

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
BILANCIO (5^a) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(n. 9)

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 OTTOBRE 1994

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera dei deputati)

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELLA CONFAPI

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DELL'ISPE, DELL'ISCO, DEL CER, DI PROMETEIA, DELL'IRS
E DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA PUBBLICA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITÀ DI PAVIAPRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA FEDE LATRONICO

INDICE

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti della Confapi:		Bernardi Luigi, <i>Rappresentante del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia</i>	281
Latronico Fedè, <i>Presidente</i>	259, 260 263, 268	Di Majo Antonio, <i>Consulente del CER</i>	281 290, 291
Bracci Pietro, <i>Assistente del direttore generale della Confapi</i>	260, 261	Ferrante Giovanni (gruppo progressisti-federativo)	280, 288
Carazzi Maria (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	263	Malvestito Giancarlo Maurizio (gruppo lega nord)	289, 290, 291
Cocirio Alessandro, <i>Presidente della Confapi</i>	259, 260, 266, 267	Onofri Paolo, <i>Segretario generale di Prometeia</i>	279, 280, 291
Roscia Daniele (gruppo lega nord)	265	Padoa Schioppa Kostoris Fiorella, <i>Presidente dell'ISPE</i>	283
Solaroli Bruno (gruppo progressisti-federativo)	263, 267	Palmerio Giovanni, <i>Presidente dell'ISCO</i>	268
Audizione di rappresentanti dell'ISPE, dell'ISCO, del CER, di Prometeia, dell'IRS e del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia:		Paolone Benito (gruppo alleanza nazionale-MSI)	288, 289
Latronico Fedè, <i>Presidente</i>	272	Saraceno Pia, <i>Direttore dell'IRS</i> .	275, 293, 294
		Solaroli Bruno (gruppo progressisti-federativo)	286, 290, 291, 293

La seduta comincia alle 14,15.

(Le Commissioni riunite approvano il processo verbale della seduta precedente).

Audizione di rappresentanti della Confapi.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera, di rappresentanti della Confapi. Ringrazio il presidente, dottor Alessandro Cocirio; il direttore generale, dottor Sandro Naccarelli; l'assistente del direttore generale, dottor Pietro Bracci; il responsabile dell'ufficio studi, dottor Claudio Giovine, ed il responsabile dell'ufficio comunicazione e immagine, dottor Leonardo Cersosimo.

Chiedo scusa, anche a nome delle Commissioni riunite, per avervi inutilmente convocato la settimana scorsa, ma purtroppo la precedente audizione si era protratta oltre le nostre previsioni; in questo momento l'Assemblea è impegnata in votazioni e quindi la presenza dei colleghi è molto limitata sotto il profilo numerico ma, se mi consentite, qualitativamente elevata, anche perché alla mia destra siede il presidente della V Commissione del Senato.

Do ora la parola ai nostri ospiti.

ALESSANDRO COCIRIO, Presidente della Confapi. Signor presidente, onorevoli deputati e senatori, rivolgo innanzitutto un ringraziamento per l'odierna convocazione

da parte delle Commissioni riunite per ascoltare il nostro parere sui documenti di bilancio che il Parlamento dovrà poi approvare. La Confapi, dopo averli esaminati, esprime un apprezzamento complessivo sulla manovra; seppur sicuramente perfezionabile, essa dovrà secondo noi essere mantenuta sia nelle quantità sia nella qualità, perché rappresenta ciò che noi abbiamo più volte richiesto, vale a dire un giusto compromesso — perché tale deve essere o come tale deve essere inteso — fra sviluppo e rigore.

Siamo in una situazione in cui il rigore è una caratteristica che deve diventare fondamentale in ogni atto, soprattutto dello Stato, ma non possiamo dimenticare che con il rigore non possiamo « strozzare » le premesse di sviluppo che già oggi si intravedono in Italia.

