

IL QUADRO GENERALE DELLA MANOVRA PER IL 1997

1. Rispetto alle indicazioni fornite nel DPEF relative alla manovra di finanza pubblica 1997-99, la situazione prospettata nella Legge Finanziaria 1997 (e provvedimenti collegati) risulta profondamente modificata negli obiettivi, nelle quantità, nella struttura.

L'obiettivo precedente era quello di un fabbisogno del settore statale di 88.000 miliardi per il 1997, collegato ad un avanzo primario di 105.400 miliardi. In tale quadro programmatico si delineava un intervento correttivo per il 1997 pari a 32.400 miliardi complessivi, suddivisi, secondo un rapporto di circa 1 a 2, tra 11.200 miliardi di nuove entrate e 21.000 miliardi di riduzione delle spese, rispetto all'andamento tendenziale, portando il fabbisogno al 4,5% del Pil. In quella sede il Governo non escludeva, tuttavia, un successivo momento di valutazione sugli andamenti della congiuntura e dei mercati finanziari per verificare le condizioni per una eventuale accelerazione dei tempi di avvicinamento ai criteri di convergenza indicati nel trattato di Maastricht.

2. Con la Legge Finanziaria 1997, il Governo ha rivisto tale impostazione sulla base di due considerazioni: lo scostamento per il 1996 che il fabbisogno presenta rispetto alle previsioni, (calcolato dal Governo in 10.000 miliardi) attribuito ad un minor gettito per la debole

espansione dei consumi e dell'occupazione e al maggior drenaggio di risorse da parte degli enti decentrati. A ciò si è aggiunta, all'ultimo momento, la decisione di effettuare, già per il 1997, un ulteriore intervento di carattere straordinario per condurre i nostri conti pubblici all'interno dei parametri fissati. Per il 1997 sono state, quindi, previste minori spese per 25.000 miliardi e maggiori entrate per 12.500 miliardi con una riduzione del fabbisogno pari a 37.500 miliardi. Inoltre "l'intervento per l'Europa" è fissato in 25.000 miliardi, 12.500 dei quali derivanti da un prelievo straordinario sui redditi. Si configura così una manovra complessiva di 62.500 miliardi. Il fabbisogno risulta fissato a 61.400 miliardi con un avanzo primario programmatico di 131.000 miliardi.

L'insieme della nuova manovra costituisce la risposta che il Governo ha ritenuto di dover dare ai vincoli posti dai ben noti parametri per entrare, fin dal primo momento, nell'Unione Europea Monetaria e per puntare, già nel 1997, a realizzare un rapporto fabbisogno/PIL intorno al 3%; rappresenta un passo essenziale per allineare i tassi di interesse del nostro paese a quelli prevalenti negli altri paesi europei.

3. Il Cnel sottolinea l'importanza di una tale decisione e condivide lo sforzo aggiuntivo che il Governo richiede a tutta la collettività.

Come più volte sottolineato nei propri documenti, il Cnel

ritiene l'adesione dell'Italia, sin dalla prima fase, al processo che porterà alla moneta unica un obiettivo prioritario. E' oramai consapevolezza comune che i costi di un'eventuale non partecipazione sarebbero superiori ai sacrifici necessari per soddisfare i requisiti di convergenza.

Il Cnel ha ripetutamente affermato come la mancata partecipazione significherebbe perdere una straordinaria occasione di modernizzazione del Paese. Ribadisce oggi che, qualora l'Italia non entrasse, sin dalla prima fase, nell'area della moneta unica, la nostra situazione non rimarrebbe invariata, ma si allontanerebbe ulteriormente dall'Europa, con conseguenze negative sotto il profilo politico, economico e finanziario.

A parere del Cnel, è significativo che, contestualmente alla Finanziaria, le parti sociali e il Governo abbiano affrontato il problema dell'occupazione.

L'"Accordo per il lavoro" recentemente sottoscritto dalle parti sociali con il Governo, proseguendo sulla strada della concertazione, oltre a definire modalità di attuazione di alcuni impegni già assunti nell'accordo del '93, ha fissato le premesse di interventi attivi per l'occupazione fondati sulla consapevolezza che "risanamento finanziario, creazione di condizioni per una crescita stabile e politiche per l'occupazione non sono obiettivi alternativi".

L'accordo conferma quindi la convinzione, sempre ribadita

dal Cnel, che l'Europa non possa essere costruita solo sugli obiettivi dell'unione monetaria, ma vada costruita anche sulla lotta alla disoccupazione che rappresenta oggi un problema non più eludibile e che accomuna, sia pure in misure diverse, tutti i paesi dell'UE.

Il Cnel esprime al riguardo la propria preoccupazione per l'assenza, nella manovra del Governo, di espliciti riferimenti all'Accordo e per la mancata previsione, sino ad oggi, di provvedimenti atti alla sua attuazione. Invita pertanto il Governo a dare immediato seguito agli impegni assunti in questo senso anche al fine di controbilanciare i rischi di effetti depressivi della manovra sulle attività economiche; a definire gli ambiti di applicazione dello strumento dei contratti d'area chiarendone i rapporti con lo strumento dei patti territoriali.

Nel quadro delle azioni per lo sviluppo, il Cnel proprio sulla base delle esperienze direttamente acquisite attraverso l'iniziativa dei patti territoriali, ritiene prioritaria ed urgente la ripresa di una forte politica per il Mezzogiorno e per le aree depresse, anche al fine di un più completo ed efficace utilizzo delle risorse comunitarie.

