

UNA CONSIDERAZIONE PRELIMINARE SUGLI OBIETTIVI STRATEGICI

Nel Documento di programmazione economica e finanziaria, il Governo ha formulato le linee essenziali della propria azione in funzione degli obiettivi dell'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria, della crescita dell'economia, in un contesto non inflazionistico, della lotta alla disoccupazione. Il graduale e rigoroso risanamento dei conti pubblici è condizione necessaria per il perseguimento degli obiettivi enunciati.

Il consenso delle parti sociali è assunto dal Governo come essenziale per il successo del programma delineato nel Documento. Il Governo riconosce esplicitamente che all'accordo del luglio 1993 sulla politica dei redditi « è dovuto in primo luogo il progresso che il Paese ha compiuto verso il risanamento e la stabilità ».

Conseguentemente viene riproposto il rilancio della politica di tutti i redditi con una sottolineatura sin dalla premessa del Documento non solo della indispensabilità di questa politica ma anche « degli obiettivi di equità distributiva che occorre perseguire ».

1. Il Consiglio Europeo di Madrid dello scorso anno ha confermato che il terzo stadio dell'Unione Economica e Monetaria avrà inizio il 1/1/1999.

Il Governo conferma la scelta della partecipazione dell'Italia alla nuova fase dell'Unione Economia e Monetaria e propone espressamente l'obiettivo che ciò possa accadere sin dal 1^o gennaio 1999.

Questa scelta strategica corrisponde ad un interesse non solo economico. La realizzazione dell'UEM crea maggiori opportunità di sviluppo e occupazione. Costituisce un passo necessario anche verso l'Unione politica dell'Europa.

Condizioni per la partecipazione sono il rientro tempestivo della lira nell'Accordo di Cambio Europeo e il rispetto degli obiettivi di convergenza dei parametri economico-finanziari previsti dal Trattato di Maastricht.

Negli ultimi anni il Paese ha ottenuto rilevanti risultati nel risanamento della finanza pubblica grazie ad uno sforzo davvero notevole. Nel corso del decennio sono state effettuate manovre correttive per un importo complessivo di 426.000 miliardi di lire con una

correzione dell'andamento tendenziale del rapporto debito/PIL di circa 24 punti.

Riforme strutturali sono state adottate ai fini del contenimento della spesa corrente. Nel settore statale il disavanzo corrente è avviato verso l'azzeramento, mentre l'avanzo primario già supera il quattro per cento del PIL. Il rapporto fabbisogno/PIL del settore statale è sceso in quattro anni di cinque punti.

Il debito netto del Paese verso l'estero è sceso in tre anni di sei punti in rapporto al PIL. Risultati positivi emergono nella evoluzione dei differenziali dei tassi di interesse a lungo termine e dei tassi di inflazione.

Alla verifica della convergenza, l'Italia potrà presentarsi in regola relativamente ai parametri del tasso di inflazione e del tasso di interesse. Quanto ai disavanzi eccessivi, l'Italia è decisamente lontana dal parametro di riferimento per il rapporto debito/PIL ma questo rapporto conosce una evoluzione positiva, mentre il rapporto ottimale fabbisogno/PIL (sotto il 3 per cento) verrà conseguito (programmaticamente) nel corso del 1998 tanto nel settore statale che nelle Pubbliche Amministrazioni. Il documento segnala lo scarto, particolarmente evidente nel 1997, fra rapporto il fabbisogno/PIL del settore statale e il rapporto indebitamento/PIL delle pubbliche amministrazioni.

Tale scarto deriva essenzialmente dalla diversa contazione bilizia degli oneri conseguenti al rimborso dei crediti di imposta e all'applicazione della sentenza della Corte Costituzionale in materia pensionistica. È da valutare la opportunità dell'anticipazione al 1996 delle operazioni iscritte per il 1997. L'effetto sul parametro indebitamento/PIL alle Pubbliche Amministrazioni sarebbe significativo.

La scelta della politica di bilancio per il triennio 1997-1999 prevede la conferma dei tempi di riaggiustamento dei conti pubblici approvati dal Parlamento con la sessione di bilancio per il 1996-98. La conferma dei tempi è un obiettivo comunque fortemente impegnativo alla luce della negativa evoluzione della congiuntura economica e di alcuni parametri finanziari, riscontrata nella prima parte dell'esercizio in corso. Il documento esclude altresì l'accelerazione dei tempi del riaggiustamento attraverso una politica specifica diretta alla riduzione del rapporto fra fabbisogno/PIL al valore del 3 per cento entro il 1997, in funzione della verifica dei parametri di convergenza del Trattato di Maastricht che il Consiglio Europeo effettuerà nel corso del 1997.

