

5

La finanza pubblica

PAGINA BIANCA

5.1 I risultati del 1996

Dopo i positivi risultati realizzati nel 1995, l'evoluzione dei conti pubblici nell'anno appena trascorso ha segnato un rallentamento lungo il sentiero di risanamento strutturale della finanza pubblica.

I dati relativi al conto del settore statale nel 1996 evidenziano un fabbisogno di cassa, al netto dei debiti pregressi, pari a 131.952 miliardi pari al 7 per cento del PIL contro il 7,2 per cento realizzato nel 1995.

Il livello raggiunto sconta l'applicazione, a partire dal 1992, dei nuovi criteri contabili concordati recentemente con l'EUROSTAT che hanno consentito un miglioramento del deficit del 1996 di circa 10.000 miliardi, derivante per larga parte da una riclassificazione dei mutui e dei prestiti contratti dalle Ferrovie in debito dello Stato, da una diversa contabilizzazione dei rendimenti dei buoni postali fruttiferi secondo il criterio di cassa, nonché da una riclassificazione dei prestiti dell'ANAS.

Il risultato dell'anno fa registrare uno scostamento di circa 19.000 miliardi rispetto a quello stimato, in termini omogenei nella Relazione Previsionale e Programmatica del settembre scorso.

Il maggior fabbisogno registrato nel 1996 è ascrivibile per un verso ad una evoluzione meno favorevole del gettito, condizionato dalla forte decelerazione produttiva verificatasi nel corso dell'anno, e per altro a fattori di aumento legati a maggiori trasferimenti alle imprese connessi a più elevati pagamenti alle Poste e a favore di interventi nelle aree svantaggiate, a maggiori prelievi da parte degli enti decentrati di spesa nonché ad ulteriori maggiori utilizzi delle disponibilità da parte dell'Unione Europea. A tali tendenze si è aggiunta una minore incisività della manovra correttiva in

relazione sia alle misure volte all'ampliamento della base imponibile, che ai provvedimenti di contenimento della spesa.

Per un'analisi più dettagliata dei fattori che hanno determinato lo scostamento rispetto al valore programmato si rinvia a quanto esposto nella Relazione di cassa del Ministro del Tesoro.

All'evoluzione in termini di fabbisogno ha corrisposto nell'ambito della contabilità nazionale un indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche, al lordo delle riclassificazioni, di 126.325 miliardi, che ha consentito un'ulteriore lieve riduzione del relativo rapporto sul PIL, dal 7 per cento del 1995 al 6,7 per cento del 1996.

Il livello raggiunto è il risultato di un incremento pressochè analogo (circa mezzo punto percentuale in termini di PIL) riscontrato sia sul fronte della spesa che su quello delle entrate. Considerata tuttavia la minore incidenza delle erogazioni per interessi (sei decimi di punto), ne consegue che l'aumento della spesa primaria risulta più elevato, determinando una riduzione dell'avanzo primario dal 4,4 per cento del 1995 al 4 per cento del 1996.

Tale riduzione, in presenza di un miglioramento dell'avanzo corrente al netto degli interessi, consegue al forte peggioramento del disavanzo di conto capitale, accresciutosi in misura consistente per effetto sia della contrazione delle entrate in conto capitale connessa al venir meno di gran parte degli incassi di natura straordinaria, sia della forte espansione della spesa di conto capitale correlata ad una ripresa dell'attività di investimento degli Enti locali e dell'ANAS ed una regolazione in titoli dei crediti di imposta superiore a quella inizialmente prevista.

Il debito delle Amministrazioni Pubbliche ha continuato a registrare, dopo l'inversione di tendenza realizzata nel 1995, un ulteriore

ridimensionamento della sua incidenza sul PIL, passando dal 124,4 per cento del 1995 al 123,7 per cento del 1996 (Tav. 5.1).

