

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'ambito del ciclo annuale di bilancio, la presentazione da parte del Governo e l'esame da parte delle Camere del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) risponde allo scopo fondamentale di inquadrare gli interventi legislativi in materia di bilancio e di finanza pubblica in una più generale decisione politico-programmatica.

Il DPEF presentato al Parlamento per il triennio 1998-2000 assume pertanto grande rilievo per la politica economica del Paese. Nel Documento, che sul piano informativo e dell'analisi si presenta nettamente migliorato rispetto alle passate edizioni, il Governo ha formulato le linee essenziali della propria azione in funzione degli obiettivi immediati della partecipazione dell'Italia all'Unione economica e monetaria europea e del risanamento delle pubbliche finanze, al fine di "conseguire una stabile e duratura crescita economica congiunta alla creazione di nuovi posti di lavoro".

I due obiettivi vanno nella stessa direzione e si alimentano vicendevolmente perché andare verso l'Unione economica e monetaria europea vuol dire portare avanti e completare la lunga fase di risanamento delle pubbliche finanze.

Il consenso delle parti sociali - Pubblica amministrazione, imprese e sindacati - è assunto dal Governo come necessario per il successo dell'intero programma delineato e, in particolare, per il contenimento dell'inflazione. Il Governo riconosce esplicitamente che il contenimento dell'inflazione, che ha dato straordinari risultati negli ultimi mesi, deve continuare ad essere una priorità nell'azione di politica economica. Esso rappresenta un essenziale obiettivo di stabilità, consente di procedere

nella riduzione dei tassi di interesse, è il vero fattore che garantisce la salvaguardia del potere d'acquisto delle retribuzioni.

— necessario che tutte le parti sociali, nel rispetto del protocollo del 23 luglio 1993 sulla politica dei redditi, conformino i loro comportamenti agli obiettivi di inflazione programmata, al fine di non alimentare aspettative inflazionistiche.

La cultura della stabilità non è frutto di una singola iniziativa di politica economica, bensì di un convergere di comportamenti da parte di istituzioni e di individui verso un comune prospettiva. L'azione di risanamento del bilancio pubblico, avviata dal Parlamento ed esecutivo, la responsabilità dimostrata dalle parti sociali nell'attuazione della politica dei redditi, una politica monetaria che, tenendo sotto controllo l'inflazione, ha accompagnato questi sviluppi, sono i pilastri su cui poggiano la stabilità e la ripresa della crescita.

1. Si tratta di un DPEF impegnativo che si pone all'interno di una nuova fase dell'integrazione europea, nel periodo cruciale delle decisioni relative alla partecipazione all'Unione economica e monetaria europea. L'UEM è essenziale per la realizzazione del disegno europeo che investe il destino di generazioni, che incide sull'assetto e le prospettive dell'Europa. Essa costituisce un passo necessario anche verso l'Unione politica.

Il Governo intende mantenere fermi sia la propria posizione favorevole a non rinviare l'avvio dell'UEM, sia il suo impegno ad aderirne fin dall'inizio. Questa scelta strategica corrisponde ad un interesse non solo economico. Essere nel gruppo di testa permette di concorrere alla formazione delle nuove istituzioni, operando con gli altri paesi membri nel definire le regole di

funzionamento e assicurando al tempo stesso, nella costruzione europea, quell'equilibrio fra la componente continentale e la componente mediterranea.

Una condizione indispensabile per la partecipazione è il rispetto dei criteri di convergenza dei parametri economico-finanziari fissati nel Trattato di Maastricht.

Negli ultimi anni il Paese ha compiuto, pur tra incertezze e difficoltà, significativi progressi nel superamento di annosi squilibri e ha ottenuto rilevanti risultati nel risanamento della finanza pubblica grazie ad uno sforzo davvero notevole. L'insieme dei provvedimenti relativi all'anno in corso ammonta, secondo le valutazioni del Governo, a circa 90.000 miliardi, includendo anche gli interventi del giugno 1996, con una riduzione dell'incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 3% del prodotto interno, previsto per l'anno in corso, dal 7% del 1995.

Il merito dei provvedimenti adottati consiste nell'avere avviato riforme strutturali ai fini del contenimento della spesa corrente: una profonda ristrutturazione dell'apparato pubblico attraverso misure di decentramento funzionale e snellimento delle procedure amministrative, al fine di migliorare il funzionamento della Pubblica amministrazione; una radicale innovazione nell'impostazione del bilancio dello Stato per renderlo più flessibile e comprensibile e per aumentare la responsabilità della gestione delle risorse finanziarie; un complesso di nuove misure tributarie adottato per migliorare il rapporto tra sistema fiscale e contribuente, per migliorare la struttura dei prelievi, eliminando le distorsioni esistenti, per rafforzare l'efficacia degli interventi diretti a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale, per attuare un decentramento del sistema dei tributi.

Per la prima volta inoltre sono state poste in essere politiche di controllo della gestione di cassa e della tesoreria, sperimentando a tal proposito la novità del monitoraggio, nel tentativo di governare la spesa in corso d'anno.

Si è invertita la tendenza circa la crescita del debito pubblico.

