

Commissioni Riunite
5° del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**ATTIVITA' CONOSCITIVA PRELIMINARE ALL'ESAME DEL
DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA
RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1990-1992**

Roma, 5 luglio 1989

Introduzione

Dividerò la mia esposizione in tre parti: nella prima richiamerò brevemente l'evoluzione dell'economia italiana, al fine di metterne in luce le potenzialità e di esaminare i problemi posti dagli squilibri dei conti pubblici. Nella seconda, analizzerò lo stato attuale della finanza pubblica, in relazione alla manovra di bilancio per il 1990. La terza parte sarà dedicata ai punti salienti del piano di risanamento della finanza pubblica, alle condizioni che devono essere soddisfatte per conseguire i risultati ivi indicati.

L'evoluzione dell'economia italiana e la finanza pubblica

Per l'economia internazionale il 1988 è stato un anno positivo. I paesi industriali hanno conseguito una crescita del prodotto lordo nettamente superiore a quella originariamente prevista; i prezzi al consumo sono aumentati in misura moderata e comunque poco più che nell'anno precedente. Il riassorbimento degli squilibri negli scambi commerciali non ha peraltro fatto progressi significativi.

Anche per l'economia italiana il 1988 è stato un anno assai favorevole. Allo sviluppo del prodotto interno, uno dei più elevati dell'ultimo decennio, si sono accompagnati un'inflazione contenuta e un sostanziale equilibrio dei conti con l'estero. L'aumento del prodotto è stato sospinto dal perdurare della fase di espansione degli investimenti, che si è indirizzata in misura più ampia rispetto al passato all'allargamento della capacità produttiva. Ne è derivato un aumento rilevante dell'occupazione, che ha interessato, dopo un lungo periodo di diminuzione, anche il settore dell'industria. Il tasso di disoccupazione è rimasto stazionario, nonostante l'espansione delle forze di lavoro; si è tuttavia accresciuto il divario tra il Nord, in cui esso è diminuito,

e il Sud, in cui è cresciuto.

I mercati finanziari internazionali hanno reagito positivamente alla decisione di liberalizzare i movimenti di capitale: l'espansione degli investimenti netti in Italia degli operatori esteri ha più che compensato l'aumento delle attività finanziarie internazionali nel portafoglio dei residenti. Essa ha facilitato il finanziamento del disavanzo e la tenuta della lira nel mercato dei cambi, che è stata ottima.

Nonostante il favorevole andamento dell'attività economica, le condizioni della finanza pubblica sono rimaste precarie; più che negli anni immediatamente precedenti, difficile è risultato il finanziamento dell'elevato fabbisogno, con conseguenze negative per la conduzione della politica monetaria.

L'operare degli stabilizzatori automatici e le misure correttive poste in essere, sebbene di dimensioni ragguardevoli, non sono stati sufficienti a impedire che il fabbisogno del settore statale si elevasse da 113.700 miliardi nel 1987 a 124.600 nel 1988 (al netto delle regolazioni di debiti pregressi), superando per importi considerevoli la stessa previsione formulata a settembre. Analogo andamento ha avuto il fabbisogno del più ampio comparto pubblico, rimasto pressoché invariato intorno all'11,6 per cento del prodotto interno (tav.1). Tale risultato è dovuto alla crescita della spesa, accentuata da più fattori: i miglioramenti, in parte decisi in anni precedenti, delle prestazioni sociali; un'espansione, superiore alle attese, delle occorrenze nel campo sanitario; l'applicazione degli aumenti derivanti dai rinnovi contrattuali; le cospicue assunzioni di personale.

In conseguenza dell'andamento del fabbisogno, il debito pubblico ha superato i 1.037.000 miliardi, pari a oltre il 96 per cento del prodotto interno (tav.2).

La crescita del fabbisogno e la rilevante espansione degli impieghi degli istituti di credito (a cui corrispondevano ingenti vendite di titoli di Stato) rendevano

difficile il finanziamento del Tesoro già nella prima parte del 1988. Per consentire il collocamento dei titoli sul mercato, in aprile era necessario un primo rialzo dei rendimenti. Nonostante le misure di bilancio decise in maggio dal Governo, in luglio si rendeva necessario un ulteriore aumento dei tassi sui titoli pubblici; si doveva altresì accettare un accorciamento della loro durata. In settembre, le favorevoli prospettive connesse con l'impostazione rigorosa della politica di bilancio permettevano di collocare sul mercato titoli a reddito fisso a rendimenti decrescenti e con scadenze estese a cinque anni. Sul finire dello scorso anno le aspettative tornavano a deteriorarsi. Il fabbisogno consuntivo superava per importi considerevoli l'obiettivo prefissato. La politica di bilancio per il 1989 incontrava difficoltà di attuazione. Conseguentemente, la domanda di titoli di Stato si indeboliva di nuovo e si caratterizzava per una netta preferenza per i titoli a breve termine. La situazione richiedeva una manovra monetaria articolata, che veniva attuata tra il febbraio e il marzo dell'anno in corso. Tuttavia, solo dalla fine di marzo, dopo l'approvazione da parte del Governo di nuovi interventi sul bilancio, le condizioni del mercato finanziario consentivano la ripresa del collocamento di titoli a medio e a lungo termine e la flessione dei saggi d'interesse.