5.2 Gli obiettivi per il 1997 e la manovra finanziaria

La volontà del Governo di imprimere nuova accelerazione al processo di convergenza verso gli obiettivi richiesti dal Trattato di Maastricht, in attuazione dell'intendimento già espresso nel D.P.E.F. 1997-99, ha portato ad anticipare al 1997 il raggiungimento del rapporto fra indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e PIL al 3 per cento, livello richiesto per l'ingresso del Paese nell'Unione Monetaria Europea.

A tal fine la manovra impostata a settembre, in sede di legge finanziaria, che definiva una correzione dell'ordine di 37.500 miliardi, lievemente superiore a quanto indicato nell'ultimo documento di programmazione per recuperare il peggioramento che si profilava nei conti del 1996, è stata ulteriormente rafforzata, prevedendo interventi aggiuntivi per 25.000 miliardi.

Tali ulteriori risparmi sono assicurati da un prelievo straordinario e da misure selettive di riduzione dell'indebitamento, concretatesi nelle riclassificazioni contabili effettuate in adesione ai criteri concordati con l'EUROSTAT, quest'ultime con un effetto netto di contenimento, sia in termini di fabbisogno del Settore statale che di indebitamento delle Amministrazioni pubbliche, valutato dell'ordine di 11.500 miliardi.

Sotto il profilo normativo l'azione di risanamento finanziario per il 1997 sin qui decisa e attuata è affidata alle correzioni apportate al bilancio a legislazione vigente (L. 664/96) dalla legge finanziaria (L. 663/96) e dai due provvedimenti di accompagnamento, l'uno definito a settembre (L. 662/96)

l'altro successivamente a dicembre a completamento della manovra (D.L. 669/96 convertito nella L. 30/97). Connessi alla manovra, anche se privi nell'immediato di benefici finanziari sono altri tre provvedimenti normativi, tesi ad accentuare il decentramento amministrativo, a snellire l'attività amministrativa e a ridefinire la struttura contabile del bilancio pubblico.

In termini quantitativi l'approvazione parlamentare dei provvedimenti unitamente al recepimento delle decisioni dell'EUROSTAT ha confermato la correzione del fabbisogno primario nell'ordine dei 62.000 miliardi indicati all'atto della presentazione della manovra.

Il contributo fornito dall'azione sulla spesa assicura una riduzione delle erogazioni, al netto delle riclassificazioni contabili e dei minori oneri per interessi già acquisiti a fine '96, dell'ordine di 24.500 miliardi, riferibile per la gran parte alle correzioni apportate con il provvedimento collegato di finanza pubblica.

Nell'ambito di tale provvedimento le misure di contenimento, per circa 20.000 miliardi, si correlano principalmente al riordino degli interventi nei comparti della sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza decentrata, nonché alla ridefinizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e le grandi aziende erogatrici di servizi pubblici.

Più in particolare nel settore della sanità i risparmi attesi conseguono alla riorganizzazione delle singole unità ospedaliere tramite la riduzione dei posti letto nei reparti sovradimensionati rispetto alla domanda e ad un contestuale blocco del turnover, ad un aumento del numero dei posti letto in regime di day hospital, nonché all'incentivazione dell'esercizio della libera professione all'interno delle strutture pubbliche con un aumento della quota a carico dell'assistito per le prestazioni fruite. E' stata inoltre prevista, l'istituzione di un osservatorio per il controllo dei prezzi delle forniture alle Aziende sanitarie locali e di protocolli diagnostici e

parametrici in relazione all'attività prescrittiva dei medici di base, unitamente ad un'ulteriore revisione delle percentuali di sconto concesse dalle aziende farmaceutiche. L'insieme delle misure, al netto dei maggiori oneri connessi con l'innalzamento dal 4 al 10 per cento dell'aliquota IVA sui farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale deciso con il decreto di fine anno, determina economie nel comparto per 600 miliardi.

