

L'Italia e l'Unione Monetaria Europea

Italia	2.056	2.212
Germania	1.566	2.017
Francia	1.083	1.278
Regno Unito	846	906
Spagna	502	590
Belgio	525	574
Olanda	444	492
Svezia	265	317

In questo studio viene esaminata la questione della partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'Unione Monetaria Europea nella ipotesi che essa abbia inizio il 1 gennaio 1999, secondo quanto stabilito nel Trattato di Maastricht. L'esame si riferisce alle 5 condizioni di convergenza previste dal Trattato, con particolare riferimento alla situazione della finanza pubblica, anche in considerazione del cosiddetto "patto di stabilità", approvato il 16 ottobre scorso dalla Commissione Europea, che fissa un indirizzo a medio termine in materia di bilanci pubblici.

istituto
**Ugo
La
Malfa**

Istituto Ugo La Malfa
Viale XXI Aprile, 81
00162 Roma
tel. 06/6865044 - 44244896
<http://www.netart.it/ulm>

11 Novembre 1996

PRESIDENTE ONORARIO: Leo Valiani

PRESIDENTE: Francesco Cingano

SEGRETARIO GENERALE: Giorgio La Malfa

CONSIGLIO: Girolamo Arnaldi

Francesco Cingano, Giorgio La Malfa,
Piergaetano Marchetti, Guglielmo Negri

SOCI FONDATORI: Francesco Cingano, Enrico
Cuccia, Giovanni Ferrara, Giorgio La Malfa,
Antonio Maccanico, Leo Valiani

SOCI: Massimo Andolfi, Girolamo Arnaldi,
Giancarlo Cerutti, Luigi Fausti, Luisa La Malfa,
Piero Maranghi, Vincenzo Maranghi, Piergaetano
Marchetti, Guglielmo Negri, Cesare Romiti,
Giancarlo Tartaglia, Marco Tronchetti Provera

COMITATO ACCADEMICO: Girolamo Arnaldi
Carlo Boffito, Francesco Calogero, Arturo

Colombo, Fulvio Coltorti, Piero Craveri,
Vittorio Gabrieli, Alessandro Galante Garrone,
Riccardo Gallo, Enzo Grilli, Felice Ippolito,
Gennaro Sasso, Paolo Savona

DESIGN: Filippo Gregoretti, Luigi Pierantoni

EDITING: Alpha Channel Interactive s.r.l.
via delle Coppelle, 74 - 00186 Roma tel.
06/68805926

STAMPA: Litoflash, viale Dell'Università n°23
00185 Roma - tel. 06/4457334

- *L'Istituto "Ugo La Malfa" è una associazione senza fini di lucro nata nel 1980, per iniziativa e ad opera di amici e collaboratori dello statista repubblicano, con lo scopo di "promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia e la storia repubblicana", curando in particolare l'archivio degli scritti di Ugo La Malfa e la documentazione della sua attività politica e di governo.*

La rapida trasformazione politica ed istituzionale avvenuta negli ultimi anni ha portato l'Istituto a considerare necessario affiancare a questo compito storico e memorialistico, un'attività di chiarimento e approfondimento dei problemi politici, economici e sociali che condizionano lo sviluppo civile ed il progresso dell'Italia.

A questo scopo è stato adottato un nuovo Statuto che così integra i compiti dell'Istituto: «a) promuovere, coordinare e sviluppare ricerche, pubblicazioni e documenti, studi e convegni sulla politica, le istituzioni, l'economia dell'Italia repubblicana e sui problemi della politica internazionale, con particolare riferimento all'integrazione europea; b) stimolare il contributo delle correnti di pensiero democratico-liberale alla ricerca di soluzioni per il migliore funzionamento dello Stato e della società italiana».

I soci dell'Istituto sono diciotto fra soci fondatori e nuovi associati. È stato costituito, inoltre, un Comitato Accademico composto da tredici membri che ha il compito di programmare le iniziative intese alla realizzazione degli scopi sociali.

Oggi l'Italia ha di fronte a sé una serie di sfide di straordinaria importanza. La partecipazione alla costruzione dell'Europa impone scelte nuove e complesse che investono quasi tutti gli aspetti della vita istituzionale, sociale ed economica.

Si tratta di por mano al dissesto delle pubbliche finanze, di ridefinire i modelli di governo, di riconsiderare la presenza dello Stato nell'economia, di procedere alle privatizzazioni e alla riorganizzazione dello stato sociale, di cercare strade innovative per affrontare il persistente dualismo Nord-Sud.

L'urgenza delle decisioni da assumere coglie però il paese in un momento particolarmente delicato: un periodo di transizione in cui al precedente pluridecennale equilibrio politico non è ancora subentrata una nuova stabile fase della vita della Repubblica.

Dalla consapevolezza delle difficoltà sorge per tutti un dovere di formalizzare e porre a disposizione della comunità i propri punti di vista, le proprie diagnosi, le proprie proposte: ciò vale a maggior ragione per coloro che si riconoscono nella tradizione della cultura democratico-liberale la cui storia si intreccia e quasi si immedesima con la storia nazionale.

L'Istituto ha l'ambizione di dare il proprio contributo al dibattito in corso con interventi rigorosi e meditati. Si tratta di un obiettivo difficile ma che, con noi, parti importanti dell'opinione pubblica ritengono necessario.

L'Italia e l'Unione Monetaria Europea

Una proposta

■ di Giorgio La Malfa

In questo studio viene esaminata la questione della partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'Unione Monetaria Europea nell'ipotesi che essa abbia inizio il 1 gennaio 1999, secondo quanto stabilito nel Trattato di Maastricht.

L'esame si riferisce alle 5 condizioni di convergenza previste dal Trattato, con particolare riferimento alla situazione della finanza pubblica, anche in considerazione del cosiddetto "patto di stabilità", approvato il 16 ottobre scorso dalla Commissione Europea, che fissa un indirizzo a medio termine in materia di bilanci pubblici.

Sono necessarie due precisazioni preliminari. Nell'affrontare la questione del grado di preparazione del nostro paese rispetto alla moneta unica, ci limitiamo a supporre che la data di avvio della terza fase abbia luogo secondo il calendario di Maastricht.

L'orientamento favorevole alla realizzazione dell'Unione Monetaria appare oggi consolidato nella gran parte dei paesi europei. E tuttavia permane un'incertezza sulle decisioni che verranno prese in materia. Vi sono da un lato, tanto in Germania che in Francia, difficoltà nel rispetto dei parametri di convergenza che, se venissero confermate nei prossimi mesi, porrebbero l'Unione davanti alla scelta fra un allentamento dei parametri stessi - che giudichiamo improbabile - ed un rinvio - che potrebbe in quel caso divenire inevitabile - della data di avvio.

D'altro canto vi è il fatto che l'unificazione monetaria è una decisione sostanzialmente irreversibile con tutti i riflessi di carattere politico che essa comporta.

In che misura la Germania - ed in particolare le sue autorità monetarie - accetteranno di affidare a un organismo europeo decisioni che fino ad oggi sono state prese in piena autonomia, seguendo linee ed orientamenti spesso divergenti da quelli dei partners? In che misura gli altri paesi europei accetteranno di rinunciare alla sovranità monetaria, senza che siano messi a punto strumenti di politica economica che ne compensino l'impatto?

In realtà, a noi non appare possibile, oggi, una previsione definitiva sulle decisioni che l'Europa assumerà fra il '97 e il '98, anche se ci sembra che il governo tedesco mantenga un atteggiamento molto fermo circa l'avvio del progetto e che dunque il calcolo delle probabilità inclini nella direzione dell'avvio della moneta unica nei tempi previsti. Un secondo aspetto che non abbiamo ritenuto di esaminare in questo studio, riguarda le conseguenze economi-

che, finanziarie ed anche politiche che si determineranno nei paesi che non faranno parte dell'UME fin dal suo inizio: i cosiddetti paesi "pre-in", secondo la terminologia europea.

Se in Italia vi fosse, come sembrava fino a qualche mese fa, una corrente di pensiero favorevole a un ingresso in un momento successivo al primo avvio dell'Unione, il tema meriterebbe di essere approfondito. Poiché ormai è opinione generale che si debba mirare a far parte del primo gruppo, è inutile chiedersi i pro e i contro di questa scelta. In ogni caso, la nostra opinione è che lo sforzo di risanamento finanziario che l'Italia sta compiendo sotto l'impulso dei vincoli del Trattato, diventerebbe più oneroso qualora l'esclusione dall'UME sancisse la gravità della nostra situazione finanziaria.

Queste sono dunque le ragioni per le quali abbiamo circoscritto l'analisi all'ipotesi che la terza fase dell'UME abbia inizio alla data prevista del 1 gennaio 1999 e concentrato l'analisi sulla possibilità per l'Italia di superare, entro quella data, questa specie di esame di ammissione.

