

I dati consuntivi sopra indicati confermano sostanzialmente le previsioni formulate nel settembre '94. La lieve eccedenza del fabbisogno rispetto all'obiettivo è da ricondurre alla lievitazione della spesa per interessi causata dal rialzo dei tassi intervenuto nell'ultima parte dell'anno. Il livello dell'avanzo primario, se corretto delle predette operazioni di finanziamento dei debiti pregressi delle Usl, risulterebbe come accennato, anche se di poco, superiore all'importo programmato.

Anche al netto di queste operazioni, lo scostamento del fabbisogno complessivo e dell'avanzo primario rispetto agli obiettivi originari risulta di rilievo.

Per il fabbisogno complessivo, lo sconfinamento è di circa 9.000 miliardi; questo importo sale a 12.000 Miliardi se si escludono gli effetti della manovra aggiuntiva decisa nel settembre '94 e lo slittamento al '95 dei versamenti di alcune imposte disposto per favorire i contribuenti colpiti dall'alluvione del 1994.

Per l'avanzo primario, il divario risulta pari a 12.000 miliardi; questo importo sale a 15.000 miliardi se si escludono i fattori sopra ricordati. Questo scostamento trova in gran parte giustificazione in un andamento dell'attività produttiva meno favorevole di quello ipotizzato al momento della formulazione delle stime. Gli effetti sui risultati del bilancio 1994, prodotti dal peggioramento del quadro congiunturale del 1993, dovrebbero aver

trovato compensazione solamente parziale nella più elevata crescita dell'attività produttiva realizzata nel 1994.

Al momento dell'impostazione della politica di bilancio per il 1994 (e cioè nel settembre del 1993), si valutava che il prodotto interno si sarebbe sviluppato dello 0,4 per cento nel '93 e dell'1,6 per cento nel '94. Nella Relazione di cassa presentata nel marzo '94, per il 1993 si stimava una riduzione del prodotto interno dello 0,7 per cento per il 1993 e una sua crescita dell'1,3 per cento nel 1994. A consuntivo, in base ai dati contenuti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, elaborata nel marzo '95, la caduta del prodotto interno nel '93 viene valutata nell'1,2 per cento, la sua crescita nel '94 viene stimata nel 2,2 per cento.

Si può valutare che una riduzione (un aumento) del tasso di crescita dell'attività produttiva dell'1 per cento dia luogo a un maggior (minor) disavanzo pubblico dell'ordine dello 0,4 per cento del prodotto interno. Va tuttavia posto in luce come i riflessi negativi operati dal deterioramento della situazione congiunturale del 1993 possano essere risultati più ampi rispetto alle stime avanzate. A ciò è da aggiungere che il maggior sviluppo dell'attività produttiva realizzato nel 1994 potrebbe aver dato luogo a effetti positivi inferiori a quelli ipotizzati. In entrambi i casi, ciò è da ricondurre a una distribuzione del reddito più favorevole ai profitti rispetto a quella ipotizzata nelle stime iniziali.

Una distribuzione del reddito più favorevole ai profitti genera nell'anno in cui si determina una riduzione degli introiti fiscali; il minor sviluppo della massa salariale determina una rapida riduzione dei versamenti Irpef; il maggior gettito del prelievo sulle imprese si concentrerà infatti nell'anno successivo (questo fattore spiega lo scarso effetto propulsivo delle imposte generato dalla maggior crescita dell'attività produttiva realizzata nel 1994 rispetto alle previsioni).

Va in ogni caso posto in rilievo che la stima degli effetti esercitati sul bilancio pubblico da una distribuzione del reddito difforme da quella ipotizzata è caratterizzata da rilevanti incertezze. Alla perdita del gettito dell'Irpef e dei contributi sociali, prodotta dalla minor crescita della massa salariale, si associa un incremento delle imposte sui profitti, la cui entità è di difficile individuazione anche per il riporto di perdite di esercizi precedenti e, più in generale, per la non corrispondenza tra utili tassati e aggregati macroeconomici di riferimento.

Una disamina più attenta dei risultati conseguiti nel 1994 pone in luce come gli introiti tributari risultino inferiori per circa 7.500 miliardi² rispetto alle stime formulate in marzo; dal punto di vista dei saldi complessivi, i minori introiti trovano compenso in una riduzione degli esborsi in conto capitale di circa 9.000 miliardi.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale, è difficile verificare se la sua forte caduta sia il frutto dei provvedimenti correttivi, oppure del forte rallentamento dell'attività delle amministrazioni, ovvero delle decurtazioni apportate alle assegnazioni.