Nel settore della previdenza i benefici più elevati discendono dall'accelerazione del processo di armonizzazione dei contributi versati dal comparto pubblico uniformandoli a quelli vigenti per lo Stato e dalla riapertura dei termini del condono previdenziale. Ulteriori effetti di contenimento sono connessi al differimento di un anno del termine di riliquidazione dell'indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici cessati dal servizio entro il novembre 1994 e all'introduzione di disincentivi all'esodo del personale militare, unitamente ad una sanatoria delle prestazioni indebitamente erogate. L'intervento complessivo, al netto degli oneri connessi con le misure a favore dell'occupazione nelle zone svantaggiate del paese e a sostegno dei nuclei familiari più deboli, apporta un contributo all'azione di risanamento dell'ordine di 4.200 miliardi.

Nel comparto del pubblico impiego si è proseguito lungo il sentiero di razionalizzazione della spesa per il personale attraverso il rafforzamento del blocco del turnover e l'incentivazione del lavoro part time tramite l'abolizione delle incompatibilità, nonché una compressione degli oneri connessi ad indennità, incarichi e lavoro straordinario. L'azione di razionalizzazione si è rivolta anche ai settori della scuola e della difesa prevedendo, nell'ambito del primo, un riordino degli istituti di ogni ordine e grado in relazione ad un più congruo dimensionamento delle strutture e ad un migliore impiego degli insegnanti e, nell'ambito del secondo, una graduale riduzione delle consistenze organiche degli uffici unitamente ad

una minore durata del servizio di leva. L'insieme delle misure, sommandosi agli effetti di contenimento derivanti dalla legge di bilancio e dalla legge finanziaria, comporta un risparmio di circa 2.000 miliardi.

In merito alla finanza decentrata le misure correttive si sono concretizzate, per le regioni, in una più elevata partecipazione al finanziamento della spesa sanitaria da parte di quelle a statuto speciale ed in una riduzione del fondo perequativo per quelle a statuto ordinario, mentre, per gli enti locali, è stato previsto l'assoggettamento al regime di tesoreria unica anche per i comuni con meno di 5.000 abitanti. L'azione di contenimento, bilanciata da un potenziamento dell'autonomia impositiva degli enti, sia attraverso la rivalutazione delle rendite catastali ai soli fini dell'ICI che tramite l'aumento dei limiti massimi di imposizione per alcuni tributi regionali, consente un recupero netto di circa 4.200 miliardi.

Ulteriori economie, dell'ordine di 6.000 miliardi, discendono, infine, per larga parte dagli interventi diretti ad attivare il processo di ristrutturazione dei servizi di pubblica utilità (Ferrovie dello Stato S.p.A. ed Ente Poste), da una riduzione delle anticipazioni di prezzo sui contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni, nonché da minori trasferimenti a favore della SACE e del Mediocredito centrale. (Tav. 5.2)

Al fine di rafforzare il controllo dei flussi finanziari, con il provvedimento di fine anno, sono stati introdotti limiti agli impegni di spesa per le spese non obbligatorie, nonché vincoli alle uscite di cassa per gli enti soggetti al sistema di tesoreria unica, con esclusione degli enti territoriali, previdenziali di quelli appartenenti al servizio sanitario nazionale e, in parte, per l'Ente Poste, nei confronti dei quali è stata tuttavia prevista un'opera di continuo monitoraggio dei relativi pagamenti, al fine di contenerne la crescita entro il tasso di inflazione programmato.

Nell'ambito della manovra sulla spesa maggiori risorse sono state destinate a sovvenzionare una serie di interventi a favore delle famiglie più deboli, tramite l'aumento degli assegni familiari, e a favore dell'occupazione, attraverso una minore riduzione degli sgravi contributivi concessi alle aziende ubicate nelle zone svantaggiate del Paese.

Sul fronte delle entrate la manovra correttiva consente di realizzare una azione di contenimento netto sul fabbisogno tendenziale dell'ordine di 25.500 miliardi, dei quali circa 11.500 derivanti dal cosiddetto contributo straordinario per l'Europa.

Il maggior gettito atteso si correla ad una articolata serie di misure a prevalente carattere antielusivo e di razionalizzazione ed alla contemporanea enucleazione di talune deleghe in materia tributaria introdotte dal provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria (L. 662/96), nonché alle disposizioni incidenti sul comparto dell'imposizione indiretta contenute nel decreto fiscale di fine anno (DL.669/96), i cui effetti finanziari assicurano un flusso aggiuntivo netto rispettivamente dell'ordine di 21.000 e di 4.600 miliardi.