Ciò premesso il nostro studio giunge alle seguenti conclusioni: sulla base della attuale politica del governo, esposta nella Nota di Aggiornamento al DPEF 1997-1999 del 2 ottobre 1996, dei cinque parametri di Maastricht, l'Italia ne mancherà certamente uno, quello relativo allo stock del debito, che resterà vicino al doppio del limite consentito. Violerà, inoltre, molto probabilmente, quello relativo al fabbisogno della Pubblica Amministrazione, anch'esso destinato a collocarsi fra il 25 e il 50% al di sopra del limite. Appare possibile, anche se difficile, il rispetto dell'obiettivo relativo all'inflazione. Raggiungibile invece il parametro sui tassi di interesse. Circa la permanenza biennale nel Meccanismo di Cambio, qualora l'Italia entrasse entro la fine del '96, e' da accertare se l'Unione possa considerare rispettato il requisito. La Tabella 6 dello studio riprodotta qui a fianco sintetizza queste conclusioni.

Dalle valutazioni riassunte nella Tabella non si ricava una conclusione univoca e definitiva circa la posizione dell'Italia. La decisione circa la partecipazione all'Unione Monetaria, seppur basata sulle relazioni economiche della Commissione Europea e dell'Istituto Monetario Europeo (IME), sarà influenzata da valutazioni essenzialmente politiche del Consiglio Europeo che si riunirà all'inizio del '98. E tuttavia, non si può non concludere che, allo stato delle cose e dei provvedimenti adottati o in via di adozione da parte del governo italiano, la partecipazione italiana all'UME dal 1° gennaio 1999 appare molto improbabile.

Circa il rientro della lira nello SME, lo studio rileva che la rivalutazione del cambio della nostra moneta registratosi negli scorsi mesi e la più accentuata dinamica dei prez-

Tabella 6

L'ITALIA E I PARAMETRI DI MAASTRICHT 1997

	PARAMETRI DI MAASTRICHT	ITALIA	GRADO DI CONVERGENZA
Inflazione (1,5% in più della media dei tre paesi con minore inflazione)	2,5 - 3%	2,5 - 3%	+
Tassi di interesse (2% più della media dei tassi nei tre paesi con minore inflazione)	7,5 - 8,5%	8%	+
Deficit della Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL	3%	3,5 - 4,5%	-
Stock del debito pubblico in rapporto al PIL	60%	124%	-
Partecipazione biennale al Meccanismo Europeo di Cambio	Due anni	Se l'Italia entra a fine '96 i due anni scadrebbero il 31 dicembre 1998	?

- + = L'Istituto ritiene possibile il rispetto del criterio
 ? = L'Istituto ritiene impossibile o improbabile il rispetto del criterio
 - = L'Istituto ritiene che l'interpretazione circa il rispetto o meno di questa clausola possa essere oggetto di decisione da parte del Consiglio Europeo

zi e dei costi italiani rispetto ai principali paesi dell'Unione, ha determinato nell'ultimo anno un apprezzamento reale del cambio dell'ordine del 10%. Tale valutazione corrisponde a quella effettuata dal governo nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997.

In tali condizioni un rientro nello SME alle attuali quotazioni della lira, che formerebbero anche la base per stabilire il cambio definitivo Lira/EURO, potrebbe comportare un indebolimento di capacità competitiva destinato a pesare negativamente sulle prospettive del sistema produttivo italiano nel medio termine.

Non può essere nascosta la preoccupazione che possa essere richiesto all'Italia di rientrare nello SME a un tasso relativamente elevato e che si possa determinare l'illusione che ciò produrrebbe un'atmosfera favorevole a una considerazione meno severa dei criteri di Maastricht in materia di finanza pubblica.

La Commissione Europea ha approvato il 16 ottobre scorso un "Patto di stabilità", che verrà sottoposto al vertice europeo di Dublino nel prossimo mese di dicembre.

Il "patto di stabilità" introduce un nuovo obiettivo di medio termine al quale debbono tendere le economie dei paesi membri: il pareggio o il "surplus" di bilancio.

Il limite del 3% stabilito nel Trattato di Maastricht per il fabbisogno pubblico dei paesi che si candidino alla partecipazione all'Unione Europea dal 1999 è dunque considerato la massima "anomalia" sopportabile per i conti dello Stato nei

paesi della Comunità.

Questa chiarificazione del quadro di finanza pubblica che dovrà caratterizzare stabilmente i paesi dell'Unione Monetaria Europea rende necessario collocare gli sforzi di riduzione del fabbisogno pubblico italiano entro un programma che preveda il conseguimento non soltanto dell'obiettivo del 3% per il 1997, ma del pareggio del bilancio negli anni immediatamente successivi.

Questa considerazione è tanto più valida visto il livello raggiunto dallo stock del debito pubblico italiano in assoluto e in rapporto a quello degli altri paesi dell'Unione. Come risulta dalla Tabella 5 e dal grafico 4, riprodotti nella pagina seguente, il debito pubblico italiano è in assoluto il più elevato nella Unione Europea e, da solo, rappresenta nel 1995 circa 1/4 del debito pubblico totale dei quindici paesi.

L'Italia ha, in questo stesso anno, un debito pubblico per abitante di circa

39 milioni di lire rispetto a un reddito per abitante di 31 milioni, con un rapporto del 125%. La Germania, la Francia e il Regno Unito hanno tutti un debito pro capite pari a circa o di poco superiore al 50% del rispettivo reddito pro capite. Germania e Francia, inoltre, godono di un reddito pro capite di un terzo superiore a quello italiano.

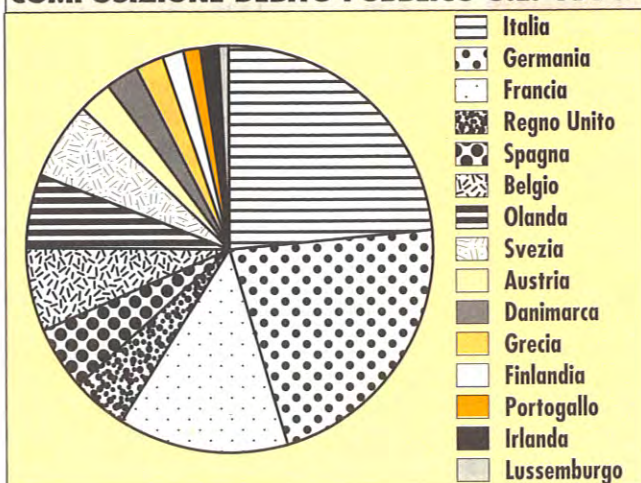
Si tratta di cifre ufficiali, ma non generalmente note, che debbono far riflettere seriamente sulla particolarità della situazione italiana nel quadro europeo.

Nello studio si fa rilevare, inoltre, come le statistiche ufficiali sul debito pubblico che vengono utilizzate per i confronti internazionali, non tengono conto di una serie di debiti dello Stato non ancora pienamente contabilizzati, nonché di debiti di enti che lo Stato non si potrà sottrarre dall'onore. Una stima, contenuta nel testo, indica tale maggiore debito potenziale in non meno di ulteriori 200 mila miliardi di lire.

L'Italia è tuttora nella fortunata condizione di poter finanziare con il risparmio interno il fabbisogno netto annuale del settore pubblico, ma tenuto conto dell'esigenza dei rinnovi dei titoli pubblici in scadenza, viene da chiedersi se ciò non determini una sostanziale remora al ribasso dei tassi di interesse, con le conseguenze negative che ciò comporta sugli investimenti e sull'attività produttiva ed anche sulla possibilità di ridurre almeno relativamente il peso del debito.

Questa considerazione è rafforzata dal fatto che è venuto meno o sta largamente venendo meno l'effetto di contenimento del valore del debito dovuto all'inflazio-

Grafico 4

COMPOSIZIONE DEBITO PUBBLICO U.E. 1995

ne. La maggiore stabilità dei prezzi, elemento in sé positivo, rende però più acuto il problema del debito pubblico e del suo rinnovo.

La conclusione generale che si trae da questo studio è che vi è tuttora un'elevata probabilità che l'Italia rimanga fuori dall'UME in ragione di uno squilibrio ancora molto forte nei conti pubblici. Questo a sua volta può dar luogo a ripercussioni sui tassi d'interesse e sulla stabilità del cambio su cui non ci soffermiamo in questa sede ma che potrebbero destabilizzare ancora una volta la situazione finanziaria del Paese e vanificare in buona parte i risultati dei miglioramenti così faticosamente raggiunti in questi anni.

Se l'Italia intende veramente porsi nella condizione di far parte del gruppo di paesi che costituiranno il primo nucleo dell'UME, serve necessariamente un ulteriore intervento

sui conti pubblici per il 1997 che consenta di rispettare il limite del 3% del disavanzo pubblico previsto dal Trattato. Ma questo traguardo deve essere collocato all'interno di un disegno più ampio.