La posizione patrimoniale verso l'estero da passiva è tornata in prossimità del pareggio; tende a divenire attiva. L'avanzo primario ha raggiunto il 4,4% del prodotto interno lordo, nei primi mesi del 1997, arrestando l'aumento del peso del debito pubblico sull'economia. I tassi di interesse si sono ridotti. Risultati positivi sono emersi, come si è detto, anche nella evoluzione del tasso di inflazione.

Alla verifica della convergenza, pertanto, l'Italia potrà presentarsi in regola relativamente ai parametri del tasso di inflazione, del tasso di interesse a lungo termine e relativamente all'adesione degli accordi di cambio. Quanto ai disavanzi eccessivi, l'Italia è decisamente lontana dal parametro di riferimento per il rapporto debito/PIL, ma questo parametro conosce una evoluzione positiva, mentre il rapporto ottimale indebitamento netto/PIL verrà conseguito già nel 1997, per posizionarsi sotto il 3% (programmaticamente) nel corso del 1998. Peraltro, per quanto concerne questi ultimi due indicatori, è previsto un metodo di valutazione dinamico, in base al quale è sufficiente che i relativi valori siano diminuiti in modo sostanziale avvicinandosi al valore di riferimento.

Dal confronto tra il Documento presentato quest'anno e quello predisposto dal Governo nel luglio scorso emerge un dato sicuramente positivo per l'Italia, se si considera che nel Documento dell'anno scorso il Governo prevedeva di raggiungere l'obiettivo di contenere il deficit al 3% del PIL non prima del 1998. Questa previsione, in sostanza, escludeva di fatto l'Italia dal novero dei Paesi che avrebbero preso parte fin dall'inizio all'Unione economica e monetaria. Da questa considerazione nascevano le valutazioni critiche e l'incitamento ad accelerare la convergenza verso i parametri di Maastricht. Tale incitamento, peraltro, incontrava l'avversione di quanti sottolineavano il rischio di accentuazione del ciclo recessivo in conseguenza di una più robusta manovra di contenimento della spesa pubblica. Il Governo a settembre dello scorso anno, modificando gli obiettivi definiti nel Documento di programmazione di luglio, ha anticipato già al 1997 l'obiet-

tivo del raggiungimento del parametro del 3%. Il DPEF presentato oggi all'esame delle Camere si giova certamente di questo ambizioso orizzonte delineato l'anno scorso e ne approfondisce i contenuti.

A fronte degli andamenti tendenziali, il DPEF propone interventi correttivi sufficienti a consolidare e rafforzare i risultati di risanamento della finanza pubblica programmati per il triennio 1998-2000.

Raggiungere il valore del 3% costituisce peraltro solo un primo passo. In base al patto per la stabilità, è considerato opportuno che a medio termine gli Stati cerchino di pervenire a situazioni di bilancio vicine al pareggio o addirittura in attivo. È chiaro che il raggiungimento di situazioni di bilancio sane e sostenibili è ritenuto dal Consiglio europeo una condizione fondamentale per preservare la stabilità, mantenere i tassi di interesse ad un livello basso e promuovere la crescita della produzione e dell'occupazione.

Nella primavera del 1998 avverrà la verifica più importante della vitalità del processo di integrazione economica e monetaria. Il Consiglio europeo deciderà quali Paesi faranno parte del primo gruppo che condividerà, dal primo gennaio 1999, una moneta unica parallelamente alle monete nazionali che scompariranno nel luglio 2002. 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 fin qui conseguiti e gli obiettivi proposti dal Documento del Governo consentono al Paese di presentarsi autorevolmente all'appuntamento di decisioni particolarmente delicate per il futuro politico dell'Europa. L'impegno è quello di completare quanto già avviato e di consolidare quanto già conseguito.

Il raggiungimento di tali obiettivi è pertanto affidato ad una manovra che, per il 1998, dovrà ottenere aumenti di entrata per circa 10.000 miliardi e riduzioni di spesa corrente (al netto degli interessi) per circa 15.000 miliardi. Per effetto della manovra, la spesa per interessi diminuirà di circa 1.500 miliardi: conseguentemente la

riduzione complessiva dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione ammonterà a 26.500 miliardi. Assumendo che la manovra 1998 abbia carattere strutturale, tale per cui i suoi effetti si mantengano nel tempo, il nuovo quadro programmatico della Pubblica amministrazione implica:

una lieve riduzione della pressione tributaria rispetto al livello di quello previsto per il 1997 (dal 28,55% al 28%) con il recupero quindi di circa mezzo punto rispetto all'andamento tendenziale, tenuto conto del venir meno del contributo per l'Europa;

una crescita della spesa corrente al netto degli interessi su valori inferiori al tasso di crescita del PIL nominale (3,7%);

uno sviluppo della spesa in conto capitale in linea con le previsioni tendenziali, con una crescita oltre il 14%.

La manovra programmata dal Governo è stata giudicata, nel corso delle audizioni preliminari, ben equilibrata per vari motivi. Innanzitutto perché essa non è basata solo su tagli di spesa e aumenti di entrata, ma anche sulla razionalizzazione degli esborsi. È vero che la piena efficacia della manovra delineata richiederà una forte coerenza nella fase di attuazione delle misure correttive. Determinante appare, in tal senso, la riproposizione dei meccanismi di restrizione dei flussi di cassa introdotti con la manovra per l'anno in corso, che hanno dato luogo a un fabbisogno sorprendentemente basso nei primi mesi di quest'anno. Sarebbe auspicabile anche un maggiore controllo dei comportamenti degli Enti decentrati. In proposito, ad avviso della Corte dei Conti, è da condividere l'indicazione del DPEF che afferma la necessità di mantenere, anche per il 1998, politiche di controllo della gestione di cassa e della tesoreria. Una interruzione dell'azione posta in essere nel 1997 potrebbe condurre al riprodursi dei fenomeni negativi registrati, su questo terreno, nel 1996.