Per quanto riguarda in particolare le misure di contrasto al fenomeno dell'elusione fiscale, una significativa quota di gettito (1.900 miliardi) è alimentata dall'introduzione di una specifica regolamentazione della tassazione delle cosiddette "società non operative", mentre ulteriori 250 miliardi sono da riferire alle disposizioni volte alla eliminazione dell'utilizzo di "splitting improprio" tra familiari nel settore del lavoro autonomo.

Consistenti interventi investono il regime agevolatorio vigente nella determinazione del reddito di impresa, nell'ottica di una generale revisione del trattamento tributario relativo ai cosiddetti "fringe benefits" aziendali,

complessivamente in grado di attivare introiti aggiuntivi dell'ordine di 2.500 miliardi.

Ulteriori 660 miliardi circa sono da riferire alla modificazione del regime di detrazione concessa per le spese sanitarie, nei confronti delle quali, al di sopra di un limite di franchigia unico, è stata abolita ogni diversificazione di trattamento fiscale in relazione alla tipologia di spese (generiche o specialistiche), le quali attualmente risultano deducibili nella misura del 22 per cento per la quota eccedente le 250.000 lire.

L'azione di riordino della complessiva materia dei giochi e delle scommesse relativi alle corse dei cavalli ed ai concorsi ippici, unitamente all'istituzione di nuovi giochi e ad estrazioni infrasettimanali del gioco del lotto, assicurerà un incremento di entrate dell'ordine di 1.000 miliardi.

Un incremento sul gettito dell'anno in corso per circa 700 miliardi consegue, infine, all'attuazione delle norme delle deleghe fiscali contenute nel provvedimento, tese da un lato a razionalizzare e semplificare il sistema tributario, dall'altro a rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

L'anticipo dell'obiettivo di convergenza al 3 per cento ha determinato, durante l'iter parlamentare, l'inserimento nel medesimo provvedimento collegato di un insieme di misure straordinarie volte al reperimento di entrate dell'ordine di 11.500 miliardi, necessarie a garantire il rispetto dei parametri di convergenza delle finanze pubbliche dei Paesi aderenti all'UEM.

Il cosiddetto contributo straordinario per l'Europa si articola in particolare nell'introduzione di una sovraimposta temporanea e progressiva a carico delle persone fisiche incidente sui redditi prodotti nel 1996 (5.500 miliardi), di una ritenuta d'acconto pari al 2 per cento sull'ammontare

complessivo dei trattamenti di fine rapporto (3.500 miliardi) e di un sistema di riscossione accelerata delle imposte dichiarate e non versate (2.500 miliardi).

La complessiva manovra sulle entrate risulta infine completata dalle misure introdotte con il decreto fiscale di fine anno (D.L. 669/96 cvt. in L. 30/97) principalmente concentrate sul versante dell'imposizione indiretta. In particolare una quota dell'ordine di 2.500 miliardi deriva dall'anticipo della riscossione delle imposte sugli oli minerali, sull'energia elettrica e sul gas metano, mentre ulteriori incrementi di gettito pari a circa 500 e 350 miliardi si riferiscono rispettivamente ad un aumento dell'imposta sui tabacchi ed alla proroga per un biennio dell'aumento dell'accisa sulla benzina verde inizialmente concessa per il finanziamento della missione italiana di pace in Bosnia. Inoltre, l'innalzamento dell'aliquota IVA sui farmaci rimborsabili dal Servizio Sanitario Nazionale, dal 4 al 10 per cento, sarà in grado di assicurare introiti aggiuntivi dell'ordine di 600 miliardi (Tav. 5.2).

L'attuazione della manovra, sostenuta da una favorevole evoluzione dei tassi di interesse, in larga parte già acquisita, attribuisce rinnovato vigore all'azione di risanamento, permettendo di conseguire nel 1997 notevoli progressi in termini di riduzione del deficit, superiori sia rispetto al passato che a quelli realizzati dagli altri paesi europei.