Superati i rischi connessi con le difficoltà di finanziamento del Tesoro, le prospettive dell'economia per l'anno in corso appaiono nel complesso positive: l'attività economica, pur rallentando, dovrebbe crescere a un ritmo di poco inferiore a quello registrato nell'anno precedente. L'occupazione dovrebbe continuare ad aumentare, consentendo di mantenere invariato il tasso di disoccupazione sul livello raggiunto nel 1987. Gli investimenti dovrebbero proseguire la fase espansiva già in atto da alcuni anni; dovrebbero essere i consumi a rallentare. Il tasso di inflazione, in aumento dalla fine del 1988, nella seconda metà di quest'anno flette-

rà, per l'esaurirsi sia degli impulsi provenienti dall'estero, sia di quelli di natura fiscale che avevano contribuito alla sua ripresa sul finire del 1988 e nella prima parte del 1989. Indispensabile, tuttavia, è un controllo attento della dinamica dei redditi e dell'evoluzione della finanza pubblica. Il disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti, pur non destando preoccupazioni sotto il profilo del finanziamento, si accrescerà in misura considerevole (come già posto in rilievo nel documento sulle prospettive dell'economia nel prossimo triennio, inviato recentemente a questa Commissione del Senato dal Servizio studi della Banca).

Le brevi considerazioni esposte confermano:

- a) la solidità dell'attuale fase congiunturale e le notevoli potenzialità della nostra economia;
- b) la rilevanza degli squilibri della finanza pubblica e delle forze di fondo che li sospingono;
- c) la stretta interdipendenza esistente tra il livello del fabbisogno e le aspettative suscitate dalle manovre di bilancio, da un lato, e le condizioni dei mercati finanziari, dall'altro.

Una breve analisi dei risultati della finanza pubblica dal 1988 e l'andamento del primo semestre del 1989

I raffronti internazionali dei conti pubblici pongono in luce come i progressi compiuti nello scorso anno da altre nazioni europee siano assai più intensi di quelli registrati in Italia. Nella gran parte dei paesi industriali, non solo è stato ridotto il peso del disavanzo, ma anche quello della spesa pubblica, in particolare di quella al netto degli interessi. E' pertanto aumentata la distanza che divide il nostro paese dai principali partners europei, con riferimento sia

alle dimensioni relative del debito pubblico, sia a quelle dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

In Italia, tra il 1987 e il 1988, il peso del debito pubblico ha continuato a crescere, dal 92,9 al 96,1 per cento del prodotto interno. Nella Germania Federale, esso è aumentato in misura modesta, dal 43,6 al 44,6 per cento; in Francia, è rimasto pressoché stazionario, intorno al 37 per cento; nel Regno Unito, si è ridotto fortemente, dal 50 al 45 per cento (tav.3).

Nel nostro paese l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, tra i due anni in esame, è diminuito in misura modesta, dall'11,2 al 10,6 per cento del prodotto interno; in Francia, esso è sceso dal 2,5 all'1,6; nel Regno Unito, da un passivo pari all'1,4 per cento si è passati a un attivo pari allo 0,8; altri paesi tra i quali l'Irlanda hanno fatto progressi significativi, maggiori di quello dell'Italia; nella Germania Federale, il predetto saldo è invece aumentato, dall'1,8 al 2,0 per cento, permanendo peraltro su valori modesti (tavv. 4, 5 e 6). Il raffronto risulta lievemente meno negativo per il nostro paese, qualora il predetto aggregato venga esaminato al netto degli interessi; l'indebitamento netto così corretto è diminuito in Italia dal 3,1 al 2,4 per cento; questo saldo, che per la quasi totalità degli altri paesi ha invece il segno di un avanzo, è cresciuto dallo 0,3 all'1,2 per cento del prodotto in Francia e dal 2,9 al 4,7 per cento nel Regno Unito; nella Germania Federale, si è ridotto in misura modesta, dall'1,1 allo 0,8 per cento (tav.7).

I risultati conseguiti nel 1988 pongono in luce come in Italia il riassorbimento del fabbisogno primario sia proseguito, ancorché a ritmi più lenti di quelli previsti dal documento di programmazione economico-finanziaria del maggio dello scorso anno. Tra il 1987 e il 1988, il fabbisogno primario, per il settore statale, è passato dal 3,8 per cento del prodotto interno al 3,4 (a fronte del 2,8

previsto), grazie all'innalzamento della pressione fiscale e contributiva. Nel 1988, l'onere per interessi ha superato l'"obiettivo", anche a causa dell'andamento dell'inflazione e delle condizioni dei mercati internazionali che hanno comportato tassi d'interesse più elevati.

Il ritardo accumulato nell'attuazione del programma di risanamento dei conti pubblici dovrebbe essere in parte recuperato nell'anno in corso. Qualora il livello del fabbisogno complessivo del settore statale fosse mantenuto entro i limiti prefissati (130.000 miliardi), il disavanzo primario si ridurrebbe dal 3,4 al 2,1 per cento del prodotto interno lordo, valore pressochè identico a quello stabilito nel documento del maggio del 1988. Tale risultato deriverebbe ancora una volta dall'innalzamento della pressione fiscale: l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno continuerebbe a crescere, anche se in misura modesta.

Non sarebbe invece raggiunto il previsto ridimensionamento del fabbisogno complessivo; per il settore statale, esso dovrebbe raggugiarsi all'11 per cento del prodotto, in luogo del 10,2 programmato lo scorso anno, a causa della più elevata spesa per interessi. Quest'ultima potrebbe risultare pari a poco meno del 9 per cento del prodotto, in luogo dell'8,1; le condizioni del mercato interno e di quelli internazionali non hanno infatti consentito la discesa dei tassi di interesse, ipotizzata nel maggio del 1988.