Se le indicazioni contenute in questo Documento troveranno ampia accettazione, si potrà dire che la cultura della stabilità avrà prevalso.

2. L'ulteriore miglioramento dei risultati già conseguiti 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.

In uno scenario macroeconomico internazionale contraddistinto da trend di crescita economica modesti soprattutto in alcune grandi economie europee, si contrappone una espansione sostenuta negli Stati Uniti, in Gran Bretagna ed in alcuni Paesi asiatici.

Secondo le più recenti previsioni del Fondo internazionale monetario, la crescita media annua mondiale dovrebbe essere del 4,4% nel biennio 1997-98 (+4% nel 1996). Nell'insieme dei Paesi industrializzati si prevede che l'espansione si assesti intorno al 2,7% sia nel 1997 che nel 1998: nell'Unione europea dal 2,4% al 2,8% (+1,6% nel 1996). Nella Unione europea, la fase di accentuata debolezza che aveva caratterizzato il 1996 sembra quindi in via di superamento. Nonostante i segnali positivi, tuttavia, la ripresa dell'attività produttiva in Europa appare ancora caratterizzata da un certo grado di fragilità. Inoltre il previsto rafforzamento della crescita in corso d'anno, nell'Europa continentale, dovrebbe produrre un impatto assai limitato sui livelli occupazionali.

Il mercato del lavoro, in particolare, ha riflesso le posizioni cicliche dei vari Paesi, manifestando un consistente alleggerimento della disoccupazione nelle economie anglosassoni ed un appesantimento della situazione della situazione occupazionale negli altri Paesi europei, dove gli effetti del

rallentamento congiunturale si sono sommati a carenze di natura strutturale.

La disoccupazione ha assunto in Europa dimensioni imponenti e strutturali. Essa deriva innanzitutto dalla scissione in atto fra crescita economica e crescita dell'occupazione conseguente all'incremento di produttività indotto dall'innovazione, dalla globalizzazione e dalla conseguente competizione internazionale. Si sono perse occasioni preziose per contrastare questa tendenza in atto e per adeguarsi alla mondializzazione. Peraltro nell'Europa comunitaria sembra avere perso slancio lo stesso Piano Delors, il Piano più concreto e significativo elaborato al livello comunitario 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. I rimedi possibili sono facilmente individuabili: rendere più flessibile il mercato del lavoro, favorire le nuove tecnologie, migliorare la formazione dei lavoratori per renderli più appetibili alle aziende.

Occorre che l'Unione sviluppi proprie specifiche politiche mediante l'attuazione del Piano Delors e della risoluzione sullo sviluppo economico recentemente varata dal Consiglio europeo di Amsterdam. Il "pilastro economico" sarà così costruito spingendo per la realizzazione delle grandi opere e infrastrutture transeuropee, allargando la missione della Bei (la Banca europea degli investimenti), permettendole di finanziare anche le piccole e medie imprese a tecnologia avanzata, e introducendo tra i suoi settori di intervento l'educazione, la salute e l'ambiente. Occorre altresì che si realizzino gli obiettivi di cooperazione condivisi 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.

Accanto agli obiettivi di convergenza monetaria e di stabilità finanziaria sarebbe, dunque, auspicabile indirizzare una maggiore attenzione anche alla necessità di rilanciare la crescita reale delle economie

europee. Se l'impegno dei Governi nel combattere la disoccupazione divenisse altrettanto credibile di quello speso con successo nel caso dell'inflazione, l'economia dell'Unione europea ne trarrebbe certamente beneficio.

Per il nostro Paese è da rilevare l'insoddisfacente espansione dell'occupazione discendente dalle ipotesi di crescita del prodotto. Il Documento propone uno scenario di aumento dell'occupazione (in termini di unità di lavoro), a fine 2000, pari a meno di un punto percentuale. Per questo motivo il tema dell'occupazione permea l'intero Documento: le dimensioni del problema e la sua concentrazione territoriale lo rendono questione fondamentale della politica economica del Governo. Se è vero che la questione dello sviluppo, il nodo dell'occupazione e della sua qualità non possono essere affrontati soltanto con politiche macroeconomiche, di bilancio e monetarie, a tal proposito, l'attività del Governo nel corso dell'ultimo anno si è concentrata anche sulla definizione di una strategia comune e articolata, sintetizzata nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre 1996. C'è da dire che superate alcune difficoltà iniziali, l'Accordo è ormai in fase di attuazione. Ma tutto questo non basta; come è stato sottolineato nel Documento, in Italia la concentrazione della disoccupazione nel Mezzogiorno suggerisce le priorità, rende obbligate le scelte. Occorre quindi una politica regionale mirata, che valorizzi gli strumenti predisposti dal Governo. Vanno rimosse le cause che frenano gli investimenti pubblici e privati, previste e incentivate forme di flessibilità nell'utilizzo del lavoro e nel salario, anche per far emergere le diffuse attività irregolari; vanno rimosse le inefficienze delle Amministrazioni centrali e locali nella definizione di progetti di infrastrutture e opere pubbliche che finora hanno ostacolato l'utilizzo dei rilevanti fondi e dei finanziamenti disponibili in sede europea. Importanti sono i risultati che si possono ottenere mobilitando effettivamente tutte le risorse comunitarie e nazionali già disponibili e favorendo l'espansione degli investimenti privati. A tal fine è necessario