² I minori introiti trovano giustificazione: per 1.500 miliardi, nello slittamento disposto per i versamenti dovuti dai cittadini colpiti dall'alluvione del novembre '94; per 1.000 miliardi, in minori contabilizzazioni di aggi esattoriali (che vengono registrati in entrata e in spesa); per 400 miliardi, in minori introiti per concessioni governative; per quasi 1.000 miliardi, da una ricomposizione dei consumi di benzina in favore di quella verde (sulla quale l'imposta prelevata è minore); per 2.000 miliardi, da un'evoluzione dei tassi d'interesse bancari e da una ricomposizione tra depositi in conto corrente e certificati di deposito, più favorevole a questi ultimi; per 1.200 miliardi, da minori ritenute sui dipendenti pubblici e altri fattori.

Sull'attività delle amministrazioni hanno influito l'azione della Magistratura, e il blocco intervenuto di fatto in materia di appalti di opere pubbliche, per la mancata definizione dei regolamenti di attuazione delle nuove norme e successivamente, per la loro sospensione da parte del nuovo Governo.

Alla flessione dei pagamenti potrebbero aver contribuito, riduzioni di prezzo praticate dalle imprese appaltatrici, in relazione anche al negativo quadro congiunturale. Dati i rilevanti tempi tecnici che intercorrono tra l'appalto delle nuove opere e i pagamenti, è presumibile che i benefici di queste riduzioni di prezzo si manifesteranno solo negli esercizi a venire.

Risultati delle Pubbliche Amministrazioni di contabilità nazionale

L'analisi del conto delle pubbliche amministrazioni consente una disamina più attenta dei fattori che hanno contribuito a determinare i risultati finanziari sopra indicati. Al netto delle regolazioni dei debiti pregressi, l'indebitamento netto (disavanzo corrente e di conto capitale) di questo conto nel 1994 è risultato pari a circa 144.000 miliardi, a fronte di 141.000 nel 1993, rispettivamente pari al 9,2 e all'8,8 per cento del prodotto interno.

La dinamica di questo saldo è meno favorevole di quella posta in luce per il settore statale, soprattutto se si tiene conto dei riflessi indotti sul conto del settore statale dalle operazioni di liquidazione di debiti pregressi delle Usl; la diversa dinamica trova in larga misura giustificazione nelle operazioni delle aziende autonome presso la tesoreria dello Stato che hanno dato luogo a prelievi netti per quasi 11.000 miliardi nel 1993 e a poco più di 3.000 nel 1994³.

Sempre al netto delle regolazioni di debiti pregressi, l'avanzo primario flette da 47.000 a 31.600 miliardi.

La flessione dell'avanzo primario sopra rilevata è il frutto di una riduzione della pressione fiscale di 2,7 punti percentuali (se si considerano anche le imposte in conto capitale), bilanciata solamente in parte da una riduzione del peso dei pagamenti sul prodotto interno, valutabile in 1,6 punti percentuali.

La diminuzione della pressione fiscale è dipesa essenzialmente dal venir meno degli effetti dei provvedimenti di natura transitoria introdotti negli anni precedenti; tra questi si ricordano: il condono fiscale e contributivo; il cumularsi nel 1993 del gettito Ilor sulle abitazioni riferito al 1992 con quello dell'Ici dovuto per lo stesso anno; i riflessi di alcune modifiche apportate alla normativa dell'Irpef che nel primo anno di applicazione hanno interessato sia il saldo sia l'acconto.

Le spese correnti hanno ridotto la loro incidenza sul prodotto interno di 0,9 punti percentuali; la caduta per le spese in conto capitale, pari a 0,7 punti percentuali, è proporzionalmente assai maggiore (queste ultime sono circa un decimo delle prime).

Le spese correnti hanno beneficiato; per quanto concerne le retribuzioni, delle misure introdotte con la manovra di bilancio per il 1994 (revisione di alcune indennità, 'regolazione più stringente del *turn over*, ecc.) e della moderazione degli aumenti dei contratti di lavoro definiti; con riferimento alle pensioni, del rinvio degli aumenti dovuti per i trattamenti di annata, del blocco dei pensionamenti di anzianità e della graduale

³ L'andamento di queste operazioni che gravano sui saldi del settore statale ha portato a un ridimensionamento del fabbisogno nel 1994; nel conto delle pubbliche amministrazioni, il saldo risente unicamente dei trasferimenti di bilancio in favore di queste aziende.

applicazione della normativa introdotta con la riforma del 1993; relativamente agli acquisti di beni e servizi, del rallentamento indotto dalle nuove norme (art. 6 del provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1994).

