

Commissioni riunite
V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Attività conoscitiva
per l'esame dei documenti di bilancio 1999**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Sommario

	<i>pag.</i>
1. <i>Il quadro macroeconomico</i>	5
2. <i>La finanza pubblica nel 1998</i>	6
3. <i>Gli obiettivi della finanza pubblica per il 1999</i>	9
4. <i>La manovra di bilancio</i>	10
5. <i>Una valutazione della manovra per il 1999. Prospettive</i>	17
 <i>TAVOLE E GRAFICI</i>	 23

1. *Il quadro macroeconomico*

Nel primo semestre di quest'anno l'attività economica ha segnato un brusco rallentamento. Rispetto al semestre precedente, la crescita del prodotto in termini reali è stata assai modesta, pari allo 0,2 per cento. Il ristagno dell'attività economica ha riflesso un andamento contenuto dei consumi, un intenso ricorso alle importazioni e una dinamica moderata delle esportazioni. Il basso ritmo di crescita della domanda, corrente e attesa, ha posto un freno all'espansione degli investimenti. Grazie alla progressiva crescita realizzata nel corso del 1997, il prodotto in termini reali nel primo semestre del 1998 è risultato più elevato dell'1,8 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; l'espansione è tuttavia nettamente inferiore a quella registrata negli altri paesi europei e negli Stati Uniti.

Gli indicatori del clima di fiducia disponibili segnalano una notevole incertezza riguardo all'evoluzione futura dell'attività economica. Il livello degli ordini e della domanda attesa mostra una tendenza flettente, sia nella componente interna sia in quella estera. L'incertezza riflette anche l'inasprirsi, nell'estate, della crisi finanziaria internazionale.

Da gennaio ad aprile la produzione industriale ha mostrato un profilo discendente; a maggio ha segnato un recupero; da allora risulta sostanzialmente stazionaria su un livello inferiore al picco toccato nel dicembre dello scorso anno.

Gli andamenti congiunturali finora registrati hanno indotto a rivedere le previsioni ufficiali di crescita economica per l'anno in corso. Rispetto al quadro contenuto nel Documento di programmazione presentato ad aprile, l'espansione

prevista del prodotto interno è stata ridotta dal 2,5 all'1,8 per cento. Per i consumi finali si stima una crescita dell'1,3 per cento, contro l'1,8 del Documento.

Nel nuovo quadro macroeconomico anche gli investimenti fissi lordi si espandono a un ritmo, 4,4 per cento, inferiore a quello del 5,3 previsto in aprile; mostrano una dinamica più contenuta sia la componente costituita da macchine, attrezzature e mezzi di trasporto sia quella delle costruzioni. Gli incentivi introdotti per l'edilizia residenziale sembra abbiano finora prodotto effetti inferiori a quelli attesi; l'impulso dovrebbe risultare più consistente nella seconda metà dell'anno.

Per le esportazioni si prevede un aumento del 6,0 per cento, contro il 6,8 del Documento; per le importazioni dell'8,1, contro il 7,7 indicato in aprile.

Il conseguimento di un tasso di crescita del prodotto dell'1,8 per cento, ipotizzato nella Relazione previsionale e programmatica, presuppone una forte accelerazione delle attività produttive nell'ultima parte dell'anno. Sulla base dei dati disponibili, quell'accelerazione non risulta in atto.

2. *La finanza pubblica nel 1998*

La Relazione previsionale e programmatica per il 1998 poneva l'obiettivo di un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2,8 per cento del prodotto interno lordo; l'avanzo primario era indicato nel 5,6 per cento. Il Governo mirava a consolidare i significativi progressi realizzati nel 1997 e a ridurre la componente temporanea degli interventi correttivi.

La manovra volta al conseguimento di questi obiettivi era stata fissata nell'autunno del 1997 in 25.000 miliardi, pari a circa l'1,3 per cento del prodotto. L'iter parlamentare di approvazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati lasciava invariato l'ammontare complessivo della correzione, ma ne

modificava la composizione; in particolare, venivano ridotti gli interventi di contenimento della spesa sociale e aumentati i contributi previdenziali. Venivano confermati gli strumenti di controllo delle erogazioni introdotti nel 1997; si prendevano provvedimenti volti a ridurre il livello dei residui passivi, aumentato considerevolmente nel 1997.

Nella Relazione trimestrale di cassa dello scorso marzo l'obiettivo dell'indebitamento netto veniva abbassato al 2,6 per cento. La revisione non dipendeva da un'azione più decisa sul saldo primario, che veniva anzi ridotto al 5,5 per cento, ma era determinata dalla modifica della spesa per interessi dall'8,3 all'8,0 per cento del prodotto.

Nei primi nove mesi dell'anno in corso il fabbisogno di finanziamento del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è risultato di 59.100 miliardi, contro 51.500 nello stesso periodo del 1997. L'eccedenza, di 7.600 miliardi, è da attribuire soprattutto agli effetti sul profilo infrannuale delle entrate determinati dall'introduzione della nuova imposta regionale sul valore aggiunto (IRAP) e dalla possibilità di rateizzare i versamenti in autotassazione delle principali imposte. Questi provvedimenti fanno slittare al quarto trimestre dell'anno una parte dei versamenti dovuti nei mesi precedenti.

L'evoluzione indicata appare compatibile con il sostanziale conseguimento degli obiettivi fissati per il 1998 relativamente alle Amministrazioni pubbliche. Rispetto all'anno precedente si registrerebbero una lieve riduzione dell'indebitamento netto, dal 2,7 al 2,6 per cento del prodotto, e un ridimensionamento, 1,3 punti percentuali, dell'avanzo primario, pari nel 1997 al 6,8 per cento dello stesso aggregato.