Tale scelta è opportuna, tenuto conto che la manovra correttiva di finanza pubblica articolata in due tempi, è già particolarmente severa, comportando un intervento per oltre 50.000 miliardi nel 1998, ed avviene in un contesto di forte avanzo primario e di quadro economico mutato in negativo. Gli effetti depressivi sull'economia conseguenti ad una manovra tale da portare il deficit sotto il 3 per cento del PIL sono stati illustrati anche dal Governatore della Banca d'Italia che ha sconsigliato l'adozione di una manovra di quelle dimensioni.

Il Documento contiene la riserva della verifica in autunno della evoluzione della congiuntura economica e dei mercati finanziari in relazione alla possibilità dell'accelerazione dei tempi della convergenza. Tale possibilità appare inequivocabilmente ed essenzialmente legata al miglioramento, auspicabile ma anche definito « insperato »

allo stato delle cose dal Ministro del Tesoro, della congiuntura economica e del differenziale dei tassi di interesse.

Il giudizio sull'ammissione alla terza fase dell'UEM avverrà peraltro su una base che considera parametri e tendenze, come espressamente previsto dal Trattato di Maastricht.

I risultati conseguiti e gli obiettivi proposti dal Documento del Governo consentono al Paese di presentarsi degnamente all'appuntamento di decisioni particolarmente delicate per il futuro politico dell'Europa.

2. L'ulteriore miglioramento dei risultati già importanti conseguiti nel percorso di riequilibrio della finanza pubblica è condizione necessaria ma non sufficiente del risanamento complessivo: la crescita stabile dell'economia in un contesto non inflazionistico, la crescita dell'occupazione e la riduzione degli squilibri settoriali sono elementi altrettanto necessari. A ben vedere, crescita dell'occupazione, riduzione degli squilibri e stabilità dei prezzi sono obiettivi irrinunciabili dell'azione di politica economica non solo perché positivi e desiderabili in sé ma anche perché in mancanza di questi elementi lo stesso processo di risanamento della finanza pubblica perde di credibilità; infatti date le dimensioni raggiunte dal debito pubblico, la politica di bilancio sarà obbligata ad un rilevante avanzo primario per molti anni e sarebbe davvero difficile mantenere un avanzo primario in una economia che non cresce, che accumula squilibri che non da sufficienti occasioni di lavoro.

Lo scenario macroeconomico nazionale ed europeo propone un trend di crescita economica piuttosto moderata.

La disoccupazione ha assunto in Europa dimensioni imponenti (10,7 per cento a fine '95) e strutturali. Da essa discendono anche insicurezza e disintegrazione sociale, che gli studiosi delle scienze sociali segnalano con fattori, tendenzialmente sempre più preoccupanti, di squilibrio della stessa democrazia della società occidentale.

La disoccupazione strutturale deriva innanzitutto dal disaccoppiamento in atto fra crescita economica e crescita dell'occupazione conseguente all'incremento di produttività indotto dall'innovazione, dalla globalizzazione. Sarebbe comunque impossibile finanziare con il bilancio statale una espansione della domanda in grado di generare, nell'attuale contesto, sufficienti effetti occupazionali. Peraltro anche in conseguenza di politiche restrittive l'espansione dell'economia è stata in Europa inferiore all'incremento di produttività.

Molti economisti, a partire dall'esame dei dati strutturali della disoccupazione nell'Europa comunitaria sostengono la necessità di modificazioni strutturali finalizzate ad ottenere la redistribuzione dei costi e i flussi della domanda dai settori a produttività crescente a quelli a produttività stagnante. L'accento viene posto sui crescenti bisogni sociali insoddisfatti e che non possono essere soddisfatti con l'allargamento dei servizi pubblici. Per soddisfare questi bisogni occorre creare un « mercato regolato » obiettivo che richiede trasformazioni profonde. Basti pensare alla redistribuzione del carico fiscale.

Peraltro nell'Europa comunitaria sembra aver perso slancio lo stesso piano Delors, il piano più concreto e significativo elaborato a livello comunitario in tema di contrasto della disoccupazione.

La filosofia di fondo del documento indicava una strada in gran parte differente rispetto al liberismo che caratterizza alcune posizioni in campo. Nel sottolineare, ad esempio, la centralità dell'investimento nel campo dell'istruzione e della formazione, che si traduce in migliore qualificazione professionale e più elevato livello di produttività, competitività e tecnologia. E nel rilevare la necessità di un intenso sforzo per eliminare quei colli di bottiglia cioè le infrastrutture inadeguate che sono un grave ostacolo nell'evoluzione della struttura produttiva europea. Questo approccio sembra aver perso forza.