La nostra proposta è che il governo formuli un programma che preveda l'obiettivo del pareggio del bilancio da realizzare entro il prossimo triennio. Se, nello stesso tempo, fosse possibile uno sforzo per sostenere un'espansione reale del reddito e dell'attività produttiva più consistente di quella che si registra attualmente, in prospettiva il grado di sostenibilità del debito pubblico potrebbe accrescersi.

Ci rendiamo conto che la realizzazione di un programma siffatto comporta uno sforzo considerevole, per molti versi eccezionale. Esso implica una profonda revisione di tutti i principali settori del bilancio pubblico sia dal lato della spesa che da quello delle entrate, con la necessità inevitabile di ridisegnare nel loro insieme funzioni, costi e finanziamento dello stato.

In presenza di un tale nuovo quadro complessivo, la credibilità della posizione italiana risulterebbe notevolmente rafforzata in seno al Consiglio Europeo e si potrebbe allora guardare con una maggiore fiducia alla possibilità di far parte dell'Unione Monetaria fin dall'inizio della terza fase.

Roma, 11 novembre 1996

Tabella 5

DEBITO PUBBLICO E PIL NELL'UNIONE EUROPEA (in lire italiane)**PAESI****DATI PRO-CAPITE NEL 1995**

	1994	1995	1994	1995	debito Pubblico	PIL	debito pub. in % del PIL
	000miliardi di lire		in % del totale		migliaia di lire		
Italia	2.056	2.212	25,3	23,7	38.671	30.984	124,9
Germania	1.566	2.017	19,3	21,6	24.707	42.019	58,8
Francia	1.083	1.278	13,3	13,7	21.974	42.669	51,5
Regno Unito	849	906	10,5	9,7	15.516	29.554	52,5
Spagna	502	590	6,2	6,3	15.050	23.225	64,8
Belgio	525	574	6,5	6,2	56.968	42.387	134,4
Olanda	444	492	5,5	5,3	31.815	40.580	78,4
Svezia	265	317	3,3	3,4	35.900	44.103	81,4
Austria	218	249	2,7	2,7	31.065	45.684	68,0
Danimarca	187	204	2,3	2,2	38.927	52.890	73,6
Grecia	144	161	1,8	1,7	15.390	13.453	114,4
Finlandia	104	126	1,3	1,4	24.743	39.150	63,2
Portogallo	97	112	1,2	1,2	10.327	14.648	70,5
Irlanda	79	83	1,0	0,9	23.107	26.899	85,9
Lussemburgo	1	1	...	...	3.307	52.507	6,3
Totale	8.119	9.322	100,0	100,0			

Il Trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht, sottoscritto dai governi dell'Unione Europea il 7 febbraio 1992, è entrato in vigore il 1 novembre 1993 dopo la ratifica da parte degli stati membri. In Italia, il Senato e la Camera dei Deputati ne ratificarono il testo rispettivamente il 17 settembre e il 29 ottobre 1992. A favore si espressero tutti i partiti, tranne Rifondazione Comunista e MSI-DN.

Il progetto di Unificazione Monetaria Europea (UME), delineato nel Trattato, prevede tre fasi successive, le prime due preparatorie, la terza caratterizzata, tra l'altro, dalla nascita della moneta comune (l'Euro) e della Banca Centrale Europea (BCE).

Il Trattato stabilisce che possano far parte dell'UME i paesi membri che rispettino le seguenti 5 condizioni:

- "un tasso medio di inflazione che, osservato per un periodo di un anno anteriormente all'esame, non superi di oltre 1,5 punti percentuali quello dei 3 stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi" (protocollo sui criteri di convergenza di cui all'art.109 J, art.1);
- "il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal Meccanismo di Cambio del Sistema Monetario Europeo per almeno due anni senza svalutazioni nei confronti della moneta di qualsiasi altro stato membro" (art. 109 J);
- "il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame non abbia ecceduto di oltre due punti percentuali quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi" (protocollo sui criteri di convergenza di cui all'art.109, art. 4);
- un rapporto fra disavanzo delle pubbliche amministrazioni e prodotto interno lordo ai prezzi di mercato non supe-

riore al 3% o che sia diminuito in modo sostanziale e continuo, oppure che il superamento di questa soglia sia solo eccezionale e temporaneo (art.104 C e protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi);

- un rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo che non superi il valore del 60% "a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato" (art.104 C e protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi).

Circa la data di avvio della terza fase, il Trattato prevede due possibilità:

- se a fine 1996 una maggioranza degli stati membri fosse stata in regola con i cinque criteri sopra indicati, il Consiglio Europeo avrebbe potuto deliberare l'avvio dell'UME dal 1 gennaio 1997;
- in caso contrario, la terza fase avrà inizio il 1 gennaio 1999 e comprenderà i paesi membri in regola con le condizioni su indicate, indipendentemente dal loro numero.

La decisione relativa ai paesi che potranno far parte dell'UME a partire dal 1 gennaio 1999 sarà assunta "anteriamente al 1 luglio 1998 dal Consiglio riunito nella composizione dei Capi di Stato o di Governo", sulla base di due relazioni, l'una della Commissione, l'altra dell'Istituto Monetario Europeo (IME), di un parere del Parlamento Europeo e con deliberazione adottata a maggioranza qualificata (art. 109 J). Successivamente, ogni due anni o, in periodi più ravvicinati, su richiesta dei paesi cosiddetti "in deroga", l'Unione esaminerà la posizione di tali paesi, decidendo con procedure analoghe a quelle descritte sopra (salva la sostituzione della relazione dell'IME con quella della BCE) circa la loro ammissione all'UME. Nel frattempo, secondo criteri specificati nella riunione ECOFIN di Verona del 12-13 aprile 1996, i paesi "in deroga" dovrebbero impegnarsi a partecipare a un nuovo meccanismo di cambio ed a sottoporsi a procedure di esame delle loro politiche di bilancio.

Va infine ricordato che, in aggiunta alle condizioni previste nel Trattato e nei protocolli allegati, è stata avanzata dalla Germania la proposta di un "patto di stabilità", consistente in un impegno da parte dei paesi membri a condurre e poi a mantenere stabilmente il deficit annuale del bilancio pubblico al di sotto del 3% previsto fra le condizioni iniziali di accesso all'UME. Il 16 ottobre scorso la Commissione Europea ha approvato tale proposta che sarà sottoposta ai Capi di Stato e di governo nel Consiglio europeo di Dublino del prossimo mese di dicembre (su questo punto e sulle implicazioni per l'Italia, si veda più oltre).

Il grado di convergenza nel biennio '95-'96

Nonostante la ratifica a vastissima maggioranza da parte del Parlamento italiano del Trattato di Maastricht, avvenuta nell'autunno del '92 e la sua entrata in vigore a fine '93, i governi succedutisi in questo quadriennio, pur facendo riferimento nei loro documenti programmatici agli impegni sottoscritti, non hanno mai delineato compiutamente un percorso indirizzato al rispetto delle 5 condizioni per la partecipazione all'UME fin dal 1997 o dal 1999. E quando, nel caso dei due governi più recenti, i programmi di finanza pubblica hanno fatto riferimento ai parametri del Trattato, gli obiettivi indicati sono stati, fino a una data recentissima, incompatibili nei tempi o nelle quantità con tali parametri.

Del resto, l'economia italiana ha avuto e tuttora ha un andamento largamente difforme da quanto previsto nel Trattato. Ciò risulta con chiarezza dalle Tabelle 1 e 2 nelle quali è effettuato un raffronto dei dati rilevanti relativi ai 15 membri dell'Unione Europea rispettivamente negli anni 1995 e 1996.