Gli effetti della manovra di bilancio e la significativa riduzione della spesa per interessi stanno compensando le tendenze espansive che ancora caratterizzano alcune voci di spesa e il venir meno di parte degli effetti sulle entrate dei provvedimenti di natura temporanea inclusi nella manovra per il 1997.

I risultati attesi per i saldi della finanza pubblica nel 1998 riflettono anche fattori che potrebbero influire negativamente sui conti del 1999.

Il rallentamento dell'attività economica ha attenuato l'espansione delle entrate. Il gettito dell'IRAP è stato inferiore alle attese. I minori introiti hanno tuttavia trovato compensazione nei maggiori incassi provenienti da alcuni tributi, riconducibili in parte a una riallocazione dei consumi in favore di quelli di beni durevoli, tassati con aliquote in media più elevate, e in parte a una maggiore efficacia del complesso dei provvedimenti di riforma introdotti negli ultimi anni. Dal lato della spesa, la dinamica delle erogazioni è stata temporaneamente ridotta dal passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile nel pagamento delle pensioni; ciò comporta per l'anno in corso un significativo slittamento negli esborsi.

La pressione fiscale dovrebbe ridursi in misura inferiore rispetto ai programmi, di circa 1 punto percentuale, invece dell'1,3 previsto. La flessione è da attribuire al venir meno dei provvedimenti una tantum introdotti nel 1997 e ai riflessi della discesa dei tassi d'interesse sul gettito delle ritenute sui frutti dei titoli di Stato e dei depositi bancari.

L'incidenza delle spesa primaria, quella cioè al netto degli interessi, nonostante il menzionato slittamento di spesa nel comparto previdenziale, dovrebbe aumentare di circa mezzo punto percentuale, contro lo 0,2 previsto nel Documento di programmazione. Il maggior peso della spesa primaria riflette un'elevata dinamica delle erogazioni di parte corrente. La Relazione di cassa indica un'espansione dei pagamenti correnti primari del settore pubblico superiore a quella del prodotto in termini nominali e pari al 6,3 per cento nel primo semestre dell'anno in corso rispetto al corrispondente periodo del 1997.

Secondo la Relazione previsionale e programmatica, il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto registrerebbe una flessione più accentuata rispetto allo scorso anno, scendendo dal 121,6 al 118,2 per cento.

3. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il 1999*

Il quadro macroeconomico del 1999 risulta meno favorevole rispetto a quello contenuto nel Documento di programmazione economico-finanziaria di aprile.

La previsione di crescita contenuta nella Relazione previsionale e programmatica è stata abbassata dal 2,7 al 2,5 per cento. Parimenti a quanto illustrato per il 1998, risulterebbe più modesta la crescita dei consumi delle famiglie pari al 2,1 per cento contro il 2,3 inizialmente previsto. Un impulso espansivo proverrebbe dai consumi collettivi; la dinamica delle importazioni sarebbe più elevata, quella delle esportazioni più contenuta.

L'obiettivo di crescita appare ambizioso. La nostra economia non potrà collocarsi su un sentiero di sviluppo significativamente superiore al 2 per cento in assenza di un deciso miglioramento del quadro internazionale. Questo richiede un rapido ricostituirsi della fiducia sui mercati finanziari, una ripresa nelle economie asiatiche, in primo luogo del Giappone in recessione e deflazione, una correzione degli squilibri macroeconomici che affliggono alcuni grandi paesi dell'America latina.

Il conseguimento degli obiettivi di crescita fissati nella Relazione previsionale dovrà fare affidamento sulla prosecuzione e sull'accentuazione dell'impegno lungo le linee già indicate nei programmi ufficiali: una maggiore flessibilità, concordata tra le parti sociali, delle condizioni di impiego del lavoro; la predisposizione di infrastrutture materiali e immateriali che favoriscano l'attività di investimento delle imprese, in particolare nel Mezzogiorno.

La Relazione previsionale per il 1999 conferma un obiettivo per l'indebitamento netto del 2,0 per cento del prodotto e un saldo primario del 5,5. La correzione programmata per l'avanzo primario viene mantenuta invariata in 8.000 miliardi, lo 0,4 per cento del prodotto interno. Un contributo al contenimento del disavanzo complessivo proverrà dalla spesa per interessi: la dinamica dei tassi

dovrebbe consentire risparmi valutabili in almeno 5.000 miliardi rispetto alle indicazioni contenute nel Documento di programmazione.

L'incidenza della spesa per interessi sul prodotto interno, che aveva raggiunto un picco nel 1993 pari a oltre il 12 per cento, si è progressivamente ridotta; nel 1999 essa dovrebbe ragguagliarsi a poco più del 7 per cento; il ridimensionamento dell'indebitamento netto tra il 1993 e il 1999, pari a 7,5 punti percentuali, è per circa 5 punti da ricondurre alla riduzione dei tassi d'interesse. Ulteriori risparmi, dell'ordine di 2 punti, potranno derivare nel prossimo quinquennio dal progressivo adeguamento dell'onere medio sul debito ai tassi di mercato. Nel più lungo termine, la riduzione della spesa per interessi dipenderà unicamente dalla capacità di ridimensionare l'ammontare del debito.

4. *La manovra di bilancio*

La manovra correttiva sul saldo primario, di 8.000 miliardi, ha una composizione leggermente diversa da quella delineata nel Documento di programmazione; prevede tagli delle spese per 9.600 miliardi e aumenti delle entrate per 5.100 miliardi. Gli interventi di riduzione del disavanzo creano spazio per misure volte a fini sociali e a favorire lo sviluppo, per complessivi 6.700 miliardi.