migliorare sostanzialmente la capacità di realizzazione delle Amministrazioni deputate. La vischiosità delle procedure e la presenza di troppi vincoli normativi hanno rallentato la spesa degli Enti locali. Si può incidere su questi nodi semplificando le procedure, stimolando Regioni e Comuni nell'identificare quelle opere che non possono essere completate o avviate in tempi utili, rafforzando il coordinamento orizzontale in ambito istituzionale e quello verticale tra Governo, Regioni, Enti locali e parti sociali. La strategia proposta richiede un intervento straordinario.

Occorre altresì promuovere un piano addizionale per gli investimenti pubblici che favoriscano i progetti infrastrutturali di grande manutenzione del territorio, selezionati sulla base della funzionalità e della cantierabilità.

Con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e alla scadenza degli sgravi fiscali per le imprese, occorre dare ulteriore vigore ai Patti territoriali e ai contratti d'area. Gli strumenti della programmazione negoziata, e in particolare i Patti territoriali che hanno superato la fase di sperimentazione, hanno dato evidenza (all'interno di modelli concertati di sviluppo) a diverse migliaia di iniziative produttive e a numerosi interventi di infrastrutturazione di modesta taglia ma strettamente funzionali allo sviluppo del territorio. È auspicabile che l'utilizzazione di tutte le risorse disponibili per lo sviluppo locale (locali, nazionali e comunitarie), al di fuori dei grandi progetti di interesse almeno regionale, siano utilizzate per sostenere gli strumenti della programmazione negoziata coerenti con i principi, ormai di cultura europea, del federalismo, della sussidiarietà e dello sviluppo dal basso.

LO SCENARIO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

1 L'economia mondiale.

Nel corso del 1996 la crescita economica ha proseguito a ritmo sostenuto negli

Stati Uniti (+2,5%), in Giappone (+3,6%) grazie all'impostazione espansiva della politica di bilancio, e nel Regno Unito (+2,3%), mentre si è registrato un rallentamento in Canada e negli altri Paesi europei con tassi di aumento del prodotto interno lordo (PIL) inferiori all'1,5%.

La dinamica più accentuata dell'economia ha favorito nel primo gruppo di Paesi una riduzione del tasso di disoccupazione, pari al 5,4% negli Stati Uniti e al 7,5% nel Regno Unito. La disoccupazione è invece aumentata di 0,3 punti in Giappone (3,4% delle forze lavoro) e di 0,2 punti in Canada (9,7%). Nei Paesi dell'Europa continentale si è invece registrato un peggioramento dovuto alla caduta dell'occupazione in Germania, e all'incremento delle forze lavoro in Francia e in Italia. In tutti i Paesi del gruppo dei G7 l'inflazione (misurata dall'indice dei prezzi al consumo) è rimasta sotto controllo, riflettendo l'orientamento prudente delle politiche monetarie e l'impronta restrittiva (con l'eccezione del Giappone) delle politiche fiscali, la stabilità dei prezzi internazionali delle materie prime e l'evoluzione favorevole del costo del lavoro.

In tale contesto, si è registrata una ridotta volatilità nei rapporti di cambio tra le valute europee, favorite sia dalla progressiva convergenza dei parametri richiesti dal Trattato di Maastricht che dall'apprezzamento del dollaro conseguente alla buona *performance* dell'economia statunitense unitamente ai buoni risultati raggiunti nella riduzione del disavanzo federale. La stabilità dei mercati finanziari e l'orientamento restrittivo delle politiche fiscali hanno consentito un allentamento delle condizioni di politica monetaria e una riduzione dei tassi di interesse a breve, accompagnata dal calo dei tassi ufficiali.

2 Il processo di convergenza di Maastricht.

Nel corso del 1996 è proseguito il processo di convergenza verso il rispetto dei criteri fissati dal Trattato di Maastricht: buoni risultati sono stati raggiunti da tutti gli Stati membri in termini di controllo

dell'inflazione, di riduzione dei tassi di interesse e di stabilità dei tassi di cambio. Anche sul fronte della finanza pubblica, sono stati compiuti importanti passi avanti nel contenimento dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e la riduzione del peso del debito rispetto al prodotto interno lordo.

Nel 1996 si è registrata una riduzione dell'inflazione, passata nella media europea dal 2,9% nel 1995 al 2,4% (indici armonizzati dei prezzi al consumo). Un'ulteriore flessione al 2,3% è prevista per il 1997 e al 2,2% per il 1998: in questo biennio tutti i Paesi, ad eccezione della Grecia, dovrebbero presentare secondo le previsioni ufficiali dei rispettivi Governi dei valori inferiori al parametro di riferimento. Per l'Italia si prevede una riduzione dal 4% nel 1996 al 2,5% per il corrente anno e all'1,8% per il 1998.