Tabella 1

PARAMETRI DI CONVERGENZA NELLA UE 1995

(valori in percentuale)

	INFLAZIONE	DEFICIT/PIL	DEBITO/PIL	TASSI A LUNGO TERMINE	PARTEC. SME
OBIETTIVI	2,9	3,0	60	10,4	
Belgio	1,5	4,5	134,4	7,9	si
Danimarca	2,0	2,0	73,6	8,6	si
Germania	1,8	2,9	58,8	7,1	si
Grecia	9,2	9,3	114,4	18,4	no
Spagna	4,9	5,9	64,8	11,5	si
Francia	1,9	5,0	51,5	7,8	si
Irlanda	2,5	2,7	85,9	8,5	si
Italia	5,6	7,4	124,9	12,3	no
Lussemburgo	1,9	-0,4	6,4	6,2	si
Olanda	1,6	3,1	78,4	7,2	si
Austria	2,4	5,5	68,0	7,3	si
Portogallo	4,2	5,4	70,5	11,7	si
Finlandia	1,2	5,4	63,2	9,4	no
Svezia	2,8	7,0	81,4	10,7	no
Regno Unito	2,9	5,1	52,5	8,4	no
Media UE	3,1	4,7	71,0	8,1	-

Dalla Tabella 1 si evince che a fine '95:

- circa l'inflazione, quattro paesi superano di oltre l'1,5% la media dei tre paesi "più virtuosi". In ordine crescente, essi sono Portogallo, Italia, Spagna, Grecia;

- circa il deficit pubblico solo quattro paesi (Lussemburgo, Danimarca, Irlanda, Germania) rispettano il limite; l'Olanda ha un disavanzo marginalmente superiore al 3%; sette paesi stanno fra il 4 e il 6%, tre paesi superano il 7% (Svezia, Italia, Grecia);

- circa lo stock del debito pubblico quattro paesi rispettano il rapporto debito/Pil (Lussemburgo, Francia, Regno Unito, Germania); otto paesi si collocano fra il 60 e il 90%; tre paesi si collocano oltre il 100% (Grecia, Italia, Belgio);

- circa i tassi di interesse a lungo termine, cinque paesi si collocano al di sopra del limite stabilito (Svezia, Spagna, Portogallo, Italia, Grecia);

- circa infine la partecipazione allo SME, cinque Paesi ne sono fuori (Italia, Grecia, Finlandia, Svezia, Regno Unito).

La Tabella 2 ripete il confronto fra i paesi dell'Unione sulla base delle stime relati-

ve all'anno '96.

Dalla Tabella si evince che nell'anno che sta per finire:

- circa l'inflazione quattro paesi si allontanano in ordine crescente dal tasso di riferimento (Portogallo, Spagna, Italia e Grecia), come nel '95, anche se in tutti si registra un notevole miglioramento;

- circa il rapporto deficit/PIL quattro paesi: Danimarca, Lussemburgo, Irlanda e Finlandia rispettano il parametro. Rispetto al '95 questo gruppo esclude la Germania e include la Finlandia. 4 paesi sono fra il 3% e il 4%. Italia e Grecia registrano i deficit più elevati, oltre il doppio del limite.

- circa il rapporto debito/PIL il numero dei paesi in regola scende da quattro a tre, con il superamento del limite da parte della Germania. Oltre il 100% si collocano, ancora, in ordine crescente Grecia, Italia e Belgio;

- circa i tassi a lungo termine, restano cinque i paesi che si collocherebbero oltre il limite: Svezia, Portogallo, Spagna, Italia e Grecia;

- circa il sistema monetario, la Finlandia

ha deciso il proprio rientro: restano fuori dunque quattro paesi: Italia, Grecia, Svezia, Regno Unito.

Nel complesso il processo di convergenza delle economie europee sta procedendo. Qualche paese, come la Germania, registra un peggioramento del deficit, ma nell'insieme risulta con chiarezza l'effetto positivo del Trattato. Questa tendenza dovrebbe continuare nel '97.

La manovra di luglio

Il governo Prodi si costituisce a metà del 1996 sulla base di un programma nel quale viene riaffermato l'impegno alla piena partecipazione dell'Italia alla Unificazione Monetaria Europea.

Le dichiarazioni programmatiche non chiariscono, tuttavia, quali siano davvero le intenzioni su questo punto. Infatti, se da un lato viene riaffermata la volontà dell'Italia di partecipare alla Unione Monetaria fin dal suo avvio, dall'altro gli obiettivi di finanza pubblica appaiono nettamente in contrasto con questa intenzione.

In particolare si legge: "Il DPEF dello scorso anno prevedeva che l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni sarebbe arrivato all'obiettivo del 3% del prodotto interno lordo, richiesto dal Trattato di Maastricht, entro il 1998". Il governo intende compiere una ricognizione delle condizioni della finanza pubblica: "al termine di tale ricognizione il

governo sarà in grado di dare una dimensione precisa agli interventi che saranno richiesti per riportare il bilancio pubblico in linea con gli obiettivi enunciati dal precedente governo."

Nel testo si legge inoltre che il governo si propone di realizzare le condizioni di Maastricht "entro la data di avvio dell'Unione Monetaria". Essendo già evidente, alla luce del testo dell'art. 109 J e delle decisioni del Consiglio Europeo di Madrid, che l'accertamento del rispetto dei parametri sarebbe avvenuto prendendo come base gli andamenti nel corso del 1997, l'espressione utilizzata implica la rinuncia a porre la candidatura dell'Italia alla partecipazione all'UME a partire dal 1 gennaio 1999.

Tale interpretazione, inizialmente negata dal governo, è stata successivamente confermata con la presentazione alle Camere, in data 28 giugno 1996, del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1997-99 (DPEF). In esso si legge: "La strategia della politica di bilancio per il triennio 1997-1999 non prevede...oggi per il 1997 una politica specifica diretta alla riduzione del rapporto fra fabbisogno e reddito nazionale al valore del 3% - il valore indicato dai criteri di con-

vergenza richiesti per l'ingresso o l'avvio dell'Unione Monetaria il 1 gennaio 1999" (Camera dei Deputati doc. LVII n.1 p.49). E tuttavia si aggiunge che "questa scelta non implica che il governo abbia rinunciato a presentare l'Italia come candidato all'ingresso nell'Unione Monetaria" (ibid. p.49). Nel paragrafo 4.10 del documento, il governo dichiara che nell'autunno verrà esaminata "in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari, la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza".

Nel DPEF gli obiettivi di finanza pubblica per il 1997 vengono indicati in un fabbisogno dello stato pari a 88.000 miliardi di lire. In rapporto al Prodotto Interno Lordo, a sua volta stimato in 1.945.000 miliardi di lire, si tratta del 4,5% con uno scarto in più dell'1,5% rispetto al parametro del 3%. Il DPEF fa ripetuti riferimenti al fabbisogno dello Stato ai fini del rispetto delle condizioni di Maastricht, pur ammettendo, in un passo del DPEF, che il parametro da utilizzare nella valutazione della convergenza è quello del fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni, di un punto percentuale circa superiore a quello dello Stato.

L'ambiguità della posizione circa il rag-

giungimento delle condizioni per la partecipazione dell'Italia all'UME a partire dal 1 gennaio 1999 è confermata dal fatto che in nessun punto del DPEF vengono specificate le previsioni sui valori che avrebbero assunto a fine '97 i parametri di riferimento dei criteri di convergenza in relazione alle previsioni di andamento programmatico dell'economia italiana.

La svolta di settembre

La manovra delineata nel DPEF è stata presentata dal governo come un passo decisivo per l'ingresso in Europa. Le poche voci levatesi a fare osservare che quella manovra risultava assolutamente insufficiente sono state accantonate. È stato posto l'accento sui pericoli di deflazione derivanti da una più accentuata correzione del disavanzo pubblico. Si è fatto cenno, da parte di esponenti del governo, alla possibilità di una rinegoziazione dei parametri di Maastricht. Si è altresì scritto che la dimensione dell'avanzo prima-

rio del bilancio italiano" non può non ottenere il riconoscimento dei nostri partners europei". La legge finanziaria è stata impostata sulla base del programma delineato nel DPEF.

All'improvviso, nel mese di settembre, a pochi giorni dalla presentazione della legge finanziaria e del bilancio dello stato, il governo ha annunciato un radicale cambiamento della manovra di finanza pubblica.

L'obiettivo di condurre il fabbisogno dello stato al 4,5% nel '97 ed al 3% in rapporto al PIL nel 1998 è stato modificato nel senso di anticipare di un anno il raggiungimento del 3%. In tal modo - è stato dichiarato - l'Italia si sarebbe posta nelle condizioni di rispettare a fine '97 il parametro di

Tabella 2

PARAMETRI DI CONVERGENZA NELLA UE 1996

(valori in percentuale)

	INFLAZIONE	DEFICIT/PIL	DEBITO/PIL	TASSI A LUNGO TERMINE	PARTEC. SME
OBIETTIVI	3,2	3,0	60	8,6	-
Belgio	2,0	3,4	132,7	6,8	si
Danimarca	2,4	1,0	81,6	7,6	si
Germania	1,5	3,9	60,1	6,5	si
Grecia	7,4	7,9	113,3	13,3	no
Spagna	3,6	4,7	65,5	9,9	si
Francia	1,8	4,2	55,0	6,7	si
Irlanda	2,3	2,6	80,0	8,0	si
Italia	4,4	6,8	121,4	10,4	no
Lussemburgo	1,8	2,0	6,7	6,8	si
Olanda	2,3	3,5	79,5	6,5	si
Austria	2,2	5,1	69,3	6,6	si
Portogallo	3,5	4,5	72,6	9,1	si
Finlandia	2,0	3,0	62,5	7,7	si
Svezia	2,8	4,5	79,5	8,8	no
Regno Unito	2,8	3,8	49,7	8,1	no
Media UE	2,6	4,6	73,0	7,9	-

Maastricht relativo ai deficit di bilancio. A questo fine la portata della manovra di aumento delle entrate e di riduzione delle uscite rispetto alle tendenze della finanza pubblica è stata indicata non più in 32.000 ma in 62.500 miliardi di lire.