La valutazione degli interventi indicata in sede di presentazione della manovra non include alcuni stanziamenti per le politiche sociali e per lo sviluppo, pari a circa 1.800 miliardi, che trovano compensazione in specifici interventi addizionali, di pari importo, di aumento delle entrate e riduzione delle spese. Nel complesso le risorse destinate all'attuazione delle politiche sociali e per lo sviluppo raggiungono 8.500 miliardi.

Gli effetti netti degli interventi dal lato delle entrate sono valutati in circa 2.800 miliardi; quelli dal lato delle spese in circa 5.200.

Per quanto riguarda le entrate, l'azione programmata, di 2.800 miliardi, si compone di misure di accrescimento del gettito per complessivi 6.400 miliardi e di interventi di politica sociale e di sviluppo che dovrebbero ridurre le entrate per 3.600 miliardi.

Gran parte del maggior gettito previsto deriva dalla cessione a titolo oneroso di crediti contributivi da parte dell'INPS: 5.300 miliardi nel 1999, 5.900 nel 2000 e nel 2001. Si tratta di un provvedimento che, per sua natura, non assicura entrate permanenti. Le altre misure riguardano essenzialmente i canoni dovuti dalle imprese per l'esercizio di servizi pubblici, con un gettito previsto di 1.000 miliardi nel 1999 e 100 in ciascuno dei due anni successivi, e un programma di dismissioni e di valorizzazione del patrimonio immobiliare statale per 100 miliardi.

Viene prevista la restituzione del 60 per cento del contributo straordinario per l'Europa. Il rimborso, che avverrà con il conguaglio di fine 1998 per i lavoratori dipendenti e con la riduzione dei versamenti dovuti dal mese di gennaio per i titolari di partita IVA, comporterà minori entrate per 3.000 miliardi nel 1999.

Vengono ampliate le agevolazioni fiscali sull'imposta di registro e sull'IVA per l'acquisto dell'abitazione principale. È ridotta l'Irpef sulle pensioni di importo meno elevato; la detrazione riconosciuta ai pensionati con reddito complessivo fino a 18 milioni viene elevata; sono esentate dall'Irpef le maggiorazioni sociali delle pensioni integrate al minimo. Si prevede inoltre l'abolizione di alcuni bolli e di tasse sulle concessioni governative.

La manovra, con riferimento agli anni futuri, comprende altri provvedimenti e deleghe al Governo che dovrebbero lasciare invariato il gettito fiscale complessivo. Un primo gruppo di misure mira essenzialmente a ridurre l'impatto ambientale dell'attività economica mediante una riallocazione del carico fiscale. Sono previste una progressiva rimodulazione delle accise sugli oli minerali e

l'introduzione di un'imposta sui consumi di carbone nei grandi impianti di combustione; le conseguenti maggiori entrate dovranno essere utilizzate per: ridurre gli oneri sociali sul costo del lavoro, il superbollo diesel e l'imposizione sul gasolio di riscaldamento per alcune aree territoriali; introdurre un credito d'imposta per gli autotrasportatori; incentivare l'uso efficiente delle risorse energetiche.

Il Governo è inoltre delegato a emanare, entro nove mesi dall'entrata in vigore del disegno di legge collegato alla finanziaria, uno o più provvedimenti legislativi volti a riordinare il regime fiscale delle pensioni complementari, dei contratti di assicurazione sulla vita e del trattamento di fine rapporto; tali provvedimenti non devono comportare oneri aggiuntivi per il bilancio. Larga parte dei trasferimenti erariali alle Regioni verrà sostituita da compartecipazioni al gettito dell'IVA e dell'imposta sulla benzina. Al Governo è anche affidato il compito di rivedere il finanziamento delle Regioni e i meccanismi perequativi interregionali. La riforma potrà costituire l'occasione per meglio stabilire l'attribuzione dei compiti tra i vari livelli di governo. Infine, i proventi futuri della lotta all'evasione, definiti come l'incremento di gettito eccedente quello previsto ogni anno, verranno opportunamente destinati all'obiettivo di realizzare un riequilibrio strutturale delle imposte sui redditi.

Con riferimento all'esercizio 1999, l'azione per 5.200 miliardi sulle spese, in base alle valutazioni ufficiali, prevede risparmi per oltre 10.000 miliardi e maggiori erogazioni per 4.800. Una parte dei risparmi, 2.400 miliardi, riflette riduzioni apportate ai bilanci dei Ministeri con il disegno di legge di bilancio a legislazione vigente; i tagli dovrebbero riguardare in parte gli acquisti di beni e servizi da parte delle Amministrazioni. Sono stabiliti minori trasferimenti alle Regioni e agli enti locali per 2.200 miliardi; in base al Patto di stabilità interno, tali enti sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica, perseguendo nel triennio una progressiva riduzione dell'indebitamento netto nella misura annua

dello 0,1 per cento del prodotto interno. Viene inoltre decisa una diminuzione delle assegnazioni alle Ferrovie per 700 miliardi e alle Poste per 500. Ulteriori risparmi per 1.200 miliardi sono attesi dall'estensione al comparto della scuola della procedura di controllo degli esborsi di cassa, già sperimentata nei confronti delle Università e del comparto della ricerca. Una riduzione dei pagamenti per 1.350 miliardi dovrebbe derivare dalla revisione delle procedure di accreditamento al sistema bancario dei contributi previsti dai programmi di sostegno degli investimenti.

Ulteriori misure di razionalizzazione nel settore previdenziale e di contenimento della spesa sanitaria dovrebbero assicurare diminuzioni dei pagamenti dell'ordine rispettivamente di 400 e 600 miliardi. L'estensione della disciplina di autorizzazione delle assunzioni alla generalità delle Amministrazioni dello Stato, un rafforzamento nell'utilizzo del part-time e dei contratti di formazione lavoro e la riduzione degli stanziamenti per il lavoro straordinario dovrebbero consentire minori spese per il personale per 450 miliardi. Sono altresì previsti tagli ad altre voci di spesa per complessivi 250 miliardi.