Tra i fattori che in particolare hanno contribuito al contenimento dei prezzi nel periodo più recente vi è la più elevata credibilità ed efficacia della politica monetaria, orientata alla stabilità dei prezzi e accompagnata da una politica di bilancio restrittiva e da una moderazione salariale. Importante è stato anche il contesto economico più generale, caratterizzato dalla più elevata concorrenza in molti mercati di beni e servizi - favorita a sua volta dal processo di completamento del mercato unico - e dal persistere di una crescita economica su livelli estremamente contenuti e comunque inferiori alle capacità produttive.

L'andamento controllato dei prezzi ha favorito a sua volta la stabilità dei mercati valutari. In questo contesto di stabilità, il 25 novembre 1996 la lira è tornata ad aderire agli accordi di cambio soddisfacendo così uno dei requisiti per la partecipazione all'Unione Monetaria. La nuova parità è di 1.906,5 lire per ECU (990 lire per marco e 295,2 lire per franco francese). Da allora la lira è oscillata all'interno della banda più ristretta del 2,5% intorno alla nuova parità.

Per quanto concerne i tassi di interesse, tra il 1995 e il 1996 la situazione di convergenza riguardo a questo parametro

è migliorata: in un contesto caratterizzato dalla discesa dei tassi a lungo termine in tutti i Paesi europei, è diminuita la dispersione intorno al valore di riferimento.

Alla discesa dei tassi hanno contribuito il declino dell'inflazione (e delle aspettative inflazionistiche) e i progressi realizzati nel risanamento della finanza pubblica: ciò ha consentito un dosaggio più equilibrato tra politica monetaria e di bilancio e ha favorito la riduzione del premio per il rischio Paese. La riduzione dei tassi, a sua volta, ha contribuito ad alleggerire la spesa per interessi contribuendo per questo lato alla riduzione dei disavanzi di bilancio.

Dopo la ripresa dell'economia tra il 1994 e l'inizio del 1995, gli sforzi di risanamento dei bilanci pubblici sono continuati in un contesto caratterizzato da una pausa della crescita economica. Ciononostante quasi tutti gli Stati membri hanno ridotto ulteriormente il proprio disavanzo pubblico nel 1996.

Per quanto riguarda il 1997, a seguito delle misure di contenimento adottate dai Governi, sono attesi ulteriori miglioramenti rispetto all'anno precedente: secondo gli obiettivi nazionali, tutti i Paesi ad eccezione della Grecia (per il 1997 è previsto un rapporto indebitamento/PIL del 4,2%, che scende al 3,4% nel 1998) dovrebbero essere in linea con il valore del 3% per il rapporto deficit/PIL.

Come si registra dalla tavola 1, nonostante i risultati ottenuti in termini di riduzione dei disavanzi di bilancio, solo in pochi casi questo è stato sufficiente ad invertire stabilmente la tendenza all'aumento del rapporto debito/PIL.

In Italia dal 1994 si registra una inversione del rapporto, che passa dal 125,1% del 1994 al 124,4% nel 1995 e al 123,8% nel 1996. Ulteriori progressi sono attesi nel successivo biennio, con un valore del 122,6% nel 1997 e del 121,1% nel 1998.

3 L'economia italiana: i risultati del 1996 e le previsioni per il 1997.

Nel 1996 il tasso di crescita del PIL ha segnato un rallentamento rispetto all'anno precedente (+0,7% rispetto al +2,9% del 1995) a causa essenzialmente della decelerazione degli investimenti in macchinari (+1,3%) e della politica di smaltimento delle scorte industriali in presenza di una domanda finale ancora debole. Il clima di incertezza, il modesto aumento del reddito disponibile e l'elevata disoccupazione hanno contenuto la crescita dei consumi privati (+0,7%).

Il mercato del lavoro resta caratterizzato da un'elevata disoccupazione e da forti disparità territoriali: rispetto ad un tasso di disoccupazione nazionale del 12,1%, si raggiunge il 21,7% nel Mezzogiorno a fronte del 7,7% del Centro-Nord.

Il DPEF si sofferma quindi sugli aspetti distributivi del reddito, sottolineando come per la prima volta dal 1991 i redditi da lavoro dipendente abbiano recuperato una parte del potere di acquisto perduto, registrando una crescita (in termini nominali) superiore di 1,5 punti percentuali dei prezzi al consumo. È invece diminuito il peso sul reddito disponibile dei redditi da capitale, a causa essenzialmente della caduta dei rendimenti dei titoli del debito pubblico che costituiscono la forma di detenzione principale della ricchezza delle famiglie italiane: il tasso sui BOT è infatti diminuito di 2,4 punti percentuali nel corso del 1996 rispetto a un calo dell'inflazione di 1,5 punti.

Nel 1996 è proseguita la discesa dell'inflazione: nell'indice dei prezzi al consumo ha raggiunto in media annua il 3,9% (4% per l'indice armonizzato dei prezzi al consumo utilizzato in sede EUROSTAT per i confronti tra i Paesi dell'Unione Europea). La favorevole evoluzione dei prezzi è coerente con il costante miglioramento dei conti con l'estero, l'andamento moderato del costo del lavoro, un attento mix delle politiche fiscali e monetaria. Il documento prevede che la discesa dell'inflazione continui nell'anno in corso e nel triennio di riferimento: è infatti previsto un valore-obiettivo di 1,8% nel 1998 e di 1,5% nel

1999 e nel 2000. Un ruolo disinflazionistico è stato svolto nel 1996 dalla politica tariffaria: il complesso delle tariffe pubbliche e dei prezzi controllati è aumentato infatti solo dell'1,5% nell'anno.