Pur tuttavia gli effetti di trascinamento dello sfondamento emerso nel 1996 e le attuali deboli tendenze dell'economia introducono elementi di incertezza circa la realizzabilità dell'aggiustamento previsto.

Specifici fattori di rischio sono inoltre correlati all'evoluzione dei tassi di interesse, condizionati dalla volatilità dei mercati finanziari internazionali, alla effettiva efficacia della manovra nella misura stimata, nonché alla ripresa dell'attività contrattuale della Pubblica Amministrazione

per acquisto di beni e servizi e per opere pubbliche, superiore a quella incorporata nelle valutazioni attuali.

La centralità che ha assunto nell'azione del Governo l'obiettivo della convergenza, impone di assumere con la massima tempestività quei correttivi capaci di evitare che scostamenti, seppure modesti, possano comportare un ritardo all'ingresso nell'Unione Monetaria Europea.

In tale orientamento il Governo, sulla base dei dati esposti nella Relazione di Cassa del Tesoro, che evidenziano un allontanamento dall'obiettivo prefissato dell'ordine di 16.000 miliardi, pari allo 0,8 del PIL, ha deciso di varare, con decretazione d'urgenza (D.L. 79/97) un pacchetto di misure aggiuntive che consentano l'integrale recupero dell'obiettivo attraverso riduzioni di spesa per 11.300 miliardi ed aumenti di entrate per 4.200 miliardi.

Sul primo versante il provvedimento dispone il potenziamento della norma già prevista nella manovra iniziale in relazione all'anticipo di una quota dell'imposta dovuta dalle imprese con più di 15 dipendenti sui trattamenti di fine rapporto (6.000 miliardi); il differimento di sei mesi della erogazione della liquidazione per i dipendenti pubblici, con esclusione dei pensionamenti di vecchiaia, di inabilità e in caso di decesso (2.600 miliardi); l'abolizione delle anticipazioni sui contratti stipulati dalle Amministrazioni pubbliche, già ridotte dalla finanziaria per il 1997 (500 miliardi); l'ampliamento del periodo di riferimento per il condono previdenziale (400 miliardi); una riduzione dei trasferimenti all'Ente Poste (500 miliardi) nonché un ulteriore contenimento delle autorizzazioni di cassa di alcuni Ministeri (1.300 miliardi).

Sul fronte delle entrate le misure di aumento del gettito tributario sono correlate alla previsione di forme più accelerate di autoliquidazione delle imposte ipotecarie e catastali in tema di successioni (1.000 miliardi),

all'anticipo dei versamenti a carico dei concessionari sulla riscossione dei tributi (3.000 miliardi) e al potenziamento dell'attività di accertamento (200 miliardi).

Tav. 5.1 - INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (*)

	1995 <i>miliardi di lire</i>	1996	1995 <i>incidenza sul PIL</i>	1996
<i>Settore statale</i>				
Disavanzo corrente	-76.979	-78.543	-4,3	-4,2
Fabbisogno (al netto delle reg. debitorie)	-127.457	-131.952	-7,2	-7,0
Interessi	192.362	191.517	10,9	10,2
Fabbisogno (al netto interessi)	64.905	59.565	3,7	3,2
Debito (**)	2.148.974	2.269.230	121,3	121,1
<i>Pubblica Amministrazione</i>				
Saldo corrente	-70.509	-60.940	-4,0	-3,3
Indebitamento	-123.263	-126.325	-7,0	-6,7
Interessi	201.131	201.713	11,4	10,8
Indebitamento (al netto interessi)	77.868	75.388	4,4	4,0
Debito (***)	2.203.619	2.317.000	124,4	123,7

(*) Al lordo delle riclassificazioni operate secondo i nuovi criteri contabili europei (EUROSTAT).

(**) Al lordo dei crediti d'imposta e degli oneri previdenziali.