Alle riduzioni di spesa si contrappongono interventi diretti a sostenere i redditi delle persone meno abbienti. Si stabiliscono, in particolare, l'aumento delle pensioni sociali e l'innalzamento degli assegni familiari per i nuclei con almeno tre figli a carico, l'abolizione della quota fissa sul ticket sanitario per alcune categorie di assistiti.

Si prevedono, infine, spese per 2.500 miliardi, destinate a investimenti infrastrutturali e di ricostruzione nelle zone recentemente colpite da calamità naturali. Ulteriori 1.000 miliardi sono stanziati per interventi mirati in settori di particolare rilievo per la crescita economica e l'occupazione.

L'azione per la riduzione del debito pubblico beneficerà nel 1999 dell'apporto straordinario derivante dal trasferimento all'Erario di circa 6.000 miliardi, quale quota di pertinenza del Tesoro degli utili conseguiti nel 1998 dall'Ufficio italiano dei cambi per effetto della cessione delle riserve valutarie alla Banca d'Italia e del trasferimento al conto economico di accantonamenti precedentemente effettuati.

Questa operazione costituisce parte integrante dell'avvenuta trasformazione dell'Ufficio italiano dei cambi disposta con decreto legislativo del 26 agosto 1998, n. 319.

I fondi che saranno trasferiti all'Erario sono il frutto di accantonamenti, divenuti intensi negli anni più recenti, derivanti dagli utili dell'ordinaria amministrazione dell'Ufficio, nella sua attività di investimento delle riserve valutarie.

Codeste onorevoli Commissioni vorranno consentirmi un approfondimento su quest'ultimo tema, in relazione al dibattito che si è sviluppato nelle scorse settimane.

Nell'ordinamento vigente fino al 30 settembre 1998 l'Ufficio italiano dei cambi era titolare delle riserve valutarie del Paese, che gestiva secondo criteri di liquidità e di rendimento, nell'interesse della comunità nazionale. Si finanziava attraverso un conto corrente presso la Banca d'Italia il cui tasso di interesse era collegato con il rendimento delle stesse riserve.

Le riserve in oro sono state sempre amministrate direttamente dalla Banca d'Italia, al pari di un portafoglio di riserve valutarie, di dimensioni limitate, necessarie per il pronto intervento sul mercato dei cambi.

Nella gestione delle riserve, allorché l'ammontare è limitato, va privilegiato il criterio della liquidità; quando l'ammontare si fa cospicuo occorre tenere conto, in misura crescente, del criterio della redditività.

Alla fine del 1992 le riserve complessive del Paese in oro e valute, detenute dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio italiano dei cambi, erano pari a 56,5 miliardi di dollari, ma di esse 23,2 miliardi erano costituite da oro. Poiché le riserve in valuta erano per la quasi totalità derivanti da debiti a breve termine assunti dalla Banca d'Italia e dall'Ufficio italiano dei cambi nei confronti di banche e istituzioni finanziarie, le riserve nette erano pari a 5,7 miliardi di dollari. Iniziava una faticosa opera di ricostituzione delle riserve del Paese non derivanti da indebitamento; alla fine del 1994 le riserve nette in valuta, escluso l'oro, erano pari a 10,5 miliardi di dollari; alla fine del 1996 a 30 miliardi di dollari; alla fine del 1997 le riserve nette in valuta ammontavano a 46,8 miliardi di dollari.

Il problema di una più dinamica gestione, volta a migliorare il rendimento delle riserve, si poneva con maggiore cogenza, tenuto anche conto del carattere infruttifero della riserva in oro.

Il Consiglio di amministrazione dell'Ufficio italiano dei cambi emanava sistematicamente direttive di carattere generale alle quali attenersi per la gestione delle riserve stesse.

Queste sono state sempre investite presso intermediari finanziari di rilevanza internazionale. Dal 1991 si decideva che una parte minima delle riserve potesse essere destinata a forme di investimento più dinamiche, i cosiddetti portafogli pilota. Questi pure sono stati affidati a intermediari di elevato *standing*; essi sono gestiti con criteri di maggiore dinamicità, con risultati positivi. Al 30 settembre scorso risultavano investiti in questo tipo di attività 600 milioni di dollari, pari all'1 per cento circa delle riserve ufficiali del Paese, ripartiti in cinque portafogli pilota.

Nel febbraio 1994, previ i necessari accertamenti, si decise di aderire all'iniziativa Long Term Capital Management con un impiego di 100 milioni di dollari. L'operazione si inquadrava nella logica dei portafogli pilota. L'intermediario godeva di alta considerazione sul mercato di New York e presso il

sistema delle banche centrali che fanno capo alla Banca dei regolamenti internazionali.

Dall'investimento è possibile recedere ogni tre anni, previo congruo preavviso.

Data la fase particolarmente favorevole dei mercati finanziari, tra il 1994 e i primi mesi del 1998, l'investimento ha generato, in varie forme, elevati utili distribuiti ai partecipanti al Fondo.

Nel complesso, nel triennio 1994-96, l'Ufficio italiano dei cambi ha percepito dal Long Term Capital Management utili per 105,8 milioni di dollari. A fine 1996 la partecipazione al Fondo era confermata; venivano anche acquistate obbligazioni emesse dallo stesso organismo con scadenza 31 dicembre 2000 per 150 milioni di dollari, fruttanti un tasso di interesse superiore al *libor*. Con riferimento all'esercizio 1997 venivano distribuiti, agli inizi del 1998, altri 17,2 milioni di dollari, come utili per la partecipazione al Fondo di 100 milioni ed erano regolarmente erogati gli interessi sulle obbligazioni.