Nel Documento si sottolinea inoltre come il processo in atto verso la stabilità dei prezzi abbia carattere strutturale. Tenuto conto, infatti, che il processo di disinflazione non ha determinato una compressione dei margini di profitto e al contempo si è verificata una variazione significativa dei prezzi relativi, sintomo di un'accresciuta competitività del sistema, si può ritenere che nel 1996 non si è accumulato un potenziale inflazionistico tale da avere ripercussioni negative negli anni successivi ai primi accenni della ripresa.

L'insieme dei fattori finora descritti ha influenzato positivamente anche la dinamica dei tassi di interesse, favorendo la loro riduzione sia nel comparto a lungo termine che in quello a breve. Rispetto al rendimento di inizio anno i BOT sono diminuiti di quasi 3 punti percentuali. In particolare, i BOT a tre mesi sono passati dal 9,80% di gennaio al 6,95% di dicembre. Per i buoni del tesoro poliennali-BTP a 3 anni, il rendimento di gennaio pari al 10% è sceso a dicembre fino al 6,31%. Per i BTP a 10 anni la riduzione dei rendimenti nell'anno è stata di 3,35 punti percentuali, passando dal 10,66% al 7,31%. Infine i CCT sono passati dal 10,88% di inizio anno al 7,07% di dicembre.

Parallelamente è diminuito il differenziale dei tassi a lungo termine rispetto ai titoli tedeschi dai 4 punti percentuali del marzo 1996 a meno di 2 punti a fine anno, evidenziando la fiducia che i mercati di capitali ripongono nel processo di stabilizzazione in atto in Italia e nella tenuta della nostra valuta.

Per quanto riguarda il 1997, si prevede una lieve ripresa con una crescita del PIL dell'1,2%, inferiore quindi a quella attesa per l'insieme dei Paesi industrializzati (2,5%) e per quelli facenti parte dell'Unione Europea (2,4%).

I consumi privati crescono ad un tasso appena più elevato (+0,8%) rispetto al 1996, mentre una dinamica più accentuata

è attesa per gli investimenti fissi lordi (+2,6%), soprattutto nel comparto delle costruzioni (+3,2%). Anche le esportazioni dovrebbero crescere significativamente (+4,3%) dopo la stasi dell'anno precedente e ad un tasso più rapido delle importazioni (+3,9%), favorendo un ulteriore miglioramento del saldo merci della bilancia dei pagamenti, che già nello scorso anno ha raggiunto i 93.503 miliardi, e del saldo corrente, che in base alle attuali previsioni dovrebbe passare dal 3,5% del PIL al 3,8%.

In questo scenario l'occupazione cresce appena dello 0,2% e il tasso di disoccupazione permane sui livelli elevati dell'anno precedente (12,1% delle forze lavoro).

Nei primi mesi dell'anno in corso è continuato il processo di riduzione dell'inflazione con una dinamica molto contenuta dei prezzi al consumo che hanno portato il tasso tendenziale ad un valore storicamente molto basso (+1,7%). Tenuto conto che per effetto di confronti statistici si attende un rialzo a partire dai mesi estivi, nella media annua si dovrebbe arrivare al 2,5%.

Il clima di fiducia dei mercati finanziari dovrebbe consentire una ulteriore flessione dei tassi di interesse: si ipotizza infatti che il tasso sui BOT a 12 mesi debba scendere dall'attuale livello del 6,7% al 6%, al 5,7 e al 5,5 alla fine rispettivamente del 1998, del 1999 e del 2000; in un contesto di risanamento strutturale della finanza pubblica, la discesa dei tassi d'interesse potrebbe risultare anche maggiore. Il previsto ulteriore miglioramento del saldo delle partite correnti dovrebbe portare all'azzeramento della posizione debitoria netta sull'estero, con conseguente beneficio in termini del servizio del debito.

4 Lo scenario macroeconomico per il triennio 1998-2000.

Le stime delle principali grandezze macroeconomiche relative al triennio 1998-2000, unitamente alle stime riferite al 1996 e al 1997 in precedenza illustrate, sono riportate nella seguente Tavola 2:

Questo scenario programmatico 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. Le previsioni del DPEF evidenziano per il 1998 un consolidamento della crescita del PIL reale che passa dall'1,2% nel 1997 al 2% nel 1998, per poi aumentare al 2,5% nel 1999 e al 2,7% nel 2000.

La ripresa è legata alla crescita delle esportazioni e degli investimenti fissi lordi, sia in macchinari che in costruzioni, che dovrebbero crescere a un tasso medio annuo del 5,4% nel triennio. Questa previsione sconta un'accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture, dopo la stasi degli ultimi anni. Grazie all'azione di risanamento dei conti pubblici, infatti, sarà possibile destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi in conto capitale. Anche i consumi delle famiglie dovrebbero mostrare una dinamica più sostenuta fino a raggiungere nel 2000 un tasso di incremento annuo superiore al 2%. Questa evoluzione si accompagnerebbe a una graduale ripresa del reddito disponibile in termini reali, pur in presenza di un quadro di moderazione salariale. Si prevede infatti nel triennio una crescita media annua delle retribuzioni lorde pro-capite del 1,9% (1,6% le retribuzioni pubbliche, 2,1% quelle private).