Desta preoccupazione la relativa povertà dei risultati concreti del recente Consiglio Europeo di Firenze in tema di contrasto della disoccupazione.

È necessario che l'Unione Europea non affidi la lotta alla disoccupazione solamente alla pur necessaria Unione Monetaria, alla unificazione del mercato e alle politiche degli stati membri. Occorre che l'Unione sviluppi proprie specifiche politiche mediante l'attuazione del piano Delors, la realizzazione degli obiettivi di cooperazione e prosperità condivisa nell'area Euro-mediterranea, l'armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali in funzione della creazione di nuovi posti di lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro.

Per il nostro paese è decisamente insoddisfacente l'espansione dell'occupazione discendenti dalle ipotesi di crescita del prodotto.

Il Documento propone uno scenario di riduzione della disoccupazione, a fine 1999, pari a meno di un punto percentuale.

La disoccupazione è preminentemente concentrata nel Sud essendo le differenze o, meglio, l'abisso fra i tassi di disoccupazione del Nord e del Sud pari al 16.6 per cento. Nello scenario proposto la disoccupazione nel Mezzogiorno sfonderebbe ancora a fine secolo, il livello del 20 per cento. Questa prospettiva deve essere sostanzialmente modificata.

Una vera e propria emergenza si configura nel Mezzogiorno. Si veda a tal proposito il recente rapporto SVIMEZ. Occorre dire che la crisi è divenuta più acuta anche a causa della vera e propria rimozione dal dibattito politico, della complessa questione meridionale, confusa in una generica questione delle aree depresse. Il Documento enuncia una nuova politica per il Mezzogiorno con propositi rilevanti e condivisibili di riforma istituzionale (l'autogoverno responsabile), e di efficienza amministrativa; di lotta alla criminalità organizzata e di impulso ad un modello di sviluppo endogeno ed autopropulsivo.

Carenze rilevanti devono essere evidenziate con riguardo alla strumentazione operativa e alle risorse. Queste carenze possono essere colmate durante il dibattito.

Preliminare è però l'assunzione di un obiettivo più apprezzabile di crescita dell'occupazione e riduzione della disoccupazione. Importanti risultati possono essere ottenuti mobilitando effettivamente tutte le risorse comunitarie e nazionali già disponibili e favorendo l'espansione degli investimenti privati. A tal fine è necessario migliorare sostanzialmente le capacità di realizzazione delle amministrazioni deputate. Occorre altresì promuovere un piano addizionale per gli investimenti pubblici e per l'occupazione nei settori ad alta intensità di lavoro finanziato con un volume di risorse non inferiore su base triennale ad

un punto percentuale del PIL. Questa è la proposta che avanza a nome della Commissione in modo tale che l'annunciata conferenza sull'occupazione del prossimo settembre produca decisioni operative.

3. La politica dei redditi, ha costituito, per riconoscimento diffuso, uno dei pilastri del risanamento. Conservare la vitalità dell'accordo sulla politica dei redditi è interesse generale. La vitalità si mantiene se viene assicurato che si tratta di politica di tutti i redditi e se c'è equità distributiva.

Nel corso dell'ultimo triennio si è verificata una redistribuzione del reddito sfavorevole per le retribuzioni e per le famiglie. La tendenza potrebbe proseguire, secondo il DPEF, anche nell'immediato futuro ancorché in termini più attenuati.

È stata saggia la scelta operata con la legge finanziaria del 1996 di salvaguardare la politica dei redditi riconoscendo la fondatezza del recupero di potere d'acquisto perso dalle retribuzioni in conseguenza dello scostamento fra inflazione reale e inflazione programmata.

Questa esigenza deve essere tenuta presente e tutelata ora che viene proposto dal Governo un obiettivo in se auspicabile e condiviso, di fissare l'inflazione programmata al 2,5, per cento per il 1997 e al 2 per cento per gli esercizi successivi. Sono in corso i rinnovi contrattuali di importanti categorie di lavoratori. Questi contratti seguono quelli già rinnovati per altre categorie di lavoratori su una base di tasso programmato di inflazione pari al 3 per cento. Occorre peraltro tenere presente che il DPEF prende atto che nel '96 l'inflazione reale supererà quella programmata lo scorso anno. In questo contesto il Governo deve attuare la politica di concertazione delle parti sociali favorendo il rinnovo dei contratti di lavoro in caso di definizione in termini non sperequati rispetto a quelli già conclusi. Occorre altresì che nel momento in cui vengono fissati obiettivi di contenimento dell'inflazione molto severi e peraltro necessari e condivisi, il Governo venga impegnato a definire misure di politica economica e distributiva atte a garantire il potere d'acquisto delle retribuzioni nella deprecata ipotesi che in corso d'anno si registrasse uno scostamento dall'obiettivo indicato nella lotta all'inflazione.