La Tabella 3 ricostruisce, traendoli da vari documenti del governo, i dati rilevanti ai fini dei criteri di convergenza previsti dal Trattato per il 1997 secondo le due versioni della politica economica che si sono succedute fra il mese di giugno e il mese di settembre. Nella Tabella sono contenute anche, per riferimento, le stime relative all'andamento del 1996.

La Tabella suggerisce le seguenti tre osservazioni:

- il parametro del fabbisogno della Pubblica Amministrazione resta, anche dopo la manovra rafforzata di settembre, attorno al 4% del PIL;
- il rapporto fra stock del debito della Pubblica Amministrazione e PIL rimane sostanzialmente fermo attorno a 123 - 124;
- la previsione del reddito nazionale '97 non muta fra giugno e settembre, nonostante una manovra aggiuntiva di riduzione del deficit pari a circa un punto e mezzo del reddito.

Tabella 3

ITALIA: STIME 1996 E PREVISIONI 1997

(migliaia di miliardi)

	STIME 1996	STRATEGIA GIUGNO	STRATEGIA SETTEMBRE
Fabbisogno dello Stato	123	88	61
Deficit della P.A.	135	106	(1)
Stock del debito dello Stato	2.286	2.359	(1)
Stock del debito della P.A.	2.306	2.410	(1)
Tasso di Inflazione	3,9%	2,5%	2,5%
Tasso di interesse	7,7%	8,0%	8,0%
Prodotto interno lordo	1.869	1.945	1.956
Fabbisogno Stato/PIL	6,6%	4,5%	3,1%
Deficit P.A./PIL	7,2%	5,4%	(1)
Stock debito dello stato/PIL	122,3%	121,3%	(1)
Stock debito della P.A./PIL	123,4%	123,9%	(1)

Per il 1996 i dati sono tratti dalla tabella 4.1.2 della Rel. Prev. e Programmatica, p.94 con l'eccezione delle cifre del fabbisogno indicato nella Tabella in 113 mila miliardi e in 123 mila nel testo e nella Nota di Aggiornamento.

Le due versioni della manovra 1997 sono ricavate rispettivamente dal DPEF e dalla citata Nota di Aggiornamento.

(1) Dati non precisati nella Nota di Aggiornamento.

L'Italia e i parametri di Maastricht

La questione che va ora considerata è se il nuovo quadro di politica economico-finanziaria delineato nella Nota di Aggiornamento del 2 ottobre scorso sia idoneo a consentire l'ingresso dell'Italia nell'UME fin dal 1 gennaio 1999.

Esaminiamo dunque la situazione per quanto riguarda i vari criteri di Maastricht nell'ordine nel quale li abbiamo esposti nel paragrafo 1, dal punto di vista degli obiettivi dichiarati dal governo e della possibilità di realizzarli nei tempi e nella misura indicata.

Inflazione

Si ritiene generalmente che, alla luce dell'andamento dell'inflazione nei paesi dell'Unione con più contenuto aumento dei prezzi, il requisito di Maastricht in tema di inflazione nel 1997 possa essere soddisfatto da un tasso medio di aumento dei prezzi al consumo pari al 2,5%. Nel corso di quest'anno l'inflazione italiana che, nella media del '95 era stata pari al 5,4%, è progressivamente diminuita fino a toccare il 3,4% nel mese di

settembre con una previsione del 3,2% in ottobre e del 2,9 - 3% in dicembre con una media del 3,9% circa per il 1996.

Si noti che nel corso dell'anno hanno operato quattro fattori di contenimento dell'inflazione:

- l'affievolimento della domanda con il dimezzamento del tasso di crescita dei consumi;
- la stabilità dei prezzi alla produzione (fra l'agosto '95 e l'agosto '96 il relativo indice è rimasto costante);
- l'apprezzamento del cambio della lira dell'ordine del 5% sul dollaro e del 10% sul marco;
- il blocco attuato dai due successivi governi delle tariffe dei principali servizi, la riduzione delle tariffe elettriche nello scorso luglio e quella prevista nel mese di ottobre per le tariffe telefoniche.

Per quanto riguarda il 1997, si noti che, partendo da un tasso di inflazione a fine anno del 3%, una media del 2,5% presuppone che a fine '97 l'inflazione si collochi sotto al 2%. A questo proposito bisogna tener presente che, non potendosi prevedere nel corso del '97 il ripetersi delle circostanze particolari che hanno favorito quest'anno la discesa dell'inflazione, mentre è plausibile ritenere che, in assenza di una forte ripresa della domanda, il più basso livello del-

l'inflazione che si registra a fine '96 possa consolidarsi, vi è da chiedersi se il processo di riduzione dell'inflazione possa proseguire.

Si tenga inoltre conto, a questo proposito, della stabilizzazione del cambio nell'ipotesi che l'Italia rientri nello SME; del prevedibile andamento dei costi del lavoro, per i quali è atteso un aumento nell'anno non inferiore al 4%; della situazione delle tariffe e degli eventuali interventi sulle imposte indirette nell'ambito della parte non ancora specificata della manovra di riduzione del deficit pubblico.

Sistema monetario

Il Governo ha ripetutamente dichiarato di voler riportare la lira entro il meccanismo europeo di cambio entro la fine del corrente anno. Prima di svolgere qualche considerazione sul livello al quale il rientro potrebbe aver luogo, ci limitiamo qui a considerare tale decisione sotto il profilo del rispetto dei criteri di convergenza da parte dell'Italia.

Poiché la valutazione del rispetto dei parametri di Maastricht avverrà nel corso del primo semestre del 1998, a rigore di termini il reingresso della lira nello SME a fine '96, non apparirebbe sufficiente a integrare il rispetto biennale della condizione di appartenenza al Meccanismo Europeo di Cambio.

Nello stesso tempo però, se all'atto della decisione del '98, un paese fosse già da un anno e mezzo nel Sistema Monetario con la prospettiva di completare il biennio entro il 1° gennaio 1999, diverrebbe improbabile, una volta ammesso nell'UME, che nel successivo semestre esso possa subire una tale pressione speculativa da non poter mantenere la parità. Ed, in ogni caso, sarebbe evidente che in questo caso la situazione potrebbe essere riconsiderata in qualsiasi momento precedente al 1° gennaio 1999. In questo senso è nostra impressione che, pur constatando e facendo constatare, il non pieno rispetto di questa clausola del Trattato, il Consiglio Europeo potrebbe non farne una questione dirimente. Naturalmente la posizione negoziale dell'Italia risulterà ulteriormente indebolita da questa circostanza.

Tassi di interesse

Il criterio dei tassi di interesse (per l'Italia: BTP a 10 anni) non superiore di 2 punti alla media dei tre migliori Paesi (in termini di inflazione) per il 1997 comporta un obiettivo di circa l'8%, in quanto si può prevedere un parametro di riferimento del 7,5-8,5%.

Tale obiettivo sembra realistico se si considera che nel corrente mese di ottobre, rispetto a settembre, si è avuta una netta diminuzione del valore medio dei rendimenti dei BTP, da 8,55 a 7,52%.

Naturalmente, la possibilità di mantenere un livello dei tassi di interesse più basso nel corso del 1997 dipende dalla possibilità di rientro della lira in tempi rapidi nello SME poiché all'interno di tale

sistema la difesa della parità sarà meno onerosa in termini di stringenza della politica monetaria e quindi dei tassi di interesse.

Nello stesso tempo, la discesa dei tassi può essere frenata dalla dimensione del debito pubblico italiano, dall'ingente flusso mensile di titoli in scadenza da rinnovare e di nuovi titoli da emettere per il finanziamento del fabbisogno per il 1997.

Deficit pubblico

Con l'annuncio di settembre del nuovo orientamento della politica di bilancio, il governo ha dichiarato che l'Italia si avviava ormai a rispettare pienamente il parametro del 3% previsto dal Trattato. Le cose tuttavia non stanno così. Ad un esame attento si deve concludere che la politica di bilancio è ancora significativamente distante dai traguardi dichiarati.

Si deve notare in primo luogo che la cifra di 61 mila miliardi che la Nota di Aggiornamento indica come nuovo limite del fabbisogno per il 1997, pari al 3,1% del Prodotto Interno Lordo previsto nello stesso documento per il prossimo anno, si riferisce al deficit dello Stato. E' sorprendente notare che in quelle note dedicate all'illustrazione dello sforzo necessario per rispettare i parametri di Maastricht, l'obiettivo del deficit della Pubblica Amministrazione non figura. Il deficit della Pubblica Amministrazione dovrebbe ammontare, salvo appositi interventi dei quali non vi è cenno nei documenti del governo, a circa 80 mila miliardi e risultare pari al 4% del Pil, cioè superiore, in misura consistente, al limite del 3%.