Il fabbisogno nel primo semestre dell'anno in corso è ammontato a 43.000 miliardi (al netto delle regolazioni di debiti pregressi); a 55.000 se si escludono gli effetti dell'anticipo di parte dell'autotassazione d'acconto delle imposte dirette (a fronte di 51.000 miliardi del primo semestre del 1988). Nell'ipotesi in cui per l'intero 1989 sia rispettato il limite previsto, nella seconda metà dell'anno il fabbisogno si ragguglierebbe a 87.000 miliardi circa; questo importo, se si escludono gli effetti dell'anticipo a giugno di parte degli acconti delle imposte dirette per il

1989, valutabili in circa 12.000 miliardi, risulta pressoché uguale a quello della seconda metà del 1988.

Affinché nel secondo semestre dell'anno sia possibile contenere il fabbisogno del settore statale entro l'ammontare programmato, è necessario che i provvedimenti di aumento delle entrate, i cui effetti si concentreranno nella seconda metà dell'anno (essenzialmente dichiarazioni integrative per i lavoratori autonomi e per i redditi da fabbricati e regolarizzazione di errori formali), producano il gettito preventivato e che gli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti del pubblico impiego siano mantenuti entro i limiti stabiliti. Il gettito aggiuntivo dei predetti provvedimenti (quasi 10.000 miliardi) dovrebbe infatti compensare gli oneri dei rinnovi contrattuali, quelli di alcuni miglioramenti dei trattamenti previdenziali e quelli della lievitazione tendenziale dei disavanzi.

La necessità di contenere la pressione che nei prossimi mesi verrà esercitata dal disavanzo pubblico sui mercati finanziari e quella di assicurare il conseguimento della correzione del disavanzo programmata per il 1990 spingerebbero a dar avvio sin d'ora alla manovra di bilancio. Ciò sarebbe opportuno in relazione anche alle incertezze esistenti circa i risultati dei provvedimenti di aumento delle entrate sopra ricordati.

Il documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1989

Il nuovo documento di programmazione economico-finanziaria, al fine di recuperare il ritardo nell'azione di risanamento della finanza pubblica, prevede una lieve accentuazione dell'intensità della manovra programmata lo scorso anno

sul fabbisogno primario¹. Ciò, per assicurare il conseguimento dell'obiettivo prioritario di giungere nel 1992 ad arrestare la crescita del debito pubblico in rapporto al prodotto interno al livello del 106 per cento di quest'ultimo.

In assenza di interventi, il fabbisogno primario del settore pubblico (a cui si fa riferimento per l'impostazione dell'azione programmatica) passerebbe dal 2,2 per cento del prodotto nel 1989 al 2,9 nel 1992² (tav.8). L'andamento tendenziale pone in rilievo un peggioramento rispetto alle stime effettuate lo scorso anno; il divario dipende dalla decisione di rimborsare integralmente il drenaggio fiscale dovuto all'inflazione (nelle valutazioni tendenziali effettuate lo scorso anno se ne era ipotizzato un rimborso parziale), dai miglioramenti apportati a talune prestazioni sociali e dalla natura temporanea di alcuni provvedimenti che fanno parte della manovra per il 1989.

In base alle indicazioni del documento programmatico, il fabbisogno primario del settore pubblico dovrebbe scendere dal 2,2 per cento del prodotto nel 1989, all'1,2 e allo 0,3, rispettivamente nel 1990 e nel 1991, per poi tramutarsi in un attivo pari allo 0,6 per cento nel 1992 (tav.9). Tale risultato dovrebbe essere conseguito attraverso un innalzamento dell'incidenza delle entrate sul prodotto interno di circa 2 punti percentuali e una flessione di

1. Il fabbisogno al netto degli interessi nel 1991 dovrà risultare dello 0,11 per cento del prodotto interno lordo inferiore rispetto al livello indicato lo scorso anno (0,28 per cento, invece di 0,39 per cento); analogamente nel 1992 l'avanzo del saldo al netto degli interessi dovrà risultare più ampio dello 0,15 per cento dello stesso aggregato (0,59 per cento, invece di 0,44 per cento).

2. L'aumento deriva integralmente dall'evoluzione delle spese diverse dagli interessi; la progressività dell'IRPEF (applicata peraltro unicamente all'espansione dei redditi reali) trova compenso nel graduale esaurirsi del gettito dei provvedimenti di natura temporanea.

quella delle uscite dello 0,8 per cento. Per la spesa, gli interventi dovrebbero comportare una riduzione pari all'1,5 per cento del prodotto, dovendo essi contrastare la tendenza alla crescita della sua incidenza; l'azione di contenimento dovrebbe concentrarsi sugli oneri per il personale, sui trasferimenti alle famiglie e alle imprese e sull'acquisto di beni e servizi.

Il conseguimento degli obiettivi programmati è strettamente subordinato al realizzarsi delle ipotesi macroeconomiche poste a base delle previsioni e in particolare di quelle attinenti al tasso di inflazione; per quest'ultimo, la possibilità di ottenere la discesa ipotizzata è, a sua volta, legata agli esiti delle contrattazioni salariali sia nel settore pubblico sia in quello privato. Con riferimento al comparto pubblico, va rilevato che il recente accordo del parastato appare in linea con le indicazioni programmatiche, che prevedono una crescita annuale delle retribuzioni unitarie di 1,5 punti percentuali in più del tasso di inflazione programmato. Occorre peraltro che anche gli accordi degli altri settori siano mantenuti entro i limiti stabiliti. Comportamenti analoghi dovrebbero essere tenuti dal comparto privato.