La Commissione a maggioranza ha condiviso questo approccio avendo presenti le dinamiche sperequative in atto nella distribuzione del reddito, la necessità di salvaguardare la politica dei redditi e la necessità che il Governo esprima un'azione non agnostica nell'ambito della politica di concertazione con le parti sociali. Questa azione non lede l'autonomia delle parti sociali ma si iscrive dentro la concertazione di cui il Governo è attore primario.

LO SCENARIO MACROECONOMICO

1. L'economia internazionale

Nel corso del 1995, vi è stato un rallentamento nella crescita dell'economia mondiale che ha segnato un +3,5 per cento, inferiore alle

tendenze di lungo periodo. L'indebolimento è stato più accentuato in Europa, dove il tasso medio di aumento del PIL è risultato pari al 2 per cento. Su tale dinamica hanno influito negativamente gli elevati tassi di interesse reale a lungo termine, pari nella media europea al 5,4 per cento, che hanno frenato gli investimenti a fronte peraltro di elevati margini di capacità produttiva inutilizzata.

Anche le variazioni nei tassi di cambio hanno influito sulla dinamica dell'attività reale, a sostegno per i Paesi la cui valuta si è deprezzata (Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia), e viceversa come fattore di ulteriore indebolimento per i Paesi come la Germania e quelli compresi « nell'area marco », la cui valuta si è apprezzata.

Le politiche monetarie rigorose e, soprattutto il profondo mutamento intervenuto nei comportamenti collettivi ha reso possibile nel 1995 un ulteriore passo avanti sul fronte della lotta all'inflazione che, nella media nei paesi industrializzati, ha raggiunto, con il 2,4 per cento, il livello più basso degli ultimi trenta anni.

In un contesto in cui solo per l'inizio del 1997 si prevede una ripresa della crescita in Europa, favorita da una diminuzione dei tassi a breve, a sua volta accompagnata e resa possibile da una decisa politica di riduzione della spesa pubblica di parte corrente, le attuali carenze strutturali che contraddistinguono le economie dei Paesi europei devono essere risolte per consentire il riassorbimento dei livelli di disoccupazione.

2. L'economia italiana: i risultati del 1995

Nel 1995 si è consolidata la ripresa dell'economia con un aumento del PIL del 3 per cento, rispetto al 2,1 per cento dell'anno precedente.

La ripresa dell'attività economica ha coinciso con un aumento della produttività e il persistere di un calo nella domanda di lavoro che, in concomitanza ad una crescita sul lato dell'offerta (+0,2 per cento) ha determinato un ulteriore aumento del tasso di disoccupazione, passato dall'11,3 per cento del 1994 al 12 per cento del 1995.

In tale contesto, la crescita salariale è stata moderata: a un aumento del 3,3 per cento delle retribuzioni orarie contrattuali ha corrisposto una crescita del 4,3 per cento delle retribuzioni per unità di lavoro dipendente. Il costo del lavoro è aumentato del 5,2 per cento; a fronte di una crescita consistente della produttività il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato solo dell'1,7 per cento. I prezzi dei prodotti industriali sono cresciuti del 7,9 per cento.

In un contesto caratterizzato da una politica monetaria rigorosa, da una domanda interna debole anche a causa degli elevati livelli di disoccupazione, e dal permanere della politica dei redditi, il deprezzamento della lira intervenuto nella prima parte dell'anno e il conseguente forte aumento dei prezzi delle materie prime hanno determinato un effetto limitato sui prezzi: una svalutazione del 15 per cento ha infatti comportato un aumento dell'inflazione di due punti e mezzo percentuali (dal 3,5 per cento al 6 per cento), su cui hanno influito anche i rincari dei prezzi conseguenti alla manovra della scorsa primavera, confermando come si sia finalmente spezzata la spirale

perversa svalutazione-inflazione. Nella seconda metà dell'anno, il rafforzamento del cambio e la discesa dei prezzi internazionali hanno consentito, una ripresa del processo di riduzione dei prezzi prima interrotto. In media annua, l'indice dei prezzi al consumo è aumentato del 5,4 per cento, mentre il deflatore del PIL è cresciuto del 5 per cento.