In secondo luogo, alla data attuale risultano specificati interventi dal lato delle entrate o delle spese per un ammontare, secondo le stime del governo, di circa 33.200 miliardi dei quali 25.000 dal lato della spesa e 8.200 dal lato delle entrate. Restano da specificare 4.300 miliardi di entrate da realizzare "con successive norme da emanare entro il 31 dicembre 1996" (Ministro Ciampi, Camera dei Deputati, 3 ottobre '96 pag. 15), ed altri 25 mila miliardi, egualmente da definire entro il 31 dicembre 1996, costituiti dal "cosiddetto 'intervento per l'Europa' di cui circa 12.500 miliardi derivanti da un

prelievo straordinario sui redditi" (Nota di aggiornamento al DPEF, Camera dei Deputati doc. LVII n.1 - bis, pag. 4). Non si hanno per ora indicazioni sul modo nel quale sarà configurata questa imposta. Circa il gettito, peraltro, nell'esame della "finanziaria" alla Camera sarebbe stato ridotto il prelievo previsto.

In sintesi:

Riduzione programmata deficit '97		62.500 mld
DI CUI		
già definiti	33.200	(53%)
entrate	8.200	
spese	25.000	
da definire	29.300	(47%)
tassa per l' Europa e altre entrate	16.800	
altre riduzioni da specificare	12.500	

In terzo luogo, deve essere considerata l'attendibilità del gettito tributario e delle riduzioni di spese previste dalle norme della legge finanziaria e provvedimenti collegati, cioè dei 33.200 miliardi di cui al riepilogo precedente.

A tale proposito, il Governatore della Banca d'Italia Fazio ha formulato una serie di rilievi che conducono a ritenere che la Banca d'Italia consideri sovrastimata la somma della riduzione del deficit. Valutazioni generali nello stesso senso provengono dalla Corte dei Conti, mentre l'Ufficio Bilancio della Camera dei Deputati ha espresso dettagliate osservazioni su alcune voci di entrata e di spesa. Resta infine da vedere quali modifiche verranno apportate dalle Camere nel corso dell'esame attualmente in svolgimento.

La conclusione su questo punto è che, allo stato attuale, nell'ipotesi che le misu-

Tabella 4

DEBITO PUBBLICO COMPLESSIVO A FINE 1995

Amministrazioni Pubbliche	2.212.256
Aziende pubbliche:	
Ferrovie dello Stato	60.306
IRI	51.647
Ente Poste Italiane	4.882
ENI	89
Altri:	
Debiti USL	16.703
Crediti d'imposta da liquidare	58.510
Sentenze CC sulle pensioni	22.500
Eccedenze dei residui passivi	28.319
TOTALE	2.455.212

Fonte: nostre elaborazioni

ha mantenuto inalterata la previsione di andamento del reddito nazionale nel 1997. Di ciò non è stata fornita alcuna spiegazione. Se, come è presumibile, un taglio del deficit di entità raddoppiata rispetto alle cifre di fine giugno, comporta un effetto deflattivo, allora la previsione sul PIL dovrebbe essere rivista verso il basso, con la conseguenza che anche considerando efficaci le misure di contenimento del deficit, la flessione del reddito farebbe sì che il rapporto deficit/PIL sia, a fine '97, superiore alle percentuali ipotizzate.

Lo stock del debito

Lo stock del debito dell'aggregato "Pubblica Amministrazione" sarà pari nel 1997 ad oltre il 120%, il doppio al limite previsto dal Trattato. Fra il '95 e il '97 il rapporto con il PIL dovrebbe avere l'evoluzione seguente:

re del governo abbiano l'effetto formalmente indicato, risulta assicurata circa la metà dell'importo indicato dal governo e necessario per raggiungere un fabbisogno in percentuale del PIL dell'ordine del 4%. Una valutazione realistica conduce a concludere che a poche settimane dall'inizio dell'esercizio '97 oltre la metà dei tagli del deficit che dovrebbero realizzarsi nel periodo non sono stati né

specificati, né, tantomeno, approvati dal Parlamento. Con il passare delle settimane, diviene sempre più difficile immaginare provvedimenti di tale incidenza da realizzare nel '97 i traguardi annunciati dal governo.

Si fa osservare infine che nonostante la assai diversa dimensione dell'intervento ipotizzato in settembre rispetto a quello ipotizzato in luglio, il governo

	1995	1996	1997
Rapporto percentuale			
P.A./PIL	124,9	123,4	123,9

Tabella 5

DEBITO PUBBLICO E PIL NELL'UNIONE EUROPEA (in lire italiane)

PAESI	DATI PRO-CAPITE NEL 1995					
	1994	1995	1994	1995	debito Pubblico	PIL
	000miliardi di lire		in % del totale		migliaia di lire	
Italia	2.056	2.212	25,3	23,7	38.671	30.984
Germania	1.566	2.017	19,3	21,6	24.707	42.019
Francia	1.083	1.278	13,3	13,7	21.974	42.669
Regno Unito	849	906	10,5	9,7	15.516	29.554
Spagna	502	590	6,2	6,3	15.050	23.225
Belgio	525	574	6,5	6,2	56.968	42.387
Olanda	444	492	5,5	5,3	31.815	40.580
Svezia	265	317	3,3	3,4	35.900	44.103
Austria	218	249	2,7	2,7	31.065	45.684
Danimarca*	187	204	2,3	2,2	38.927	52.890
Grecia	144	161	1,8	1,7	15.390	13.453
Finlandia	104	126	1,3	1,4	24.743	39.150
Portogallo	97	112	1,2	1,2	10.327	14.648
Irlanda	79	83	1,0	0,9	23.107	26.899
Lussemburgo	1	1	...	...	3.307	52.507
Totale	8.119	9.322	100,0	100,0		

Appare evidente che questa condizione non risulta soddisfatta.

La situazione del debito pubblico italiano merita di essere ulteriormente approfondita sotto due profili. Il primo riguarda la sua consistenza effettiva.

Ai fini dei confronti previsti dal Trattato di Maastricht, le cifre del debito pubblico sono quelle relative al debito della Pubblica Amministrazione, sopra citate.

Vi sono tuttavia una serie di situazioni debitorie del settore pubblico o di enti appartenenti o facenti capo al settore pubblico destinate a divenire debito della Pubblica Amministrazione in senso proprio. La Tabella 4 avanza una prima stima di questo debito potenziale al 31 dicembre del 1995.

La situazione al 1996 dei debiti "potenziali" non dovrebbe essere significativamente diversa da quella al 31 dicembre 1995.

Il secondo aspetto che intendiamo approfondire è il confronto fra la situazione del debito pubblico italiano con quello degli altri paesi della Unione Europea.

Nella Tabella 5 e nei relativi grafici si effettua tale confronto che mette in luce elementi che non riteniamo di comune conoscenza nel nostro paese e che debbono indurre a una riflessione sulla particolarità della situazione italiana.

Dalla Tabella risulta che:

- il debito pubblico italiano è il più elevato nell'Europa comunitaria, più elevato in particolare del debito della Germania, che ha dimensioni, per popolazione e per reddito pro capite, di almeno un terzo superiori all'Italia;
- da solo il debito pubblico italiano rappresenta un quarto circa del debito complessivo dell'Unione Europea;
- solo tre paesi, nell'UE, hanno un debito pro capite superiore al reddito pro capite, Belgio, Italia e Grecia. Non è difficile comprendere, alla luce