Nell'estate del 1998 è intervenuta la grave crisi, sistemica, dei mercati finanziari internazionali dalla quale discende al momento un rischio di perdita, per una percentuale elevata, dell'investimento di 100 milioni di dollari.

Tenuto conto del piano di salvataggio del Long Term Capital Management posto in atto da un gruppo di grandi banche internazionali su sollecitazione della Riserva Federale, non sono emersi a tutt'oggi problemi nel regolare servizio del prestito obbligazionario di 150 milioni di dollari.

Per quanto riguarda l'investimento in conto capitale di 100 milioni di dollari - per il quale, come ricordato, la perdita potrebbe essere una quota elevata del capitale stesso - a titolo di utili sono stati già incassati dall'Ufficio italiano dei cambi 122,9 milioni di dollari, confluiti nel conto economico dell'Ufficio.

Sulle obbligazioni sono stati percepiti, fino al 30 giugno 1998, interessi per 17,7 milioni di dollari.

Secondo quanto riferito dal Presidente della Riserva Federale, Alan Greenspan, al Parlamento degli Stati Uniti nell'audizione del 1° ottobre 1998, il Comitato dei nuovi investitori che ha proceduto all'intervento sul Long Term Capital Management, lasciando in carica i precedenti amministratori, in connessione anche all'elevato *standing* morale e professionale: "intende ... snellire il portafoglio di Long Term Capital Management, così da ridurre il rischio di perdita e rimborsare al più presto possibile il capitale che residuerà. ... Non è esclusa la possibilità che i nuovi proprietari decidano di lasciare in attività una parte del Fondo ...".

A titolo di completamento delle informazioni va ricordato che il rendimento delle riserve in valuta dell'Ufficio italiano dei cambi è stato, con riferimento all'esercizio del 1997, pari al 4,3 per cento, in linea, come negli anni precedenti, con le condizioni prevalenti sui mercati e con i rendimenti di analoghi portafogli.

Dal 1° ottobre di quest'anno le riserve sono trasferite alla Banca d'Italia. L'Ufficio italiano dei cambi è divenuto ente strumentale della Banca. Oltre a svolgere, in particolare, le funzioni ad esso assegnate dalla legge in materia di Antiriciclaggio, Antiusura, nonché di Statistiche della bilancia dei pagamenti, l'Ufficio, sulla base di un mandato con rappresentanza, svolgerà compiti attuativi della gestione delle riserve valutarie della Banca d'Italia.

5. Una valutazione della manovra per il 1999. Prospettive

La manovra di bilancio per il 1999 si caratterizza per lo sforzo di riavviare gli investimenti pubblici, stimolare la crescita economica, dare sostegno ai cittadini in

condizioni di grave disagio economico. Le deleghe in materia fiscale e di finanza decentrata dovranno contribuire a rendere più funzionale l'intervento pubblico. Si tratta di passi importanti, che vanno correttamente attuati e consolidati.

La manovra non sembra incidere sulle tendenze di medio periodo delle entrate e dei pagamenti, rinviando ai prossimi anni le decisioni concernenti la revisione dei livelli di spesa e di prelievo.

Gran parte dei risparmi di spesa è affidata, da un lato, a riduzioni degli stanziamenti di bilancio e dei trasferimenti agli enti decentrati, dall'altro, all'estensione delle norme attinenti al controllo delle erogazioni, senza incidere sulla disciplina che regola l'attività dei vari comparti. La possibilità di conseguire la riduzione programmata per le spese dipenderà dai comportamenti degli amministratori.

Il contenimento dei trasferimenti alla finanza decentrata potrebbe implicare aumenti delle entrate fiscali o tariffarie a livello regionale o locale. La riduzione degli apporti alle Ferrovie e alle Poste potrebbe riflettersi in un maggiore indebitamento di tali enti o in inasprimenti tariffari.

Gli aumenti delle entrate di natura transitoria, oltre a compensare la parziale restituzione dell'imposta per l'Europa, contribuiscono per oltre un terzo alla correzione apportata al disavanzo. In assenza di una più decisa azione sulle spese, questa scelta, che evita un inasprimento permanente delle aliquote d'imposta, minimizza l'impatto della correzione del disavanzo sull'attività economica. Solo un contenimento strutturale della spesa può tuttavia assicurare durevolmente l'equilibrio dei conti pubblici e l'allentamento della pressione fiscale.

Nel complesso, il contributo al contenimento del disavanzo derivante da provvedimenti con effetti transitori si ridurrà allo 0,2 per cento del prodotto contro lo 0,6 dell'anno in corso.

Nel 1999 la pressione fiscale si ridurrà marginalmente; nelle nostre valutazioni, peraltro, non si tiene conto dell'aumento del prelievo a livello locale che, come accennato, potrebbe derivare dalle programmate riduzioni dei trasferimenti agli enti decentrati. Essa rimarrà sul livello del 43 per cento, inferiore di 1 punto rispetto ai picchi toccati nel 1993 e 1997.

L'incremento della spesa primaria del 1999 non dovrebbe discostarsi da quello del prodotto.

Le incertezze che riguardano alcuni sviluppi dei conti pubblici nell'anno in corso, l'evoluzione della congiuntura nel 1999 e alcune componenti della manovra esaminata richiedono un'attenta sorveglianza degli andamenti delle entrate e delle spese al fine di correggere prontamente eventuali sconfinamenti rispetto agli obiettivi.