Nell'illustrare l'andamento dell'economia, il DPEF si sofferma sugli aspetti distributivi sottolineando come in questi ultimi anni si sia verificata una redistribuzione del reddito favorevole per il profitto e per le imprese. Questa tendenza, sia pure in misura più attenuata, potrebbe continuare nei prossimi diciotto mesi.

Contemporaneamente si è accentuato il dualismo tra le aree territoriali. Gli squilibri occupazionali ne sono risultati accentuati.

3. Le previsioni per il triennio 1997-1999

Le stime contenute nel Documento dell'andamento delle principali grandezze macroeconomiche nel triennio 1997-1999, unitamente ai dati riferiti al 1995 e al 1996, sono riportate nella seguente Tavola:

Questo scenario costituisce il contesto in cui si pone, interagendo, la manovra di finanza pubblica e più in generale la linea di politica economica che il Governo intende perseguire nel prossimo triennio.

È da rilevare in proposito che, nel Documento vengono adottate le stesse ipotesi di variazione delle grandezze macroeconomiche per la

costruzione sia dello scenario tendenziale, sia di quello programmatico. Le variabili vengono dunque ritenute esogene e non si calcolano effetti di retroazione tra l'andamento dell'economia e quello della finanza pubblica.

Le previsioni ufficiali evidenziano per il 1996 una crescita molto contenuta del PIL reale, appena l'1,2 per cento, che si consolida nel 1997 con un tasso del 2 per cento, con un +2,8 per cento nel 1998 e +2,9 per cento nel 1999.

Il tasso di disoccupazione, pari all'11,8 per cento nel 1996, diminuisce molto lentamente al 10,9 per cento nel 1999.

Nell'anno in corso, l'apprezzamento della lira con il conseguente ridimensionamento dell'aumento di competitività, unitamente al rallentamento della crescita e della domanda estera, dovrebbero determinare un rallentamento delle esportazioni e degli investimenti.

Nel 1997, la ripresa prevista per gli altri Paesi europei dovrebbe influire positivamente sull'economia italiana, ed in particolare sulle esportazioni e sugli investimenti. Un'ulteriore spinta alla ripresa dovrebbe derivare dall'attesa riduzione dei tassi di interesse. I consumi privati dovrebbero invece rimanere stazionari, mentre quelli collettivi continuano a diminuire in termini reali.

In tale contesto, l'inflazione prevista per il 1996 è pari al 3,9 per cento: sulla sua discesa rispetto ai valori raggiunti nel 1995 influisce l'apprezzamento della lira. Per il 1997, il « valore obiettivo » indicato dal Governo è pari al 2,5 per cento in media d'anno, che scende al 2 per cento negli anni successivi.

Questo risultato presuppone il proseguimento della politica dei redditi e il rinnovo dell'Accordo del luglio del 1993 tra le parti sociali. Il Governo da parte sua si impegna ad un attento monitoraggio dei prezzi e del sistema delle tariffe pubbliche.

Secondo quanto è emerso nel corso delle audizioni svolte congiuntamente dalla V Commissione della Camera e dalla 5a Commissione del Senato, le previsioni macroeconomiche del Governo sono ritenute lievemente ottimistiche dagli Istituti di ricerca e dall'Istat, che prevedono una crescita più contenuta dell'economia e dell'occupazione nel triennio di riferimento, a fronte di un più elevato tasso di inflazione. Gli obiettivi inflazione e PIL sono conseguibili, ancorché severi, secondo le stime della Banca d'Italia.

4. Gli obiettivi programmatici per l'economia

L'obiettivo posto dal Documento è conciliare il riequilibrio dei conti pubblici con la ripresa dell'attività produttiva.

Il risanamento della finanza pubblica e una crescita sostenuta, non inflazionistica, possono essere compatibili se la manovra si basa su interventi di riqualificazione e contenimento in via permanente della spesa.

L'abbattimento dell'inflazione e il contemporaneo accrescimento dell'avanzo primario influiranno sulla discesa dei tassi, riducendo così la dimensione degli interventi correttivi necessari al riequilibrio, e rendendo disponibili maggiori risorse ad un costo più basso per gli investimenti privati, mentre lo Stato potrà compiere sforzi maggiori di

quelli attuali per gli investimenti pubblici e l'occupazione. Al tempo stesso dovrà essere valorizzato l'iniziativa e l'apporto di capitali privati e il pieno ed efficace utilizzo dei fondi comunitari.

Un contributo a questi obiettivi potrà derivare dalla modernizzazione della pubblica amministrazione, dalla privatizzazione delle imprese pubbliche, dalla liberalizzazione e regolamentazione dei mercati, dall'attenuazione dei vincoli alla libera iniziativa ed alla flessibilità del mercato del lavoro.