Grafico 1

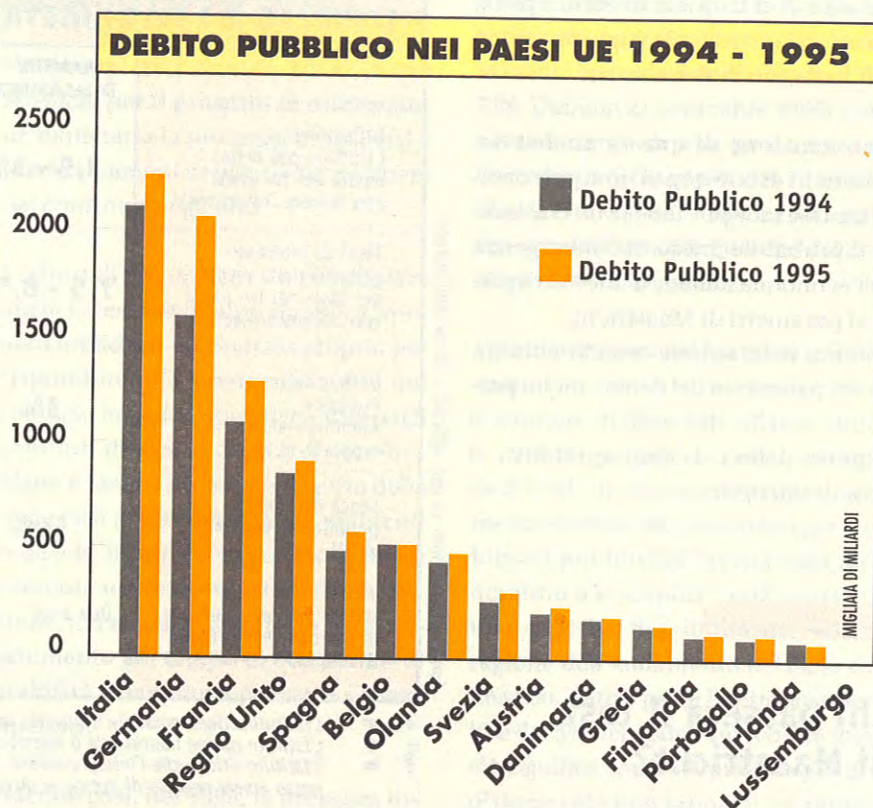
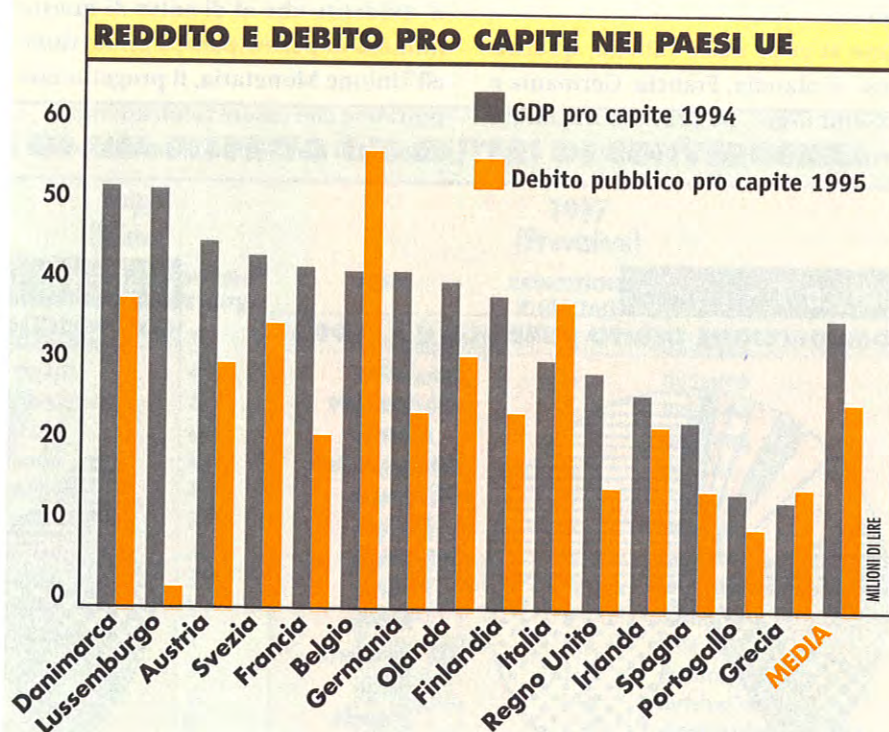


Grafico 2



di queste cifre, le ragioni delle perplessità con la quale in alcuni paesi europei si guarda alla partecipazione dell'Italia alla moneta unica.

A conclusione di questa analisi dei parametri di convergenza, si può compilare una tabella - Tabella 6 - che indica il probabile grado di convergenza dell'economia italiana a fine '97 rispetto ai parametri di Maastricht.

Come si vede, appare certa la violazione del parametro del debito, molto probabile quella del deficit, incerto il rispetto della condizione relativa ai tassi di interesse.

Chi passerà il test di Maastricht?

Sulla base delle valutazioni dell'andamento dell'economia italiana e delle previsioni sugli andamenti delle economie degli altri paesi membri, si può infine compilare la Tabella 7 che riassume la graduatoria probabile dei 15 paesi nel 1997 quanto al rispetto del Trattato.

Come si vede dalla Tabella, quattro paesi - Finlandia, Francia, Germania e Lussemburgo - potrebbero rispettare pienamente le condizioni di

Tabella 6

L'ITALIA E I PARAMETRI DI MAASTRICHT 1997

	PARAMETRI DI MAASTRICHT	ITALIA	GRADO DI CONVERGENZA
Inflazione (1,5% in più della media dei tre paesi con minore inflazione)	2,5 - 3%	2,5 - 3%	+
Tassi di interesse (2% più della media dei tassi nei tre paesi con minore inflazione)	7,5 - 8,5%	8%	+
Deficit della Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL	3%	3,5 - 4,5%	-
Stock del debito pubblico in rapporto al PIL	60%	124%	-
Partecipazione biennale al Meccanismo Europeo di Cambio	Due anni	Se l'Italia entra a fine '96 i due anni scadrebbero il 31 dicembre 1998	?

Fonte: elaborazioni su dati ufficiali e stime dell'Istituto.

+ = L'Istituto ritiene possibile il rispetto del criterio
 ? = L'Istituto ritiene impossibile o improbabile il rispetto del criterio
 ? = L'Istituto ritiene che l'interpretazione circa il rispetto o meno di questa clausola possa essere oggetto di decisione da parte del Consiglio Europeo

Maastricht.

Nel caso della Francia vi sono delle perplessità sulle operazioni di Tesoreria che le consentirebbero di rientrare nel parametro del deficit. Nel caso della Germania, non sono ancora del tutto definite le misure di rientro.

E' evidente che al di sotto di questo numero di partecipanti a pieno titolo all'Unione Monetaria, il progetto non potrebbe che essere riconsiderato.

Segue poi un gruppo di paesi che vio-

lerà, probabilmente, anche se in misura contenuta, il limite del debito. Svezia e Regno Unito non appartengono invece al Meccanismo Europeo di Cambio. Spagna, Portogallo, Italia e Grecia, presentano invece situazioni più anomale, violando non solo il vincolo del debito, ma anche possibilmente quello del deficit e, per Italia e Grecia, almeno fino a questo momento, il vincolo dell'appartenenza al Sistema Monetario.

Grafico 3

COMPOSIZIONE DEBITO PUBBLICO U.E. 1995

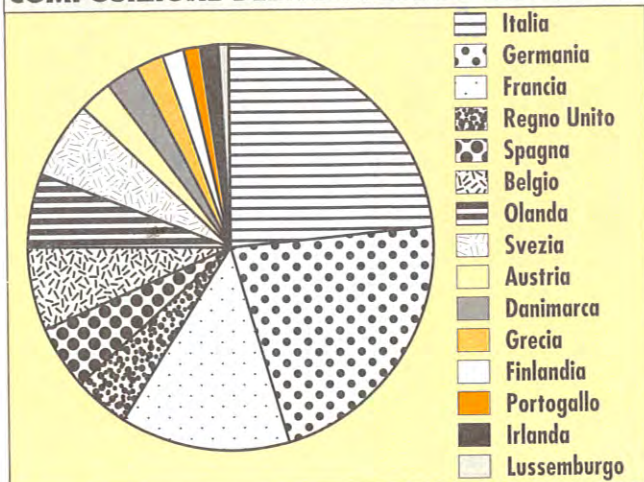
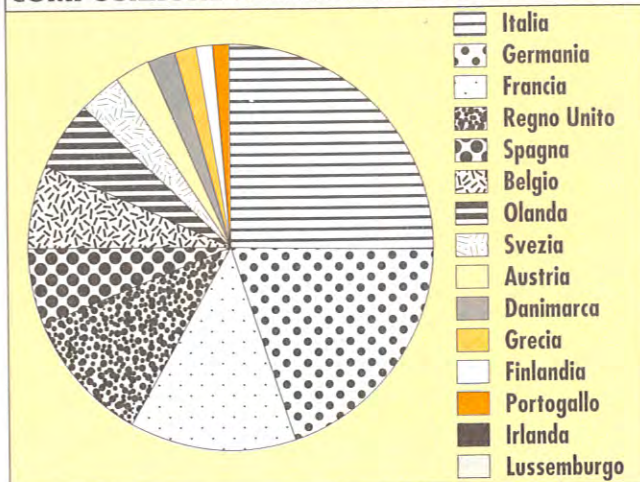


Grafico 4

COMPOSIZIONE DEBITO PUBBLICO U.E. 1995



Il Patto di stabilità

L'unificazione monetaria suscita nei paesi europei due diversi ordini di preoccupazioni.