◦ ◦ ◦

Con il 1997 si è chiusa la fase in cui la politica di bilancio italiana ha mirato principalmente a realizzare le condizioni richieste per l'accesso alla moneta unica. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato ricondotto al di sotto del limite del 3 per cento. La crescita del rapporto fra debito e prodotto interno è stata interrotta; si è avviato il ridimensionamento del peso del debito. L'azione di riequilibrio dei conti pubblici si è avvalsa in misura rilevante di inasprimenti delle entrate, in parte di natura temporanea, e di vincoli posti alle erogazioni; sono state avviate importanti riforme di struttura.

Dopo la pausa di consolidamento dell'anno in corso, l'azione programmata per il 1999 risponde all'impegno preso con il Patto di stabilità e crescita di muovere quanto prima verso un saldo di bilancio vicino al pareggio, o in avanzo. Il Documento di programmazione per il triennio 1999-2001 ha delineato un percorso di graduale riduzione del disavanzo, coerente, nelle tendenze, con tale impegno.

Le raccomandazioni contenute nel Rapporto di convergenza dell'IME impegnano i paesi che presentano elevati livelli di debito pubblico a mantenere avanzi primari idonei a ridurre rapidamente il debito medesimo. A questo riguardo è essenziale che il saldo primario resti almeno sul livello del 5,5 per cento del prodotto.

Con l'avvio della moneta unica si apre una nuova fase in cui al consolidamento del riequilibrio dei conti pubblici dovrà associarsi una maggiore attenzione per l'influenza profonda che la dimensione e l'articolazione del bilancio pubblico esercitano sull'attività economica, sulla crescita e sull'occupazione.

La riduzione del peso delle entrate sul prodotto, che ha come presupposto il contenimento della spesa, deve accompagnare il processo di miglioramento dei saldi di bilancio. Essa costituisce la condizione per riportare l'economia italiana su ritmi di crescita almeno uguali a quelli degli altri principali paesi industriali.

In una prospettiva di medio termine l'abbattimento della pressione fiscale è essenziale per rimuovere i fattori che frenano la propensione a lavorare e a investire dei cittadini e delle imprese; assicura maggiore competitività all'economia italiana in un quadro di crescente integrazione economica internazionale.

Le riforme fiscali introdotte nel 1998 vanno nella giusta direzione. Rendono il sistema tributario più neutrale sotto il profilo dell'allocazione delle risorse, ampliano le basi imponibili, limitano le possibilità di evasione e semplificano gli adempimenti amministrativi imposti ai cittadini. Resta elevato, non adeguato alla nuova configurazione dei rapporti economici internazionali, il prelievo complessivo gravante sull'economia italiana.

Interventi più incisivi di diminuzione delle entrate impongono di contenere la dinamica dei pagamenti. È necessaria una correzione strutturale della spesa, che eviti gli sprechi, modifichi le tendenze, intervenendo sulle norme e sulle prassi che definiscono il livello delle prestazioni pubbliche, i soggetti beneficiari, la qualità e la quantità dei servizi da offrire alla collettività.

Una volta concluso l'iter della legge finanziaria, è necessario che la nuova fase di politica economica si caratterizzi per la determinazione a condurre la finanza pubblica su un sentiero sostenibile anche nel medio e nel lungo termine, contribuendo a migliorare le aspettative dei cittadini, riducendo le incertezze derivanti dal susseguirsi di interventi correttivi sul bilancio.

La correzione strutturale della spesa corrente deve ampliare lo spazio per gli investimenti in infrastrutture; vanno rimossi i vincoli amministrativi e finanziari che attualmente ne frenano la realizzazione. Ne trarrà beneficio il livello dell'attività economica con l'immediata creazione di nuovi posti di lavoro. I guadagni di efficienza e la maggiore competitività dell'economia consolideranno e rafforzeranno la crescita dell'occupazione.

TAVOLE E GRAFICI

Tav. 1

Fabbisogno del settore statale ⁽¹⁾
(miliardi di lire e valori percentuali)

V O C I	anni			primi 9 mesi	
	1995	1996	1997	1997	1998 ⁽²⁾
Saldo primario	68.130	66.284	126.304	85.139	61.000
<i>in rapporto al PIL</i>	3,8	3,5	6,5		
Fabbisogno escluse regolazioni debitorie e dismissioni	126.869	128.799	52.720	51.523	59.052
<i>in rapporto al PIL</i>	7,2	6,9	2,7		
Regolazioni di debiti pregressi ⁽³⁾	4.085	13.502	-409	1.871	2.042
Dismissioni ⁽⁴⁾	-8.354	-6.226	-21.179	-4.666	-8.151
Fabbisogno complessivo	122.600	136.074	31.131	48.728	52.943
<i>in rapporto al PIL</i>	6,9	7,3	1,6		
COPERTURA					
Titoli a medio e a lungo termine	88.649	126.909	99.003	92.240	93.783
BOT e BTE	-1.506	-27.453	-82.310	-57.560	-23.982
Conti correnti presso la Banca d'Italia	-8.195	17.370	-3.020	-7.248	-6.296
Altri debiti v/ BI- UIC	-244	304	435	607	232
Raccolta dell'Amministrazione postale	15.791	13.229	11.635	8.618	2.076
<i>di cui: c/c postali</i>	-735	-1.219	-630	653	-3.650
Impieghi delle istituzioni creditizie	2.254	-9.858	1.136	5.186	-4.529
Altri debiti interni	253	194	194	175	274
Debiti esteri	25.598	15.380	4.059	6.707	-8.616

(1) Secondo la metodologia che tiene conto di quanto concordato per le Amministrazioni pubbliche in sede Eurostat.

(2) Dati provvisori.

(3) Inclusi i debiti delle USL e il rimborso anticipato di un mutuo obbligazionario concesso all'IRI dalla Cassa DD.PP..