I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA PER IL 1995 E LE PREVISIONI PER IL 1996

I risultati di finanza pubblica raggiunti sono estremamente positivi e hanno reso possibile, per la prima volta dopo molti anni, l'inversione di tendenza del rapporto debito/PIL: dal 125,4 per cento del 1994 al 124,46 per cento del 1995 (dato riferito al settore statale, al lordo dei crediti di imposta e degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica).

Il fabbisogno del settore statale è ammontato a 130.249 miliardi, inferiore di circa 8.350 miliardi rispetto all'obiettivo indicato nel DPEF per tale anno (138.600 miliardi) consentendo una riduzione del rapporto rispetto al PIL, passato dal 9,5 per cento del 1994, al 7,3 per cento del 1995.

La spesa per interessi si è mantenuta su livelli elevati: 193.816 miliardi (pari al 10,9 per cento del PIL), superiore di 3.816 miliardi alle stime formulate nel DPEF e di 2.816 miliardi alle nuove stime contenute nella RPP di settembre.

L'avanzo primario ha registrato un saldo attivo di 63.567 miliardi, pari al 3,6 per cento PIL: tale risultato è di circa 29.400 miliardi superiore all'obiettivo indicato dal DPEF per il triennio 1995-97.

È da notare, tuttavia, che questi risultati sono stati ottenuti in presenza di una caduta rispetto alle previsioni degli incassi per 17.400 miliardi, ascrivibile per oltre 14.000 miliardi al comparto tributario, compensata da una compressione della spesa primaria per 18.800 miliardi.

Si è quindi determinata una pressione tributaria inferiore all'obiettivo (25,25 per cento del PIL invece del 26,24 per cento programmatico) e una riduzione delle spese, correnti e in conto capitale, dell'1,5 per cento rispetto all'aumento previsto del 2,62 per cento.

Al di là quindi dei buoni risultati ottenuti nel 1995, e tenuto conto di alcuni fenomeni favorevoli non ripetibili, questa evoluzione indubbiamente pesa sulla dinamica delle principali grandezze per l'anno in corso.

In proposito si ricorda che il precedente Documento di programmazione del giugno 1995 indicava come obiettivi per il 1996 un fabbisogno di 109.400 miliardi (pari al 5,8 per cento del PIL), e un avanzo primario di 80.000 miliardi (pari al 4,3 per cento del PIL). Essi venivano confermati dalla Relazione previsionale e programmatica presentata nel successivo mese di settembre.

Il conseguimento di tali risultati veniva affidato ad una manovra di 32.500 miliardi, ripartita per 16.750 miliardi in tagli di spesa e per 15.780 miliardi in aumenti di entrate, cui si aggiungeva un ulteriore risparmio atteso di 1.600 miliardi sulla spesa per interessi quale conseguenza del contenimento del fabbisogno per effetto delle misure adottate. La manovra si proiettava per circa 26.000 miliardi negli anni successivi, per i quali venivano preannunciati ulteriori interventi pari a circa 32.000 miliardi nel 1997 e a 23.000 miliardi nel 1998, anno nel quale il fabbisogno avrebbe dovuto scendere al 3 per cento del PIL.

Nella Relazione trimestrale di cassa presentata nel mese di aprile, il Governo correggeva tuttavia la precedente stima di fabbisogno per il 1996 portandola dai 109.400 miliardi programmatici a 119.000 miliardi; parallelamente il saldo primario veniva ridimensionato a 74.600 miliardi.

Alla base della revisione delle stime, oltre ad una maggiore spesa per interessi per 4.200 miliardi, si individuava il rallentamento della crescita economica (+2,4 per cento per il PIL rispetto al valore del 3 per cento iniziale) che incideva per 3.000 miliardi, e l'intervento per 2.000 miliardi per la ricapitalizzazione del Banco di Napoli.

Un'ulteriore revisione delle stime si è resa successivamente necessaria nel mese di giugno, in concomitanza ad un accentuarsi dei segnali della mancata ripresa dell'economia, che fanno prevedere ora un aumento del PIL di appena l'1,2 per cento, all'attenuazione degli effetti per il 1996 della manovra correttiva approvata il dicembre scorso (alcune misure avranno effetti significativi nel medio-lungo termine, ma produrranno nel 1996 effetti di risparmio inferiori a quelli attesi) e all'andamento del fabbisogno nel primo quadrimestre.

L'insieme di questi fattori hanno quindi portato ad una nuova stima del fabbisogno statale per il 1996 pari a 130.000 miliardi. Parallelamente sono state riviste verso l'alto per circa 20.000 miliardi le stime per il fabbisogno 1997 rispetto ai 121.000 miliardi previsti come effetto della manovra per il 1996.