Da un lato vi è la preoccupazione che la Banca Centrale Europea, alla quale verrà affidata, a partire dalla terza fase, la responsabilità esclusiva della condotta della politica monetaria, possa, sotto l'influenza degli orientamenti del principale paese, la Germania, adottare la rigida impostazione antiinflazionistica propria della Bundesbank, determinando o contribuendo a mantenere le economie europee in una condizione di restrizione monetaria e quindi di sottooccupazione delle risorse.

Dall'altro vi è la preoccupazione, di segno opposto, degli ambienti finanziari, specialmente tedeschi, che gli squilibri della finanza pubblica dei paesi membri possano trascinare verso l'alto la creazione monetaria o imporre,

quanto meno, livelli dei tassi dell'interesse particolarmente elevati.

Non sappiamo quanto sia di buon auspicio per il progetto di unificazione monetaria la presenza di sospetti e preoccupazioni di alcuni dei partners nei confronti degli altri.

I criteri di Maastricht, in particolare quelli in tema di finanza pubblica, vennero introdotti nel Trattato proprio per rispondere alla preoccupazione del contagio inflazionistico derivante dagli squilibri di alcuni dei paesi membri. Mano a mano che la data di avvio della terza fase si è avvicinata, gli ambienti tedeschi hanno cominciato a porre l'accento non solo sui criteri di ammissione, ma anche e soprattutto sul mantenimento nel tempo di condizioni di stabilità finanziaria per tutti i paesi membri.

Nacque così, nel 1995, la proposta del ministro tedesco delle Finanze, Weigel, di un "patto per la stabilità", consistente nell'impegno per i paesi membri di mantenere, dopo l'avvio dell'UME, condizioni di sostanziale equilibrio dei loro bilanci pubblici.

Inizialmente accolta con freddezza, la proposta tedesca si è fatta strada, fino a divenire oggetto di un accordo fra i ministri finanziari dell'Unione (ECOFIN, Dublino 21 settembre 1996) e successivamente di una proposta della Commissione Europea del 16 ottobre scorso che verrà sottoposta all'approvazione del Consiglio Europeo del prossimo mese di dicembre.

I punti principali del "patto di stabilità" sono:

- l'obbligo per i paesi membri dell'UME di dotarsi di programmi a medio termine che prevedano per i loro bilanci pubblici di "avvicinarsi all'equilibrio o al surplus"; sarà consentita una qualche flessibilità dei saldi in ragione dell'andamento del ciclo economico, entro, però, il tetto insuperabile del 3% del deficit sul reddito lordo; ciò significa che il 3% previsto per il '97 diviene solo una tappa di un processo che dovrebbe condurre all'equilibrio o al surplus dei bilanci pubblici.
- I "programmi di stabilità" redatti lungo queste linee saranno obbligatori per i paesi partecipanti all'UME; il

Tabella 7

GRADUATORIA DEI PAESI UE NEL RISPETTO DEI CRITERI DI CONVERGENZA

1995 (Consuntivi)		1996 (Stime)		1997 (Previsioni)		
PAESI	CONDIZIONI RISPETTATE	PAESI	CONDIZIONI RISPETTATE	PAESI	CONDIZIONI RISPETTATE	CONDIZIONI MANCANTI
Germania	5	Lussemburgo	5	Lussemburgo	5	nessuna
Lussemburgo	5	Germania	4	Germania	5	nessuna
Francia	4	Danimarca	4	Finlandia	5	nessuna
Irlanda	4	Francia	4	Francia	5	nessuna
Danimarca	4	Irlanda	4	Belgio	4	debito
Regno Unito	3	Finlandia	4	Danimarca	4	debito
Belgio	3	Regno Unito	3	Austria	4	debito
Olanda	3	Austria	3	Irlanda	4	debito
Austria	3	Olanda	3	Olanda	4	debito
Finlandia	2	Belgio	3	Svezia	4	SME
Svezia	1	Portogallo	1	Regno Unito	3-4	SME/deficit
Portogallo	1	Spagna	1	Spagna	3-4	debito/deficit
Spagna	1	Svezia	1	Portogallo	3-4	debito/deficit
Grecia	0	Grecia	0	Italia	2-3	debito/deficit/SME
Italia	0	Italia	0	Grecia	0	tutte

primo di essi dovrà essere sottoposto all'approvazione comunitaria prima dell'inizio della terza fase; i successivi entro due mesi dalla presentazione dei bilanci annuali.

● I paesi membri si impegneranno ad assumere misure correttive in caso di deviazione dal cammino fissato nel "programma di stabilità".

● La Commissione esaminerà annualmente la situazione dei paesi membri e proporrà le necessarie misure di correzione.

Il "patto di stabilità" costituirà in qualche modo un vincolo aggiuntivo rispetto ai parametri di Maastricht. La situazione post '97 sarà in sostanza uno degli elementi che peseranno, specialmente nei confronti di quei paesi che non saranno in piena regola con i parametri di Maastricht. E' possibile che il giudizio sull'ammissione, in presenza di una condi-

zione difforme da quella prevista nel trattato, possa essere collegato alla prospettiva di medio termine dei bilanci pubblici dei paesi in questione: una situazione nella quale un paese dia l'impressione di aver realizzato solo per il '97 l'obiettivo di finanza pubblica, potrebbe portare a un giudizio negativo sulla partecipazione all'UME.

Una situazione, invece, nella quale l'andamento dei dati '97 avesse luogo nel quadro di un programma di medio termine di riequilibrio dei bilanci, potrebbe condurre ad una valutazione più favorevole da parte del Consiglio Europeo delle condizioni di ammissibilità all'UME.

Il programma finanziario triennale del governo, delineato nel DPEF 1977-1999 e nella Nota di Aggiornamento del 2 ottobre scorso dovrebbe essere riesaminato tenendo conto di questo ulteriore elemento. Esso, attualmente, pre-

vede la eguente evoluzione del deficit dello stato nel triennio:

	1997	1998	1999
Fabbisogno dello Stato 97-99/PIL	3,1	3,0	2,8

E' chiaro che tale andamento ben difficilmente potrebbe essere considerato accettabile ai fini del programma di stabilità al quale i paesi membri dell'UME sarebbero impegnati.

E' dunque il caso, nel quadro di un esame attento delle condizioni che l'Italia deve realizzare per potere fare parte fin dall'inizio della terza fase all'Unione Monetaria Europea, formulare un programma che preveda prima dell'anno 2000 il conseguimento dell'equilibrio del bilancio. ■

● Annali dell'Istituto Ugo La Malfa

Vol. I (1985) - Vol. XI (1995)

● Quaderni degli Annali

N.1

La politica economica nell'Italia repubblicana.
Con un discorso di Giorgio La Malfa.

P. Savona - R. Gallo - L. Iraci Fedeli

N.2

Investimento e sviluppo in Italia.
1945 - 1987.

L. Iraci Fedeli

N.3

I miei rapporti con Ugo La Malfa ai tempi del
"Corriere".

G. Spadolini

N.4

Lo sviluppo economico dell'America Latina e
dell'Africa.

L. Iraci Fedeli

N.5

Europa 1992.

Il Congresso ELDR.

Lussemburgo, 8 - 9 dicembre 1988.

Atti.

N.6

1948. L'Italia del 18 aprile e del 14 luglio.

F. Etnasi

N.7

1949: Italia. In attesa del miracolo economico.

F. Etnasi

N.8

25 luglio 1943. Fine di un duce.

F. Etnasi

N.9

Liberismo e industrializzazione.

Il dibattito sulla politica economica in Italia.
1860 - 1900.

L. Iraci Fedeli

N.10

Italia 1943. Dramma di un popolo.

F. Etnasi

N.11

La pianificazione del centrosinistra.

L. Iraci Fedeli

N.12

Italia 1950. Quando eravamo poveri.

F. Etnasi

N.13

L'apogeo dell'ortodossia liberista.

1890 - 1920.

L. Iraci Fedeli

● Ugo La Malfa.

Scritti 1925 - 1953.

A cura di G. Tartaglia.

Introduzione di L. Valiani.

Arnoldo Mondadori Editore. Vol. I.

● Ugo La Malfa.

Discorsi Parlamentari. (1946 - 1978).

Edizione della Camera dei Deputati.

● Ugo La Malfa.

Che cos'è il Partito d'Azione.

A cura di G. Tartaglia.

Edizioni Acropoli.

● Le origini del Partito d'Azione.

Istituto Ugo La Malfa - FIAP.

● Dibattito sul Partito d'Azione.

Istituto Ugo La Malfa.

● L'Italia negli anni del centrismo 1947 - 1958.

Convegno di studi.

Istituto Ugo La Malfa.

Regione Puglia.

Edizioni Acropoli.

● Ugo La Malfa. Mostra storico documentaria.

Istituto Ugo La Malfa

Archivio Centrale dello Stato.

Catalogo a cura di Luisa La Malfa e Aldo G. Ricci

INTERNET
www.netart.it/ulm