Il documento programmatico prevede, altresì, una forte riduzione dell'onere per interessi, che, per il settore pubblico, dovrebbe passare dal 9,2 per cento del prodotto interno nel 1989 al 9,4 nel 1990, per poi discendere gradualmente all'8,2 nel 1992. I saggi di interesse dovrebbero diminuire dai valori attuali sino a un livello di poco superiore al 7 per cento, pari al tasso di crescita del prodotto interno nel 1992. Il conseguimento di questo obiettivo dipende essenzialmente, oltre che dall'andamento dei mercati internazionali, dalla discesa ipotizzata per il tasso di inflazione e dalla credibilità della manovra correttiva, che influenza il comportamento di investitori e risparmiatori.

L'azione correttiva e il favorevole andamento

ipotizzato per i saggi di interesse porterebbero, come indicato, ad arrestare la crescita del debito pubblico in rapporto al prodotto interno, per poi avviarne la riduzione negli anni successivi.

Per conseguire tale obiettivo è necessario incidere sui meccanismi strutturali di formazione della spesa e sui margini di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili dei tributi, tutt'ora ampi nonostante gli interventi effettuati. Rispetto alle indicazioni fornite nel documento programmatico, le analisi condotte con riferimento al 1989 e i tempi occorrenti per far sì che i provvedimenti di natura strutturale inizino a produrre i loro effetti spingono, come già accennato, alla pronta individuazione e all'attuazione della manovra per il 1990.

In questo ambito, risulta prioritario il controllo della spesa. In primo luogo, per evitare la continua rincorsa delle entrate rispetto alle uscite e l'aumento dei disavanzi. In secondo luogo, perché l'azione sulla spesa è più efficace di quella sulle entrate nel contenimento del fabbisogno: come conferma l'esperienza dell'ultimo anno³, l'inasprimento dei tributi, soprattutto di quelli indiretti, genera riflessi sui prezzi e nuovi aumenti della spesa, in particolare di quella per interessi.

Proprio sul versante della spesa si riscontra invece un ritardo nell'attuazione della manovra programmatica. Anche al netto degli interessi, la sua incidenza sul prodotto ha infatti continuato ad aumentare, invece di ridursi come previsto. Le necessità finanziarie di importanti comparti continuano a essere accresciute dall'evoluzione della struttura demografica e dell'occupazione, dai miglioramenti apportati nel corso del tempo alle prestazioni sociali e, infine,

3. Nella mia audizione dello scorso anno, in questa stessa sede, ebbi a porre in rilievo come l'ampio ricorso all'imposizione indiretta per il riequilibrio dei conti pubblici avrebbe finito per compromettere l'obiettivo di contenimento dell'inflazione.

dalla crescita quantitativa e qualitativa dei bisogni della collettività, che richiede una continua creazione di nuovi posti di lavoro.

Alle azioni sui meccanismi di formazione della spesa, del tipo di quelle elaborate dagli esperti della Presidenza del Consiglio, è necessario continui ad accompagnarsi una regolazione rigorosa degli stanziamenti del bilancio di competenza dello Stato. Quest'ultima azione si rende necessaria per trasferire al bilancio dello Stato i benefici derivanti dagli interventi settoriali e per contenere l'evoluzione della spesa discrezionale delle amministrazioni decentrate⁴, al momento difficilmente prevedibile.

Nell'ambito della manovra sulla spesa delineata nel documento programmatico, opportuno appare lo spostamento d'enfasi verso il contenimento della spesa corrente, in luogo di quella in conto capitale, operato rispetto al bilancio 1989; l'analisi delle regole stabilite per l'impostazione del bilancio di competenza per il triennio 1990-92 pone in luce un ricupero, anche se parziale, della decurtazione apportata nel 1989 agli stanziamenti in conto capitale e una corrispondente contrazione delle assegnazioni di parte corrente.

Un controllo più efficace sull'evoluzione della spesa potrebbe derivare dalla riforma della struttura del bilancio, richiamata nel documento programmatico; essa dovrebbe essere volta, in particolare, a consentire di riconsiderare la parte discrezionale della spesa, con un'attenta disamina delle varie opzioni possibili, del loro costo in termini finanziari e del grado di soddisfacimento dei bisogni della

4. Per taluni settori l'ampiezza della parte discrezionale della spesa è più ampia che in altri (si pensi a esempio al settore della finanza locale e a quello della finanza previdenziale; in quest'ultimo le spese sono in larghissima parte predeterminate dalla legislazione che fissa il diritto ai benefici da parte dei lavoratori). Per essi la valutazione nel momento in cui le assegnazioni del bilancio dello Stato si tradurranno in erogazioni della Tesoreria presenta notevoli difficoltà.

collettività.

In ultima analisi, il piano di risanamento della finanza pubblica contenuto nel documento programmatico muove nella giusta direzione. Esso ha il merito di tracciare precise direttrici per gli interventi correttivi da adottare nei singoli comparti del bilancio pubblico. La manovra delineata è impegnativa; essa richiede interventi strutturali rilevanti volti al contenimento della spesa e all'accrescimento delle entrate. Gli obiettivi che si prefigge sono tuttavia realizzabili. Dal lato della spesa, l'attuazione di misure correttive è facilitata dalle notevoli inefficienze distributive esistenti nell'ambito dei trasferimenti alle famiglie e dalla non sempre adeguata rispondenza di parte dei trasferimenti alle imprese agli obiettivi generali della politica economica; anche dal lato delle entrate, l'azione correttiva potrà conseguire risultati apprezzabili, dato che i margini di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili, nonostante i provvedimenti fin qui presi, rimangono elevati.