(***) Secondo la definizione indicata nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n.3650/9, al lordo delle attività detenute all'interno del settore.

Tav. 5.2. - MANOVRA SULLA SPESA PER IL 1997

MISURE	miliardi di lire Effetto sul fabbisogno
L. 662 del 23 dicembre 1996	20.040
(Collegato di finanza pubblica)	
<i>Sanita'</i>	1.200
- Riorganizzazione rete ospedaliera	160
- Ticket sui ricoveri e incompatibilità per i medici	400
- Contenimento prescrizione farmaci, visite spec.	360
- Altre	280
<i>Pubblico Impiego</i>	1.360
- Blocco assunzioni	550
- Lavoro straordinario e incarichi	100
- Razionalizzazione rete scolastica	400
- Personale militare	280
- Altre	30
<i>Finanza Locale e Regionale</i>	4.200
- Elevazione contributo regioni S.S. alla spesa sanitaria	640
- Assoggettamento comuni minori a Tesoreria unica	3000
- Riduzione fondo regioni a statuto ordinario	560
<i>Previdenza e Assistenza</i>	7.340
- Slittamento termine condono previdenziale INPS	2.200
- Sanatoria prestazioni previdenziali e assistenziali indebitamente percepite	350
- Elevazione contributi dipendenti pubblici	2.600
- Differimento indennità di buonuscita	810
- Armoniz. contribuz. dip. iscritti INPDAP e IPOST	380
- Estensione CIG imprese pubblica utilità	150
- Disincentivi esodo personale militare	450
- Altre	400
<i>Ulteriori interventi</i>	5.940
- Ristrutturazione ferrovie in gestione governativa	240
- Ferrovie dello Stato S.p.A.	3.200
- Interventi settore postale	550
- SACE e Mediocredito Centrale	1.000
- Riduzione anticipazione prezzi	700
- Altre	250

Segue: Tav. 5.2. - MANOVRA SULLA SPESA PER IL 1997

MISURE	miliardi di lire Effetto sul fabbisogno
L. 663 e L. 664 del 23 dicembre 1996	4.360
(Legge Finanziaria e Legge Bilancio per il 1997)	
- Riduzione trasferimenti a imprese , enti locali ed enti pubblici	2.200
- Contenimento spesa acquisto beni e servizi	910
- Aree depresse	2.800
- Personale	540
- Invalidi civili	350
- Mutui SSN e rimborsi II.DD.	560
- Interventi per l'occupazione	-2.150
- Assegni familiari	-1.200
- Altre	350
TOTALE MANOVRA SULLA SPESA	24.400

Tav. 5.3. - MANOVRA SULLE ENTRATE PER IL 1997

MISURE	miliardi di lire Effetto sul fabbisogno
L.662 del 23 dicembre 1996	21.005
(Collegato di finanza pubblica)	
- Modifiche trattamento tributario dei fringe benefits aziendali	2.465
- Società non operative	1.920
- Deducibilità spese sanitarie	665
- Rivalutazione rendite catastali	200
- Giochi e scommesse	1.000
- Effetti deleghe materia tributaria	700
- Fiscal drag	1.200
- Altre	1.355
- <i>Contributo straordinario per l'Europa:</i>	
Addizionale IRPEF sui redditi	5.500
Ritenuta d'accontosu trattamento fine rapporto	3.500
Riscossione accelerata imposte non versate	2.500
L.30 del 6 marzo 1997	4.605
(di conv. del D.L.31 dicembre 1996 n. 669)	
- Anticipo riscossione di accise e imposte di consumo su gas metano e energia elettrica	2.500
- Aumento imposte sui tabacchi	500
- Ritenuta su tassazione separata	350
- IVA 10 % sui farmaci	600
- Mantenimento incremento benzina verde	250
- Eliminazione agevolazioni imprese concessionarie di pubblici servizi	385
- Altre	20
TOTALE MANOVRA SULLE ENTRATE	25.610

**Graf. 5.1 - INDEBITAMENTO NETTO DELLE PUBBLICHE
AMMINISTRAZIONI**