Le valutazioni emerse alla luce dell'andamento tendenziale delle grandezze di finanza pubblica per l'anno in corso e per il triennio di riferimento hanno portato il Governo a presentare nel mese di giugno una manovra correttiva (decreto-legge n. 329/1996), che incide per circa 16.000 miliardi sul fabbisogno 1996 e per circa 17-18.000 miliardi sugli anni successivi. A ciò si aggiunge l'effetto del risparmio sulla spesa per interessi, pari a 1.100 miliardi per il 1996 e a 2.200 miliardi, 3.500 miliardi e 4.500 miliardi nei tre anni successivi.

Gli interventi correttivi per il 1996 riguardano le spese per 11.000 miliardi e le entrate per 5.100 miliardi. Per le spese gli importi si proiettano sostanzialmente invariati nel triennio, mentre per le entrate gli effetti dovrebbero essere superiori ai 7.000 miliardi annui.

Per effetto dell'intervento correttivo, il fabbisogno per il 1996 è stato rideterminato in 113.000 miliardi, a fronte di un avanzo primario di 82.600 miliardi e di una spesa per interessi di 195.600 miliardi.

Per il prossimo triennio il nuovo fabbisogno tendenziale risulta pari per il 1997 a 121.000 miliardi, per il 1998 a 117.900 miliardi e per il 1999 a 115.800 miliardi.

Secondo il DPEF, l'aumento del gettito e la riduzione delle spese conseguenti alla manovra correttiva devono essere considerati come

una parziale anticipazione degli interventi da attuare con la manovra per il 1997, in quanto essa contribuisce in modo strutturale al riequilibrio dei conti pubblici nel triennio.

IL NUOVO SCENARIO TENDENZIALE DI FINANZA PUBBLICA 1997-1999

Il DPEF indica i parametri essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico allargato a politiche invariate.

Tenuto conto della manovra correttiva del giugno 1996, il nuovo scenario tendenziale relativo al prossimo triennio presenta le seguenti stime (riferite al settore statale):

il fabbisogno continuerebbe a crescere, rispetto all'anno in corso, in valore assoluto e in quota del PIL nel 1997, per poi diminuire gradualmente nel biennio successivo. Rispetto ai nuovi valori previsti per il 1996 (113.000 miliardi, pari al 6,1 per cento del PIL), esso salirebbe infatti a 121.000 miliardi nel 1997 (6,2 per cento del PIL), per poi scendere a 117.900 miliardi nel 1998 (5,8 per cento del PIL) ed a 115.800 miliardi nel 1999 (5,4 per cento del PIL);

la spesa per interessi, pari a 195.600 miliardi nel 1996, diminuirebbe anche in valore assoluto nei successivi due anni, passando a 194.016 miliardi nel 1997 e a 185.823 miliardi nel 1998, per poi aumentare nuovamente nel 1999, anno in cui raggiungerebbe i 193.559 miliardi; parallelamente si ridurrebbe in tutto il periodo la sua quota rispetto al PIL (passando dal 10,5 per cento dell'anno in corso, al 10 per cento del 1997 al 9,1 per cento del 1999);

il saldo primario, che dovrebbe presentarsi, per l'anno in corso, di segno positivo per 82.600 miliardi (4,4 per cento del PIL), tenderebbe a ridursi nei due anni successivi, passando a 73.016 miliardi nel 1997 (pari a 3,7 per cento del PIL), e a 67.923 miliardi nel 1998 (3,3 per cento), per poi aumentare nuovamente nel 1999 portandosi a 77.759 miliardi (3,6 per cento).

Dalla tavola seguente, che riporta le stime illustrate riferite al settore statale risultano evidenti i miglioramenti strutturali in atto nel sistema di finanza pubblica:

Nel Documento si osserva che le nuove stime tendenziali prevedono una crescita della spesa al netto degli interessi del 5,1 per cento nel 1997 e del 5,8 per cento nel 1998, in misura quindi appena lievemente superiore alla crescita nominale del prodotto interno lordo per il quale è previsto un aumento del 4,8 per cento, mentre per il 1999 l'aumento della spesa sarebbe appena del 2,7 per cento a fronte di una crescita del PIL nominale pari al 5 per cento.

Nello stesso periodo si verificherebbe una crescita delle entrate tributarie del 3,2 per cento nel 1997, del 4,5 per cento nel 1998 e del 3,9 per cento nel 1999, con una significativa caduta della pressione tributaria.