In una prospettiva più ampia rispetto a quella del programma per il 1990-92, è peraltro necessario che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici si ponga obiettivi più ambiziosi, dato il ritardo accumulatosi nell'azione di risanamento prevista dai primi programmi (che risalgono al 1984), da cui è derivato un aumento considerevole del peso del debito pubblico. A tal fine, la manovra correttiva, negli anni successivi al 1992, dovrebbe essere rafforzata lungo le direttrici già individuate nel documento stesso.

Il riassorbimento del disavanzo corrente del settore pubblico (valutato in 31.700 miliardi per il 1992) consentirebbe di influire positivamente sull'evoluzione del risparmio dell'economia, di riacquisire il bilancio pubblico quale strumento di regolazione anticiclica della congiuntura e, in ultima analisi, di rafforzare le prospettive di

crescita.

Il maggior spazio finanziario che si renderebbe disponibile con il conseguimento del predetto obiettivo consentirebbe: da un lato, di accelerare il ridimensionamento del peso del debito pubblico, allontanando i rischi di instabilità finanziaria che la sua elevatezza comporta, dall'altro, di accrescere la dotazione di capitale dell'economia, di cui il paese e soprattutto il Mezzogiorno abbisognano per sostenere il processo di crescita e la creazione di nuova occupazione.

Verso la riacquisizione della manovrabilità del bilancio a fini anticiclici spingono d'altro canto numerosi fattori: tra questi, la mobilità internazionale dei capitali e l'innovazione, che rendendo più complessi i legami tra le grandezze finanziarie e quelle reali, richiedono la piena efficacia di tutti gli strumenti della politica economica. Una politica di bilancio orientata a fini di equilibrio interno è, inoltre, ancor più necessaria ora che si approssima un assetto europeo di completa libertà valutaria. La regolazione degli aggregati monetari dovrà attuarsi con riferimento a obiettivi stabiliti per l'area nel suo complesso: a essi dovrà uniformarsi l'espansione del credito in ciascuno dei paesi della Comunità; per quelli in cui il bilancio non abbia la necessaria flessibilità potrà essere difficile tener il passo con i partners europei.

Al di là degli aspetti quantitativi del risanamento dei conti pubblici, nel nostro paese si impone un riesame della natura e degli obiettivi dell'intervento dello Stato e dei suoi condizionamenti all'operatività del settore privato. Appare in particolare urgente una riforma dell'apparato pubblico che, incidendo sul complesso dei fattori organizzativi e istituzionali, accresca l'efficienza del processo di produzione dei servizi e, più in generale, l'efficacia dell'azione pubblica, per mettere le nostre imprese in grado di competere sui mercati internazionali e

per migliorare le prospettive di crescita della nostra economia.

Sul piano del metodo, prioritaria appare l'introduzione di criteri che vincolino gli amministratori all'economicità di gestione e di forme di concorrenza tra gli operatori, privati e pubblici; a quest'ultimo fine apparirebbe utile sfrondare il settore pubblico dalle attività che, non avendo contenuti di rilievo in termini di economie esterne, possono essere affidate all'iniziativa privata.

Nell'utilizzo delle risorse umane, in particolare, si dovrà procedere con decisione alla valorizzazione del merito, relizzando un più stretto collegamento della remunerazione con le responsabilità implicite nei compiti espletati, con il lavoro concretamente eseguito e con l'effettiva professionalità dimostrata.

Sul piano normativo, si impone un radicale snellimento di regolamenti e procedure; in sostituzione di gravosi adempimenti, spesso solo formali, occorrerà fare ampio ricorso a forme di controllo di gestione, in modo da assicurare una maggiore rispondenza tra gli obiettivi istituzionali perseguiti e il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

In conclusione, senza il risanamento della finanza pubblica, non è possibile garantire condizioni di stabilità interna ed esterna. D'altra parte, l'economia italiana è in grado di assorbire senza conseguenze di rilievo sul piano della produzione e dell'occupazione il risanamento dei conti pubblici. Nella direzione di un' incisiva azione correttiva dei disavanzi pubblici spinge anche l'attuale fase congiunturale, caratterizzata da una domanda interna che continua a premere sulla capacità produttiva.

Il conseguimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi sopra delineati, benché arduo, è possibile:

rappresenta la via maestra per assicurare le condizioni necessarie per una crescita stabile e duratura, per consentire alla nostra economia di esprimere appieno le potenzialità di cui dispone, per avviare a soluzione i problemi strutturali del Mezzogiorno e dell'occupazione.