(4) Incluse quote di acquisizione della Stet con il fondo di ammortamento del debito pubblico, pari a: 3.000 miliardi nel 1996, 13.500 miliardi nel 1997 e 8.166 miliardi nel 1998.

L'azione correttiva sulle spese e sulle entrate nel 1999

(miliardi di lire)

ENTRATE	
1. Maggiori entrate	6.426
di cui:	
- Riscossione accelerata crediti INPS	5.300
- Canoni di concessione servizi pubblici	1.010
- Dismissione patrimonio immobiliare	100
- Altre entrate	16
2. Politiche sociali e per lo sviluppo	-3.661
di cui:	
- Restituzione Eurotassa	-3.000
- Agevolazioni imposte sulla casa	-130
- Agevolazioni imposte sulle pensioni	-360
- Abolizione bolli e tasse sulle concessioni governative	-171
TOTALE ENTRATE (maggiori entrate nette)	2.765
SPESE	
1. Minori spese	10.038
di cui:	
- Bilancio legislazione vigente	2.390
- Provvedimento collegato	7.648
- Pubblico impiego	447
- Patto di stabilità interno	2.200
- Monitoraggio flussi di cassa delle scuole	1.200
- Revisione procedure investimenti	1.350
- Razionalizzazione settore previdenziale	386
- Interventi nel settore postale	520
- Assicurazione calamità naturali	50
- Minori trasferimenti alle Ferrovie	700
- Riduzione 5% acquisto beni e servizi	200
- Contenimento spesa farmaceutica	450
- Libera professione dirigenti medici	145
2. Politiche sociali e per lo sviluppo	-4.800
di cui:	
- Sostegno investimenti e ricostruzione	-2.500
- Politiche settoriali	-1.000
- Aumento pensioni sociali	-430
- Assegni nuclei familiari con tre figli	-390
- Abolizione quota fissa sul ticket sanitario	-450
- Altre spese minori	-30
TOTALE SPESE (minori spese nette)	5.238
TOTALE MANOVRA SULL'INDEBITAMENTO NETTO PRIMARIO	8.003

La finanza pubblica: consuntivo e obiettivi programmatici

(miliardi di lire e valori percentuali)

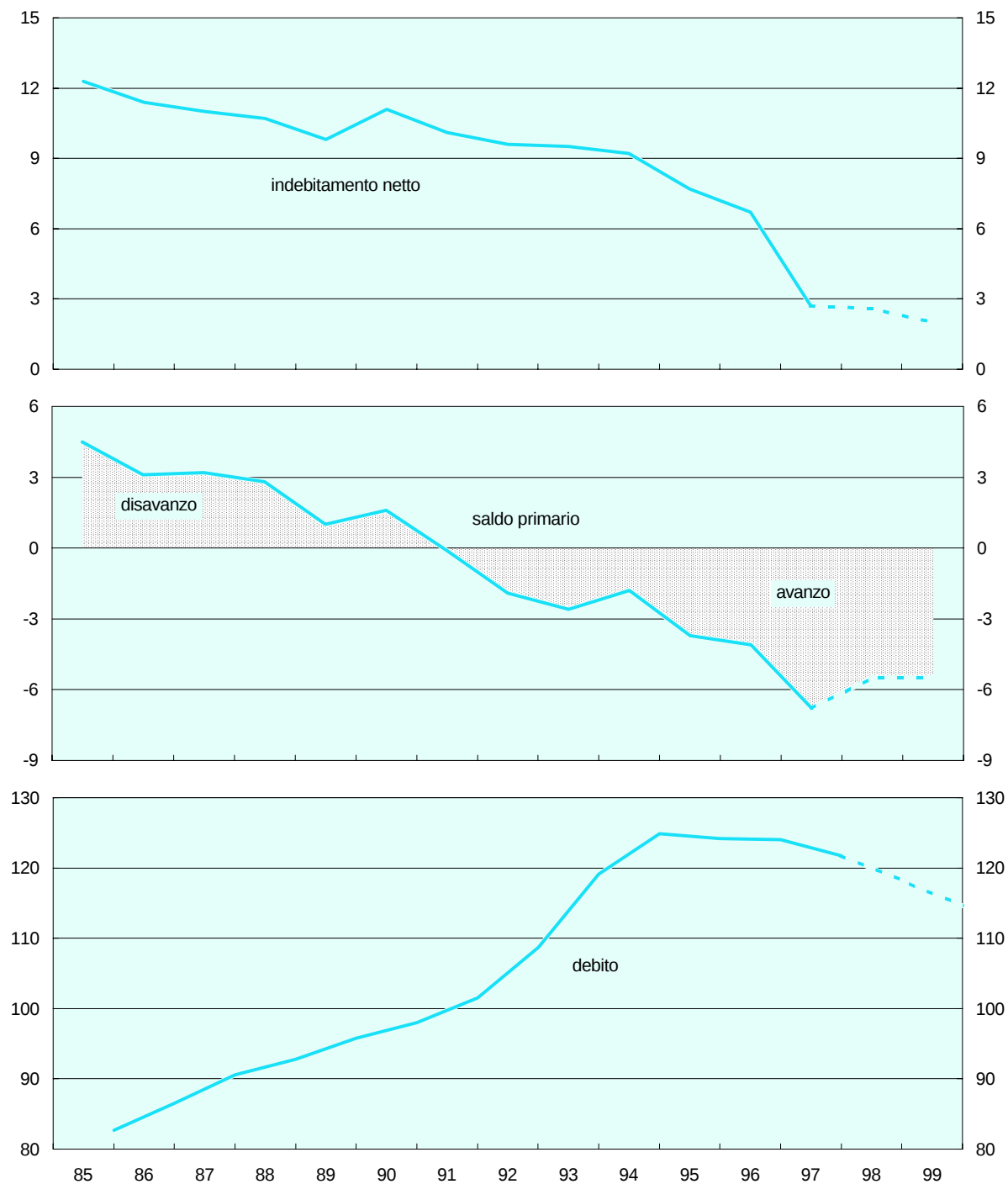
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	<i>(miliardi di lire)</i>			<i>(incidenza sul PIL)</i>		
Settore Statale						
Fabbisogno ⁽¹⁾	52.602	52.700	45.210	2,7	2,6	2,1
Interessi	179.024	159.400	152.650	9,2	7,8	7,2
Saldo primario (avanzo: -)	-126.422	-106.700	-107.440	-6,5	-5,2	-5,0
Pubblica Amministrazione						
Saldo corrente (avanzo: -)	2.632	-10.400	-31.700	0,1	-0,5	-1,5
Indebitamento netto	52.220	52.500	43.600	2,7	2,6	2,0
Interessi	185.163	163.900	160.000	9,5	8,0	7,5
Saldo primario (avanzo: -)	-132.943	-111.400	-116.400	-6,8	-5,5	-5,5