GLI ELEMENTI DI INCERTEZZA

4. In considerazione dell'importanza che il Cnel attribuisce all'obiettivo della partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea, diviene di cruciale importanza la valutazione circa l'adeguatezza quantitativa della manovra in relazione all'evoluzione del quadro macroeconomico. Al riguardo, si osserva che il Governo non ha ancora dato pienamente conto del nuovo quadro previsivo di finanza pubblica, in particolare per quello che riguarda l'aggregato della PA che costituisce il parametro di riferimento del Trattato di Maastricht.

5. Nell'elencare di seguito i punti che hanno sollevato perplessità, il Cnel invita il Governo a fornire gli elementi necessari per una compiuta valutazione dell'insieme.

a) Si ricorda innanzitutto che nel DPEF del luglio scorso si prospettava una differenza (imputabile ai crediti d'imposta e all'attuazione delle note sentenze della Corte Costituzionale in materia pensionistica) di 1 punto percentuale del PIL fra l'indebitamento della PA (stimato in 5,5%) e il fabbisogno del settore statale (4,5%) nel 1997. Nella nota di aggiornamento del DPEF del 2 ottobre scorso, i due aggregati vengono invece posti entrambi al 3% senza che vi sia una esplicitazione dei motivi. Peraltro nel DPEF si indicava in 139.000 miliardi l'indebitamento tendenziale della PA nel 1997 (tenuto

conto degli effetti della manovra aggiuntiva di giugno); considerando da un lato l'entità dell'attuale manovra (62.500 miliardi) e dall'altro il maggiore fabbisogno (indicato in 5.000 miliardi nella Relazione alla Finanziaria) imputato al finanziamento dell'accordo sul lavoro e alle tendenze dei conti del 1996, si giunge ad una misura di 81.500 che rappresenta il 4,2% del PIL.

b) Una parte consistente dei tagli di spesa del settore statale non incidono sull'aggregato della PA, come ad esempio i tagli ai trasferimenti agli enti decentrati, a fronte dei quali sia consentito o addirittura previsto un maggiore ricorso all'indebitamento degli stessi enti. A riguardo sarebbe utile un chiarimento di quanto affermato nella nota di aggiornamento al DPEF secondo cui "l'importo aggiuntivo di riduzione del fabbisogno si trasferisce interamente sui conti della Pubblica Amministrazione".

c) Secondo accreditati istituti di ricerca, sarebbe sottostimata la cifra indicata dal Governo di 123.000 miliardi per il disavanzo del 1996 e sarebbe più attendibile una cifra attorno a 130.000 miliardi; sarebbe pertanto sottostimata anche la cifra indicata dal Governo come trascinamento sul 1997.

d) Il grado di realizzazione della manovra, come indicato nelle osservazioni analitiche che seguono, è incerto su più punti. Inoltre, l'esperienza degli ultimi anni insegna che gli effetti reali delle manovre sono di molto inferiori agli annunci.

e) Il quadro di finanza pubblica del Governo poggia su una

previsione di crescita del PIL pari al 2% nel 1997. Un risultato che il Cnel non ritiene scontato data l'attuale situazione di debolezza congiunturale e gli effetti restrittivi di breve periodo che potrebbero essere indotti dalla stessa manovra, senza opportuni bilanciamenti riguardo ai tassi di interesse e al rilancio degli investimenti.

L'insieme di queste considerazioni ha portato alcuni istituti ad effettuare valutazioni che differiscono sensibilmente rispetto al 3% indicato dal Governo. Ogni previsione è soggetta a margini di incertezza. Il Cnel ritiene tuttavia che l'univocità di segno delle incertezze e le loro dimensioni nuoccia alla credibilità dell'azione di Governo e non consenta di cogliere appieno i vantaggi sperati della manovra in termini di minori tassi di interesse; il Cnel invita quindi il Governo a fare chiarezza al più presto e a definire meglio le tendenze e gli obiettivi effettivamente perseguibili.

6. A parere del Cnel, nel merito della manovra insistono non pochi elementi di incertezza. Una parte consistente di essa è demandata infatti, a provvedimenti successivi o a leggi delega. Si tratta di oltre 30.000 miliardi che in massima parte debbono ancora tradursi in provvedimenti specifici. Essendo circa la metà della manovra ancora indeterminata nei contenuti, risulta difficile valutarne gli effetti e l'impatto sulle varie categorie di

cittadini. La parzialità delle informazioni e delle conoscenze oggi disponibili, non consente, quindi, al Cnel di esprimere un documentato e meditato parere su molti specifici aspetti della manovra. Valutazioni più puntuali potranno essere avanzate solo quando la manovra sarà nota nella sua globalità.

Il Cnel osserva, comunque, che molti dei provvedimenti annunciati (delega sull'introduzione dell'IREP, eliminazione di una serie di imposte e tasse erariali e locali, introduzione di una addizionale Irpef e rimodulazione delle aliquote di quest'ultima con la modifica delle detrazioni per carichi di famiglia, ed altro) produrranno inevitabilmente effetti redistributivi di non lieve portata e direzione, anche se essi potranno essere valutati solo in presenza di misure quantitative definite. Significativi elementi di valutazione sono, peraltro, attesi dalla Commissione Politica Economica del Cnel che ha affidato in questo senso un incarico ad esperti esterni e le cui risultanze saranno portate quanto prima all'attenzione dell'Assemblea.