COPERTURA DEL FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO (1)
(miliardi di lire)

V O C I	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Titoli a medio e a lungo termine sul mercato	5.727	23.429	66.968	55.942	83.647	77.099	52.363	54.703
BOT e BIE sul mercato	28.234	29.039	10.377	14.918	-1.878	8.369	32.239	47.941
Raccolta dell'amministrazione postale	2.591	3.683	4.939	6.365	9.067	11.267	12.925	10.763
Impieghi degli istituti di credito	1.035	5.276	5.744	8.830	-2.211	1.530	3.428	4.885
in favore di: enti amministr. centrale	819	783	-139	10	-89	-199	-96	1.300
enti di previdenza	-1.255	242	225	755	-2.203	66	470	545
enti locali (2)	1.506	3.187	3.486	6.769	281	1.013	1.429	1.028
aziende autonome	-68	1.065	2.059	1.315	-307	597	1.611	1.907
aziende municipalizzate	33	-1	113	-19	107	52	14	105
Altri debiti interni	79	160	209	232	72	24	144	137
Debiti esteri	2.515	2.570	1.298	2.353	3.031	872	6.029	4.188
Totale	40.180	64.156	89.535	88.639	91.727	99.160	107.128	122.616
Debiti verso BI-UIC	13.692	12.589	1.259	13.726	27.479	10.980	7.020	2.645
di cui: c/c di tesoreria provinciale	6.186	6.598	-8.622	18.554	6.340	4.525	9.274	4.331
FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO	53.872	76.745	90.794	102.365	119.206	110.140	114.148	125.261
FABBISOGNO, ESCLUSE LE REGOLAZIONI DI DEBITI	52.072	75.045	90.794	102.365	112.706	109.690	113.898	125.211
(in % del PIL)	(11,2)	(13,8)	(14,3)	(14,1)	(13,9)	(12,2)	(11,6)	(11,6)
FABB., ESCLUSE REGOLAZ. DEBITI E INTERESSI	23.295	35.737	42.765	43.025	46.354	31.901	33.771	34.412
(in % del PIL)	(5,0)	(6,6)	(6,8)	(5,9)	(5,7)	(3,6)	(3,4)	(3,2)

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. (2) Compresi, dal 1986, i crediti erogati dai tesorieri agli enti locali inclusi nella tesoreria unica iscritti dalle aziende di credito, nelle more delle regolazioni, nella voce "Depositi presso il Tesoro - vincolati".

CONSISTENZA DEL DEBITO PUBBLICO (1)

(valori nominali in miliardi di lire e composizione percentuale)

V O C I	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Titoli a medio e a lungo termine sul mercato	55.802	80.895	149.876	207.892	294.961	374.454	429.752	485.198
di cui: presso istituti di credito	32.435	47.907	81.094	96.285	127.468	128.806	134.331	134.036
BOT e BIE sul mercato	98.357	127.395	137.772	152.691	150.814	159.187	191.427	239.375
di cui: presso istituti di credito	39.097	56.514	51.317	44.743	26.584	30.510	25.981	23.107
Raccolta dell'amministrazione postale	35.639	39.322	44.261	50.626	59.693	70.960	83.885	94.648
Impieghi degli istituti di credito	18.780	24.056	29.800	38.630	36.418	37.948	41.376	46.261
in favore di: enti amministr. centrale	2.045	2.828	2.689	2.699	2.609	2.411	2.315	3.615
enti di previdenza	1.213	1.455	1.680	2.435	232	298	768	1.313
enti locali (2)	14.672	17.859	21.345	28.114	28.395	29.408	30.837	31.865
aziende autonome	445	1.511	3.570	4.885	4.578	5.175	6.785	8.692
aziende municipalizzate	405	403	516	497	605	657	671	776
Altri debiti interni	1.779	1.938	2.147	2.379	2.451	2.475	2.619	2.756
Debiti esteri	6.578	9.731	12.545	16.408	18.435	17.619	23.536	28.623
TOTALE	216.935	283.337	376.401	468.626	562.772	662.643	772.595	896.861
Debiti verso BI-UIC	66.555	78.670	79.630	92.863	120.286	130.954	137.968	140.344
di cui: titoli a medio e a lungo termine	29.647	28.891	30.393	36.367	45.083	52.681	53.975	58.104
BOT	8.099	12.086	12.670	6.641	21.658	23.056	18.551	13.273
c/c di tesoreria provinciale	25.312	31.910	23.288	41.842	48.182	52.707	61.981	66.312
altri debiti	3.497	5.783	13.280	8.013	5.363	2.511	3.461	2.655
TOTALE GENERALE	283.490	362.007	456.031	561.489	683.058	793.597	910.563	1.037.205
(in % del PIL)	(61,1)	(66,4)	(72,0)	(77,2)	(84,0)	(88,5)	(92,9)	(96,1)
Composizione percentuale								
Titoli a medio e a lungo termine sul mercato	19,7	22,4	32,9	37,0	43,2	47,2	47,2	46,8
BOT e BIE sul mercato	34,7	35,2	30,2	27,2	22,1	20,1	21,0	23,1
Raccolta dell'amministrazione postale	12,6	10,9	9,7	9,0	8,7	8,9	9,2	9,1
Impieghi degli istituti di credito	6,6	6,6	6,5	6,9	5,3	4,8	4,5	4,5
Altri debiti interni	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Debiti esteri	2,3	2,7	2,7	2,9	2,7	2,2	2,6	2,7
Debiti verso BI-UIC	23,5	21,7	17,5	16,6	17,6	16,5	15,2	13,5

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. (2) Compresi, dal

1986, i crediti erogati dai tesoreri agli enti locali inclusi nella tesoreria unica iscritti dalle aziende di credito, nelle more delle regolazioni, nella voce "Depositi presso il Tesoro - vincolati".