In particolare, la riduzione più marcata, in rapporto al prodotto interno, ha riguardato le retribuzioni che sono rimaste pressoché invariate in termini nominali rispetto all'anno precedente (il numero degli addetti ha subito una contrazione valutabile in circa mezzo punto percentuale).

Nell'ambito della spesa in conto capitale, al perdurare della contrazione dei pagamenti per investimenti diretti in termini nominali, nel 1994 si è affiancata una riduzione dei contributi agli investimenti delle imprese. In particolare, va posto in rilievo che i primi, i quali nel 1991 risultavano pari al 3,3 per cento del prodotto interno, si sono progressivamente ridotti sino a raggiungere il 2,3 per cento nel 1994.

B. POLITICA DI BILANCIO PER IL 1995

Per il 1995, con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria redatto nel luglio '94, il Governo si proponeva di riportare il riequilibrio dei conti pubblici sul sentiero programmato nel luglio del 1993. Nonostante che le previsioni dei saldi di bilancio per il 1994 si discostassero in misura significativa dai limiti stabiliti¹, veniva mantenuto fermo l'obiettivo di arrestare entro il 1996 la crescita del peso del debito pubblico sul prodotto interno, indicato dal precedente Governo nel Documento elaborato nel luglio 1993.

Per conseguire questo risultato, il Governo imprimeva un'accelerazione al progressivo innalzamento dell'avanzo primario, che per il settore statale avrebbe dovuto superare i 34.000 miliardi (pari al 2 per cento del prodotto interno) rispetto ai 16.000 all'epoca previsti per il 1994².

A tal fine, il Governo definiva regole per le entrate e le spese: la spesa corrente avrebbe dovuto essere contenuta entro il tasso di inflazione programmato (pari al 2,5 per cento); la spesa in conto capitale era previsto crescesse in misura più ampia (9 per cento) rispetto al prodotto interno. La pressione fiscale avrebbe dovuto essere mantenuta costante sul livello previsto per il 1994 (peraltro inferiore a quello raggiunto nel 1993). Per assicurare il rispetto di queste regole, si rendeva necessaria una manovra correttiva sul saldo primario dell'ordine di 45.000 miliardi.

Gli oneri per interessi, beneficiando della rapida diminuzione prevista per i tassi (dal livello all'epoca vigente all'8 per cento, già dalla fine del 1994), avrebbero dovuto ridurre la loro incidenza sul prodotto interno dal 10,4 per cento all'epoca previsto per il 1994 al 10,0 per cento.

Il fabbisogno complessivo veniva cifrato in 138.600 miliardi, con una riduzione considerevole sia in valore assoluto sia in rapporto al prodotto interno rispetto all'anno precedente.

Nel settembre del 1994, con la Relazione Previsionale e Programmatica, le stime venivano riviste. L'obiettivo per il fabbisogno complessivo veniva tuttavia confermato. In particolare, la previsione della spesa per interessi veniva accresciuta di circa 3.000 miliardi, in relazione al ritardo che si registrava nella realizzazione del percorso discendente previsto per i tassi d'interesse; la previsione della spesa in conto capitale veniva ridotta di un importo analogo.

Per assicurare il rispetto dei limiti fissati, l'azione correttiva sul saldo primario veniva innalzata a 48.000 miliardi. I provvedimenti di riduzione delle spese venivano cifrati in 27.000 miliardi; quelli sulle entrate in 21.000 miliardi. Ulteriori risparmi per 2.000

¹ Con la Relazione di cassa del marzo '94, le stime del fabbisogno del settore statale per il '94 erano state innalzate da 144.200 a 159.000 miliardi, per effetto di tre ordini di fattori: un'evoluzione della congiuntura meno favorevole di quanto previsto nel settembre '93 (i cui effetti erano valutati in un aumento del fabbisogno di 16.800 miliardi); una minore efficacia dell'azione correttiva sulla spesa (valutabile in circa 5.000 miliardi); una riduzione degli esborsi per interessi (circa 7.000 miliardi), in relazione a un andamento più favorevole dei tassi. L'avanzo primario era indicato in circa 10.000 miliardi, a fronte dei 32.000 miliardi programmati (e dei 28.000 miliardi nel 1993).

² L'innalzamento rispetto alla stima del marzo '94 dipendeva dagli effetti dei provvedimenti programmati da cui sarebbero dovuti derivare aumenti di entrate e riduzioni di spese dell'ordine di 5.000 miliardi.

miliardi avrebbero dovuto essere consentiti dalla riduzione degli interessi indotta dalla flessione del fabbisogno. La manovra di bilancio veniva approvata senza sostanziali modifiche: i risparmi di spesa venivano ridotti a 24.100 miliardi; gli aumenti di entrata salivano a 23.900 miliardi.