Fonte: Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1999-2001.

(1) Al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni.

Figura 1

Indebitamento netto, saldo primario e debito delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

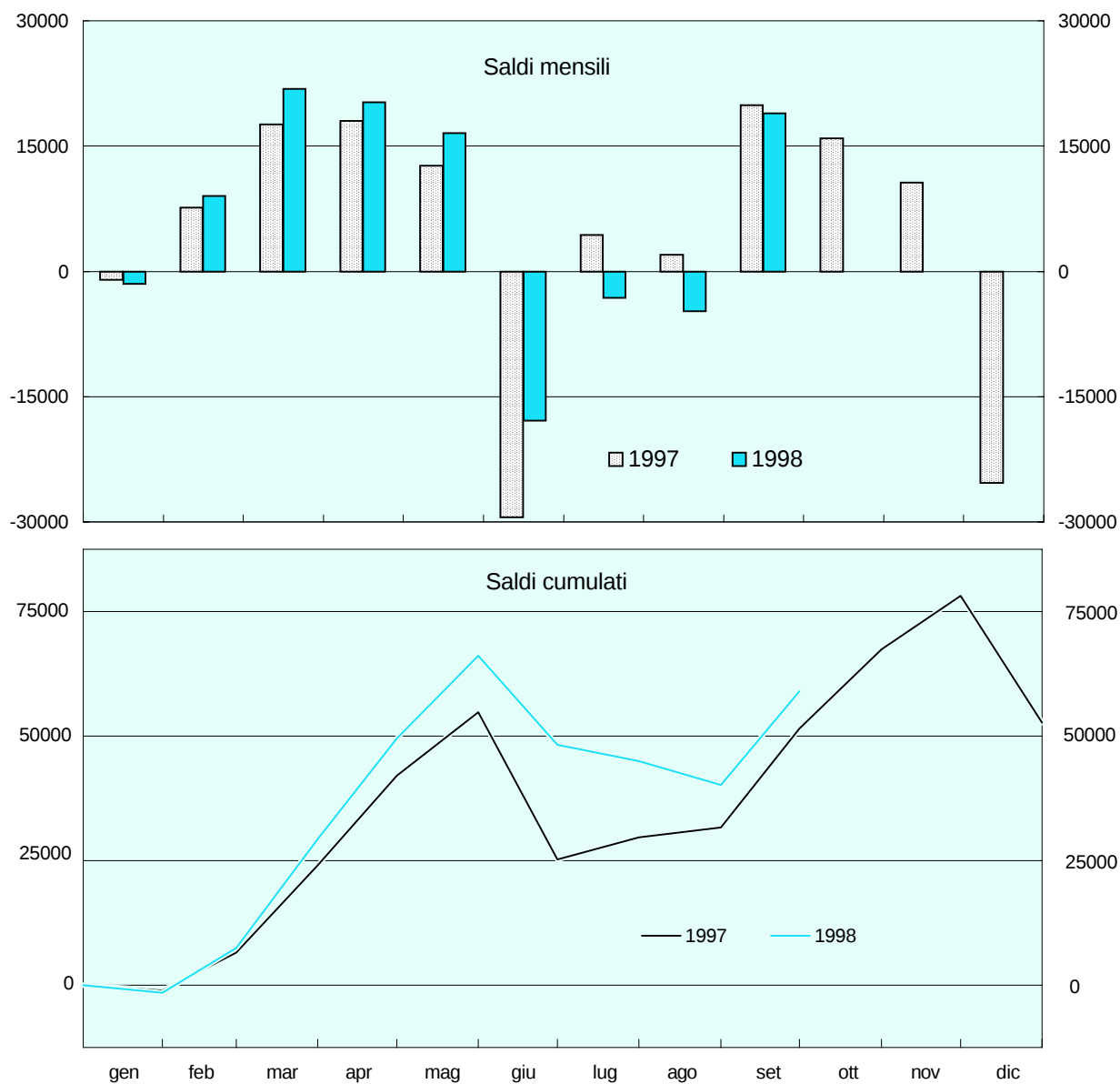


(1) Per il 1998 e il 1999, previsioni tratte dal Documento di programmazione economico-finanziaria (1999-2001).

Figura 2

Il profilo mensile del fabbisogno del settore statale nel 1997 e nel 1998 (1)

(miliardi di lire)



(1) Esclusi i proventi delle dismissioni e le regolazioni di debiti pregressi.

Figura 3

Entrate, prestazioni sociali e investimenti delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)