TAV. 3

DEBITO PUBBLICO LORDO (*)
(% del PIL)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (**)
Stati Uniti	37,2	41,4	44,2	45,2	48,3	51,0	51,6	51,5
Giappone	57,0	61,1	66,9	68,4	69,0	72,8	71,1	68,3
Canada	44,8	50,1	55,5	58,8	64,7	67,8	69,4	69,3
Belgio	93,4	102,4	113,4	118,7	123,0	127,2	132,5	135,5
Danimarca	43,6	53,0	62,6	67,0	65,7	59,5	57,2	56,1
Germania Occ.	36,3	39,5	40,9	41,3	42,2	42,4	43,6	44,6
Francia	23,9	27,9	29,5	31,8	33,8	35,1	36,7	37,2
Irlanda	81,7	87,2	97,3	102,1	105,0	116,5	119,8	123,3
Italia	61,1	66,4	72,9	77,2	84,0	88,5	92,9	96,1
Olanda	50,3	55,5	61,9	66,1	69,6	71,0	76,9	80,2
Regno Unito	54,7	53,4	53,6	54,9	53,5	52,3	50,0	45,0

(*) Fonte: Elaborazioni B.I. su dati Istat, OCSE e CEE.

(**) Preconsuntivo (per l'Italia dati definitivi).

TAV. 4

	TOTALE DELLE ENTRATE CORRENTI (*)									
	(% del PIL)									
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (**)		
Stati Uniti	31,6	31,1	30,7	30,7	31,3	31,3	32,0	31,6		
Giappone	29,1	29,5	29,8	30,4	31,2	31,3	33,2	33,7		
Canada	38,5	39,1	38,7	38,7	38,5	39,4	39,5	40,2		
Belgio	45,0	46,7	46,0	47,0	47,2	46,3	46,5	45,8		
Danimarca	52,9	52,0	54,4	56,2	56,9	58,9	60,1	60,3		
Germania Occ.	45,6	46,1	45,8	46,1	46,4	45,6	45,1	44,5		
Francia	46,7	47,6	48,2	49,2	49,3	48,8	49,3	49,0		
Irlanda	38,4	40,3	42,0	42,0	41,9	42,1	42,5	44,7		
Italia	34,5	36,3	38,2	37,9	38,5	39,5	39,8	40,5		
Olanda	53,8	54,2	55,6	54,5	54,9	53,6	54,6	54,3		
Regno Unito	41,7	42,3	41,6	41,5	41,5	40,5	39,8	39,5		

(*) Fonte: Elaborazioni B.I. su dati Istat, OCSE e CEE.

(**) Preconsuntivo (per l'Italia dati definitivi. Per Stati Uniti, Giappone e Canada, dati stimati).

TAV. 5

TOTALE DELLE SPESE AL NETTO DEGLI INTERESSI (*)
(% del PIL)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (**)
Stati Uniti	30,7	32,6	32,7	31,2	31,9	32,1	31,9	31,2
Giappone	29,5	29,5	29,6	28,7	28,1	28,6	28,7	28,7
Canada	35,2	39,3	39,9	39,1	38,7	37,8	37,3	36,4
Belgio	49,9	48,5	47,8	46,5	45,1	43,8	42,8	42,2
Danimarca	54,5	55,2	53,5	50,7	49,1	47,0	50,0	51,9
Germania Occ.	46,9	46,6	45,4	45,0	44,5	43,9	44,0	43,7
Francia	46,6	48,3	48,8	49,3	49,2	48,8	49,0	47,9
Irlanda	44,4	45,0	44,4	42,3	42,6	43,2	41,4	38,4
Italia	39,3	40,8	42,4	41,1	41,4	41,4	41,8	41,8
Olanda	54,8	56,1	56,3	54,7	53,3	53,0	54,7	53,3
Regno Unito	39,3	39,8	40,2	40,5	39,4	38,3	36,9	34,8

(*) Fonte: Elaborazioni B.I. su dati Istat, OCSE e CEE. Spese totali al netto dei trasferimenti di capitali in entrata (ad esclusione di Stati Uniti, Giappone e Canada).

(**) Preconsuntivo (per l'Italia dati definitivi, per Stati Uniti, Giappone e Canada, dati stimati).

TAV. 6

IMDEBITAMENTO NETTO
(% del PIL)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (**)
Stati Uniti	1,1	4,0	4,9	3,8	4,1	4,4	3,3	2,7
Giappone	3,8	3,6	3,7	2,1	0,8	1,1	-0,4	-1,2
Canada	1,5	6,0	7,0	6,7	7,1	5,5	4,6	3,3
Belgio	12,7	10,9	11,2	9,1	8,6	8,8	7,0	6,5
Danimarca	6,9	9,1	7,2	4,1	2,0	-3,1	-1,8	-0,4
Germania Occ.	3,7	3,3	2,5	1,9	1,1	1,3	1,8	2,0
Francia	1,9	2,8	3,2	2,8	2,8	2,9	2,5	1,6
Irlanda	13,4	13,7	11,6	9,6	11,1	11,0	8,9	3,4
Italia	11,4	11,3	10,6	11,6	12,5	11,7	11,2	10,6
Olanda	5,4	7,1	6,4	6,3	4,8	5,9	6,2	5,0
Regno Unito	2,6	2,5	3,3	3,9	2,7	2,4	1,4	-0,8

(*) Fonte: Elaborazioni B.I. su dati Istat, OCSE e CEE.

(**) Preconsuntivo (per l'Italia dati definitivi, per Stati Uniti, Giappone e Canada, dati stimati).