Il tasso di disoccupazione, pari all'11,7% nel 1998, diminuisce lievemente nel triennio di riferimento passando dall'11,1% del 1999 e al 10,4% nel 2000. Questa lenta evoluzione è ascrivibile ad un'aumento delle forze lavoro solo in parte compensato dalla crescita dell'occupazione; su quest'ultima dovrebbero influire positivamente le iniziative prese dal Governo sul part-time e lavoro interinale.

Il valore-obiettivo per l'inflazione è fissato all'1,8% per il 1998, e all'1,5% nel 1999 e nel 2000.

Secondo quanto si afferma nel Documento, "nonostante questo sia un obiettivo possibile, andranno tuttavia ritenute presenti alcune condizioni che potrebbero essere di ostacolo al raggiungimento del va-

lore programmatico e che dovranno essere attentamente seguite per poter far fronte a eventuali scostamenti:

il cambio si è stabilizzato. Non si manifesteranno, quindi tra il 1997 e il 1998, gli effetti favorevoli provocati l'anno precedente dalla rivalutazione del cambio effettivo della lira: la crescita dei prezzi esteri, sia delle materie prime che dei beni fini, potrebbe essere di conseguenza maggiore nel 1998 di quella verificatasi nel 1997;

recuperi dei margini aziendali o aumenti del costo del lavoro derivanti dalla contrattazione nazionale o aziendale non coerenti con la politica dei redditi potrebbero mettere a rischio l'obiettivo programmatico."

In tale contesto dovrebbe proseguire la tendenza al ribasso dei tassi di interesse e alla riduzione del differenziale con i tassi tedeschi. In particolare, è previsto un tasso sui BOT a 12 mesi del 6% a fine 1998, che scende al 5,7% nel 1999 e al 5,5% nel 2000.

Secondo quanto è emerso nel corso delle audizioni svolte congiuntamente dalla V Commissione della Camera e dalla 5a Commissione Senato, lo scenario macroeconomico prospettato dal Governo è ritenuto in larga misura realistico e coincidente con quello degli Istituti di ricerca e dell'Istat. Pur tuttavia l'aumento dell'occupazione è ritenuto ottimistico secondo le stime della Banca d'Italia.

I RISULTATI DI FINANZA PUBBLICA E LE PREVISIONI FUTURE

1. Il consuntivo 1996.

I risultati di finanza pubblica per il 1996 hanno risentito oltre che della limitata crescita dell'economia anche del ritardato o ridotto effetto di talune misure di contenimento adottate con le manovre correttive e del venir meno degli effetti positivi derivanti da eventi straordinari verificatisi nell'anno precedente.

Con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni, che costituiscono l'aggregato rilevante nei confronti internazionali, l'indebitamento netto è passato da 123.263 miliardi nel 1995 a 126.325 miliardi nel 1996, riducendo il suo peso sul PIL dal 6,96% al 6,74%.

L'avanzo primario si è ridotto nei due anni, passando da 77.868 miliardi (4,4% del PIL) a 75.388 miliardi (4,02%).

La spesa per interessi è cresciuta lievemente in valore assoluto passando da 201.131 miliardi a 201.713 miliardi, riducendo peraltro il suo peso rispetto al PIL dall'11,36% al 10,77%. È comunque proseguita la riduzione del rapporto debito/PIL, passato dal 124,4% nel 1995 al 123,8% nel 1996. Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni effettuate, è risultato di 128.852 miliardi, pari al 6,9% del PIL in riduzione rispetto al 7,2% del 1995.

2 Le previsioni 1997.

Di fronte alla non desiderata evoluzione tendenziale delle grandezze di finanza pubblica ed in particolare allo scostamento dello 0,8 % del PIL previsto per l'indebitamento netto delle P.A., il Governo riteneva opportuno adottare tempestivamente delle misure correttive atte a recuperare integralmente l'obiettivo del rapporto del 3% del PIL, richiesto dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria.

È stato pertanto emanato il decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, recante "Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica" convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140, che esercita effetti di contenimento sul fabbisogno del settore statale e sull'indebitamento netto della P.A.

pari a 15.500 miliardi per il 1997, con ulteriori effetti per gli anni futuri. In termini di saldo netto da finanziare, riferito in termini di competenza al bilancio dello Stato, gli effetti attesi sono di 9.772 miliardi per il 1997, 8.371 miliardi per il 1998 e 2.545 miliardi per il 1999. Questi interventi si aggiungono a quelli già adottati dal Governo per l'azione di risanamento della finanza pubblica con la legge finanziaria per il 1997 (legge n. 663/1996) e con i due provvedimenti collegati legge n. 662/1996 e decreto-legge n. 669/1996 convertito con modificazioni nella legge n. 30/1997, il cui effetto stimato è di 66.300 miliardi per il 1997.

3 Gli andamenti tendenziali nel triennio 1998-2000.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria, così come richiesto dall'articolo 3, comma 2, lettera a) della legge n. 468/1978, indica i parametri essenziali utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi del settore pubblico a politiche invariate. La stessa norma specifica che per politiche invariate deve intendersi l'invarianza della legislazione relativa ai diritti dei beneficiari ed al livello delle prestazioni da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti amministrativi.