B.1 MANOVRA AGGIUNTIVA DI FEBBRAIO

I saggi di interesse tardavano a seguire la linea discendente ipotizzata; le turbolenze manifestatesi sui mercati finanziari, in relazione anche alle tensioni politiche, imprimevano spinte al rialzo. Per contrastare queste tendenze e incidere sulle aspettative, diventa necessario fornire la riprova della capacità dello Stato di conseguire gli obiettivi definiti, anzi di accelerare l'attuazione del piano di risanamento dei conti pubblici. Il Governo decideva pertanto di anticipare all'anno in corso la realizzazione dell'obiettivo di avviare la riduzione del peso del debito pubblico sul prodotto interno.

A. questo fine, in febbraio, veniva definita una manovra di correzione del fabbisogno dell'ordine di 21.000 miliardi, aggiuntiva rispetto a quella definita con la legge finanziaria e con i relativi provvedimenti di accompagnamento. Gli aumenti di gettito risultavano pari a 15.500 miliardi; essi derivavano soprattutto da inasprimenti delle imposte indirette (imposte sugli oli minerali e Iva). Le riduzioni di spesa, pari a 5.500 miliardi, erano soprattutto il frutto del blocco degli impegni riguardanti operazioni di natura non obbligatoria, di riduzioni delle principali voci dei Ministeri e della decurtazione dei fondi speciali.

Nel definire la manovra sulle entrate, particolare attenzione era posta nel minimizzare gli inevitabili effetti sui prezzi.

Il contenimento del fabbisogno e il ridimensionamento del peso del debito pubblico sul prodotto interno venivano favoriti da un'espansione degli imponibili più ampia di quella ipotizzata al momento della definizione della Relazione Previsionale e Programmatica, in connessione con una crescita dell'attività produttiva maggiore di quella ipotizzata nel settembre '94, sia per il 1994 che per il 1995.

Con la Relazione di cassa elaborata nel marzo scorso, le stime venivano riviste per tener conto, oltre che della manovra aggiuntiva e del mutato contesto macroeconomico, dei consuntivi dei conti pubblici del 1994.

L'avanzo primario del settore statale veniva stimato in 58.000 miliardi, a fronte dei 18.000 registrati nel 1994, con un forte innalzamento anche in rapporto al prodotto interno (dall'1,1 al 3,3 per cento). Gli oneri per interessi, nell'ipotesi di una discesa dei tassi sui Bot dai livelli all'epoca vigenti al 10,5 per cento a fine anno, si sarebbero dovuti ragguagliare a 192.000 miliardi, importo superiore di circa 16.000 miliardi rispetto alle valutazioni formulate nel settembre '94.

Il fabbisogno complessivo del settore statale si sarebbe ridotto di oltre 20.000 miliardi rispetto al 1994, collocandosi su 134.000 miliardi; in rapporto al prodotto interno, esso sarebbe passato dal 9,4 per cento nel 1994 al 7,6 per cento nel 1995.

Nella predisposizione del presente Documento, per effetto di un più favorevole andamento sia del quadro macroeconomico 1995 sia dei tassi di interesse, le stime del fabbisogno e dell'avanzo primario 1995 sono state ulteriormente riviste al ribasso,

collocandosi rispettivamente, a 130.000 miliardi (7,4 per cento del PII) ed a 60.000 miliardi (3,4 per cento del PII).

Nella revisione delle stime, e in particolare nella valutazione degli effetti degli interventi correttivi, è stata utilizzata maggiore prudenza rispetto a settembre; ciò è stato reso possibile dalla più favorevole evoluzione degli aggregati macroeconomici; va altresì rilevato che i risultati dell'anno in corso dovrebbero beneficiare del versamenti di tributi dovuti per l'anno precedente dai contribuenti residenti nelle zone alluvionate.

Alla fine del 1995, il debito del settore statale dovrebbe ridursi in rapporto al prodotto interno, rispetto al 1994, passando dal 124,3 per cento del 1994 al 123,8 per cento.

Gli obiettivi definiti per il fabbisogno e l'avvio del ridimensionamento del peso del debito dovrebbero essere conseguiti senza eccessive difficoltà. A conferma del realismo delle stime è da porre in rilievo che già nei primi cinque mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale si è ridotto rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente: da 80.300 a 67.300 miliardi.