TAV. 7

INDEBITAMENTO NETTO ESCLUSI GLI INTERESSI (*)
(% del PIL)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (**)
Stati Uniti	-2,6	-0,2	0,5	-1,0	-0,9	-0,6	-1,6	-2,5
Giappone	0,2	-0,3	-0,6	-2,4	-3,7	-3,4	-4,9	-5,6
Canada	-4,8	-1,3	-0,3	-1,2	-1,4	-2,9	-3,6	-5,1
Belgio	4,8	1,7	1,8	-0,8	-1,9	-2,2	-3,5	-3,7
Danimarca	1,6	3,1	-0,9	-5,5	-7,9	-11,9	-10,1	-8,4
Germania Occ.	1,4	0,5	-0,5	-1,1	-1,9	-1,7	-1,1	-0,8
Francia	-0,1	0,8	0,6	0,1	-0,1	0,0	-0,3	-1,2
Irlanda	6,0	4,7	2,3	0,2	0,7	1,2	-1,1	-6,3
Italia	5,2	4,2	3,1	3,6	4,5	3,1	3,1	2,4
Olanda	1,0	1,9	0,7	0,3	-1,5	-0,5	0,1	-1,0
Regno Unito	-2,4	-2,5	-1,4	-1,0	-2,2	-2,2	-2,9	-4,7

(*) Fonte: Elaborazioni B.I. su dati Istat, OCSE e CEE.

(**) Preconsuntivo (per l'Italia dati definitivi, per Stati Uniti, Giappone e Canada, dati stimati).

QUADRO TENDENZIALE
CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO (1)
(in percentuale del PIL)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Entrate						
!Pressione fiscale (2)	36.22	36.93	38.09	37.88	38.00	37.99
!Altri incassi correnti	4.57	4.60	5.00	5.16	5.18	5.16
!Totale entrate correnti	40.79	41.54	43.09	43.04	43.18	43.15
!Incassi in c/capitale	1.06	1.14	1.16	1.16	1.17	1.17
!Totale incassi	41.84	42.68	44.25	44.20	44.35	44.32
Pagamenti						
!Personale	14.11	14.29	14.46	14.51	14.51	14.52
!Acquisti beni e servizi	7.91	8.07	8.20	8.17	8.13	8.13
!Trasferimenti	15.79	15.49	15.65	15.74	16.01	16.19
!Interessi	8.13	8.44	9.22	9.54	9.45	9.67
!Altri pagamenti correnti	1.37	1.53	1.51	1.47	1.49	1.45
!Totale pagamenti correnti	47.31	47.83	49.05	49.42	49.59	49.97
!Pagamenti in c/capitale	5.89	5.85	6.09	6.13	6.38	6.41
!Saldo oper. finanz.	0.25	0.53	0.52	0.65	0.58	0.52
!Totale pagamenti	53.45	54.21	55.65	56.20	56.55	56.90
!Fabbisogno	11.61	11.54	11.40	12.00	12.20	12.58
!Fabbisogno al netto interessi!	3.48	3.09	2.18	2.46	2.75	2.91

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1989.

- (1) Le somme della varie componenti possono non corrispondere ai totali, a causa di arrotondamenti
- (2) La pressione fiscale qui considerata è pari al rapporto fra le entrate tributarie e contributive (incluse le risorse proprie CEE) e il PIL.

QUADRO PROGRAMMATICO
CONTO CONSOLIDATO DEL SETTORE PUBBLICO (1)
(in percentuale del PIL)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Entrate						
! Pressione fiscale (2)	! 36.22	! 36.93	! 38.09	! 38.43	! 39.11	! 39.56
! Altri incassi correnti	! 4.57	! 4.60	! 5.00	! 5.24	! 5.34	! 5.41
! Totale entrate correnti	! 40.79	! 41.54	! 43.09	! 43.67	! 44.45	! 44.97
! Incassi in c/capitale	! 1.06	! 1.14	! 1.16	! 1.24	! 1.25	! 1.25
! Totale incassi	! 41.84	! 42.68	! 44.25	! 44.91	! 45.70	! 46.21
Pagamenti						
! Personale	! 14.11	! 14.29	! 14.46	! 14.41	! 14.08	! 13.72
! Acquisti beni e servizi	! 7.91	! 8.07	! 8.20	! 8.08	! 7.98	! 7.92
! Trasferimenti	! 15.79	! 15.49	! 15.65	! 15.62	! 15.75	! 15.89
! Interessi	! 8.13	! 8.44	! 9.22	! 9.40	! 8.78	! 8.19
! Altri pagamenti correnti	! 1.37	! 1.53	! 1.51	! 1.43	! 1.45	! 1.40
! Totale pagamenti correnti	! 47.31	! 47.83	! 49.05	! 48.95	! 48.04	! 47.13
! Pagamenti in c/capitale	! 5.89	! 5.85	! 6.09	! 5.94	! 6.14	! 6.17
! Saldo oper. finanz.	! 0.25	! 0.53	! 0.52	! 0.65	! 0.58	! 0.52
! Totale pagamenti	! 53.45	! 54.21	! 55.65	! 55.54	! 54.76	! 53.82
! Fabbisogno	! 11.61	! 11.54	! 11.40	! 10.63	! 9.05	! 7.61
! Fabbisogno al netto interessi	! 3.48	! 3.09	! 2.18	! 1.23	! 0.28	! -0.59

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio 1989.

- (1) Le somme della varie componenti possono non corrispondere ai totali, a causa di arrotondamenti
- (2) La pressione fiscale qui considerata è pari al rapporto fra le entrate tributarie e contributive (incluse le risorse proprie CEE) e il PIL.