Per effetto degli andamenti descritti e anche in assenza di ulteriori manovre, il debito del settore statale, che passa dal 124,46 per cento del PIL del 1995 al 123,24 per cento nel 1996, resterebbe sostanzialmente stazionario in percentuale del PIL negli anni successivi, risultando pari al 123,51 per cento nel 1997 e al 123,24 per cento nel 1998, per poi scendere al 122,73 per cento nel 1999 (cfr. Tavole 11 e segg. riportate in appendice).

GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 1997-1999

Il Documento, come richiesto dalla legge n. 468/1978 indica gli obiettivi programmatici relativi al settore della finanza pubblica con l'indicazione, per il settore statale ed il settore pubblico, del fabbisogno al netto e al lordo degli interessi, dell'avanzo corrente e del debito, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale. Il Documento non contiene i dati relativi al settore « pubblico allargato » pure richiesti dalla legge citata, ma presenta invece, così come lo scorso anno, quelli relativi all'aggregato Pubblica Amministrazione, generalmente assunto come riferimento nei confronti internazionali.

Partendo dai risultati positivi del 1995 e del 1996, il Documento fa propri gli obiettivi programmatici di fabbisogno indicati per il 1997 e il 1998 con il precedente DPEF, che prevedevano un'incidenza sul PIL di tale aggregato pari, rispettivamente, al 4,5 per cento e al 3 per cento nei due anni, e propone per il 1999 un valore del 2,8 per cento.

Con riferimento al settore statale:

il fabbisogno diminuisce in valore assoluto rispetto ai valori stimati per il 1996 (113.000 miliardi): esso passa infatti da 88.000 miliardi nel 1997 (4,5 per cento del PIL), a 61.000 miliardi nel 1998 (3 per cento del PIL), a 60.000 miliardi nel 1999 (2,8 per cento del PIL);

la spesa per interessi si riduce in valore assoluto, a ritmi più sostenuti rispetto all'andamento tendenziale, passando dai 195.600 miliardi del 1996 a 193.400 miliardi nel 1997, a 183.300 miliardi nel 1998, anno in cui la sua quota rispetto al PIL dovrebbe essere pari al 9 per cento. Nel 1999 aumenta nuovamente in valore assoluto portandosi a 189.500 miliardi, mentre l'incidenza sul PIL continua a ridursi (8,8 per cento);

il saldo primario (pari al fabbisogno al netto della spesa per interessi), continua ad aumentare a ritmi sostenuti nel triennio di riferimento: da 82.600 miliardi nel 1996 (4,4 per cento del PIL), a 105.400 miliardi nel 1997 (5,4 per cento del PIL), a 122.300 miliardi nel 1998 (6 per cento del PIL). Nel 1999, raggiunti i 129.500 miliardi stabilizza la sua incidenza sul PIL al 6 per cento.

La tavola seguente, che riporta le stime illustrate riferite al settore statale, evidenzia il percorso di rientro rispetto all'andamento tendenziale (cfr. Tavola 3), che comporta una manovra correttiva sul saldo primario pari a 32.400 miliardi nel 1997 e, nell'ipotesi che la correzione per il prossimo anno si proietti interamente sul 1998, di ulteriori 22.000 miliardi nel 1998.

È da notare che l'effetto sul fabbisogno è maggiore, perché in riduzione di tale saldo opera anche la minore spesa per interessi (600 miliardi nel 1997, 2.500 miliardi nel 1998 e 4.050 miliardi nel 1999) che si determina come effetto indotto dal contenimento dei saldi operato dalla manovra, ma che correttamente non viene contabilizzato nella stessa.

Per il 1999 non sono previste ulteriori manovre correttive, essendo ormai il fabbisogno al di sotto del livello del 3 per cento del PIL previsto dai criteri di convergenza del Trattato sull'Unione Europea. Si prevede anzi un'attenuazione per 2.650 miliardi degli stessi effetti strutturali delle precedenti manovre, pari a complessivi 54.400 miliardi.

Occorre inoltre ricordare che le dismissioni rechneranno 10.000 miliardi annui nel triennio a riduzione del debito e non del fabbisogno. Per effetto degli andamenti descritti, il debito del settore statale riduce, come si è detto, la sua incidenza sul prodotto interno lordo: il rapporto passa infatti dal 123,24 per cento del 1996, al 121,29 per cento del 1997, al 117,85 per cento del 1998 e al 114,53 per cento del 1999 (al lordo dei crediti di imposta e degli effetti delle sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica) (cfr. Tavole 11 e segg. riportate in appendice).

LA MANOVRA CORRETTIVA

La manovra nel triennio è rappresentata nei suoi dati generali dalla tavola seguente che indica per ciascun anno la manovra aggiun-