Le stime dei flussi di entrata e di spesa del Settore Statale, determinante analiticamente con i criteri sopra descritti, sono riportate sul conto della Pubblica amministrazione attraverso una procedura che utilizza un modello articolato contabile.

Sulla base delle ipotesi descritte, lo scenario tendenziale della P.A. relativo al prossimo triennio presenta la seguente evoluzione:

In particolare l'indebitamento netto, in assenza di manovre correttive, passa dai 58.658 miliardi nel 1997, pari al 3% del PIL, a 83.390 miliardi nel 1998 (4,1%), a 92.788 nel 1999, (4,4%), per stabilizzarsi a 89.499 miliardi nel 2000 (4,1%).

I valori differenziali (avanzo primario e indebitamento netto) evidenziati nella precedente Tavola 3, sono il risultato dello sviluppo tendenziale delle principali poste di entrata e di spesa della Pubblica amministrazione. In assenza di ulteriori manovre, si prevede infatti che:

le uscite complessive al netto degli interessi aumentano da 811.922 miliardi nel 1997 a 864.249 miliardi nel 1998, a 893.310 nel 1999, a 923.319 miliardi nel 2000, con tassi di crescita monetari, nei tre anni dal 1998 al 2000 rispettivamente pari al 6,44 per cento, 3,36 per cento e 3,36 per cento;

le spese per prestazioni sociali aumentano dai 360.823 miliardi nel 1996 ai 436.443 miliardi nel 2000, con una crescita della quota rispetto al PIL dal 19,3 per cento al 19,8 per cento;

le entrate complessive aumentano da 942.799 miliardi nel 1997 a 1.011.097 miliardi nel 2000, con una previsione di aumento dell'1,44 per cento nel 1998, del 2,52 per cento nel 1999 e del 3,12 per cento nel 2000. Ciò è la conseguenza anche di un andamento della pressione tributaria che passa dal 27,1 per cento nel 1996 al 28,6 per cento nel 1997, per scendere al 27,5

per cento nel 1998, al 26,9 per cento nel 1999 e al 26,7 per cento nel 2000;

Per effetto degli andamenti descritti e anche in assenza di ulteriori manovre, il debito della P.A. (definizione UE), che passa dal 123,8% del PIL del 1996 al 122,76% nel 1997, resterebbe sostanzialmente stazionario in percentuale del PIL negli anni successivi, risultando pari al 122,8% nel 1998 e al 122,92% nel 1999, per poi scendere al 122,44% nel 2000.

4 Gli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 1998-2000.

Confermato l'obiettivo per l'anno in corso di contenere l'indebitamento netto della P.A. entro il 3% del PIL, per il triennio successivo il Documento propone ulteriori passi avanti, tali da portare il rapporto ad un valore del 2,8% nel 1998, al 2,4% nel 1999 e all'1,8% nel 2000.

Secondo il Documento, questa scelta è giustificata dall'esigenza di un riequilibrio strutturale del bilancio e dal rispetto degli obblighi indicati nel patto di stabilità e di crescita che impegna tutti i Paesi, che intendono partecipare all'Unione economica e monetaria dal 1° gennaio 1999, a perseguire un obiettivo di saldo di bilancio prossimo al pareggio.

Con riferimento alla Pubblica Amministrazione:

l'indebitamento netto diminuirà in valore assoluto rispetto ai valori stimati

per il 1997 (58.658 miliardi): esso passa infatti da 56.890 miliardi nel 1998 (2,8% del PIL), a 50.785 miliardi nel 1999 (2,4% del PIL), a 39.703 miliardi nel 2000 (1,8% del PIL);

la spesa per interessi si ridurrà in valore assoluto, a ritmi più sostenuti rispetto all'andamento tendenziale, passando dai 189.535 miliardi del 1997 (9,68% del PIL) a 174.019 miliardi nel 1998 (8,56%), a 177.491 miliardi nel 1999 (8,39%) e a 173.777 miliardi nel 2000, anno in cui l'incidenza sul PIL arriva al 7,88%;

a fronte dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto, il miglioramento conseguito in termini di riduzione della spesa per interessi consentirà di ridurre nel triennio l'avanzo primario, il cui peso sul PIL si stabilizzerà nel 2000 intorno ad un valore del 6,1%.

La tavola seguente (Tav. 4) evidenzia il percorso di rientro rispetto all'andamento tendenziale (cfr. Tavola 3). Un percorso che sconta una manovra correttiva sul saldo primario pari a 25.000 miliardi nel 1998 e, nell'ipotesi che la correzione per il prossimo anno si proietti interamente sul biennio successivo (conservi cioè la caratteristica di essere assunta come misura strutturale), di ulteriori 14.503 miliardi nel 1999 e di 6.793 miliardi nel 2000. È da notare che l'effetto sull'indebitamento netto è maggiore, perché in riduzione di tale saldo opera anche la minore spesa per interessi (1.500 miliardi nel 1998, 2.500 miliardi nel 1999 e 3.500 miliardi nel 2000) che si determina come effetto indotto dal contenimento dei saldi operato dalla manovra, ma che correttamente non viene contabilizzato nella stessa.