Riteniamo che per la prima volta nell'attuale disegno di legge finanziaria si agisca in maniera strutturale sulla spesa, operando complessivamente più riduzioni di spesa che aumenti di entrata, pur rendendoci perfettamente conto che, mentre gli aumenti delle entrate, se ben calibrati, sono degli atti certi, la riduzione delle spese è un atto normalmente a media-lunga scadenza, tale comunque da dover essere verificato *a posteriori*. Riteniamo anche che un generale ridimensionamento della presenza dello Stato nell'economia abbia e avrà come conseguenza una riduzione della pressione fiscale sulle imprese; oggi rappresento qui la Confapi, che ha come associate 50 mila imprese industriali che oggi patiscono una pressione fiscale

XII LEGISLATURA — COMM. RIUN. V CAMERA-5^A SENATO — SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 1994

diretta che, come ben sapete, è pari al 52,2 per cento.

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo, ma vorrei porle un quesito in merito a tale percentuale: avete calcolato soltanto gli oneri derivanti dall'imposizione non contributiva, vale a dire senza la tassazione indiretta?

ALESSANDRO COCIRIO, Presidente della Confapi. Sì.

PRESIDENTE. È stato effettuato un calcolo della percentuale sommativa di contributi, tassazione diretta e tassazione indiretta?

ALESSANDRO COCIRIO, Presidente della Confapi. No, che mi risulti.

PIETRO BRACCI, Assistente del direttore generale della Confapi. Sulla stampa abbiamo letto che fino alla fine di agosto ciascun cittadino lavora per lo Stato e che lavora per sé solo negli ultimi mesi dell'anno; non sono però calcoli nostri.

PRESIDENTE. A me interessa sapere se siano stati effettuati calcoli specifici dal settore.

ALESSANDRO COCIRIO, Presidente della Confapi. No, non sono stati effettuati calcoli concernenti specificamente l'imposizione complessiva, diretta ed indiretta, perché è statisticamente difficile assimilare gruppi omogenei di imprese.

Tornando ai documenti di bilancio, per quanto riguarda la riduzione della spesa, deve essere considerata positivamente soprattutto la manovra strutturale sulla previdenza, che probabilmente andava fatta prima; giudichiamo sicuramente non procrastinabile la riduzione del contributo, pari a poco meno di 80 mila miliardi, che ogni anno viene concesso per ripianare il deficit dell'INPS. Riteniamo che si possa e si debba giungere senza alcun tipo di gradualità alla pariteticità fra lavoratori dipendenti pubblici e privati, fra lavoratori delle grandi e delle piccole imprese, perché la disparità attualmente esistente li di-

vide in lavoratori di serie A e di serie B, ma riteniamo anche necessario apportare modifiche per diminuire gli squilibri ancora esistenti. Quando parlo di squilibri nel campo previdenziale, che poi si tradurranno in problemi anche nel campo sociale, parlo dei trattamenti che con la legge finanziaria in esame vengono previsti per i lavoratori appartenenti al pubblico impiego ed alle grandi imprese nei confronti di lavoratori che sono invece dipendenti di piccole e medie imprese. Mi spiego meglio: i lavoratori delle poste, delle ferrovie e di tutte le grandi imprese potranno continuare a beneficiare della vecchia legislazione, vale a dire dei prepensionamenti, della cassa integrazione speciale e della mobilità lunga, per cui tali imprese potranno procedere alle eventuali fasi di ristrutturazione senza tensioni sociali al proprio interno, mentre così non sarà per le piccole e medie imprese industriali, i cui lavoratori rimarranno al di fuori di questo steccato di protezione, non potendo più usufruire degli ammortizzatori sociali.

Sicuramente esprimiamo un apprezzamento per la modifica della tassazione sulle obbligazioni emesse da aziende non quotate (che è stata riportata dal 30 al 12,5 per cento, quindi in parità con le obbligazioni emesse dalle aziende quotate) e per una semplificazione fiscale — vogliamo dare fiducia al ministro Tremonti — volta a verificare *ex post* l'introito tributario. Oggi, infatti, si afferma che, se si applica una determinata aliquota fiscale ad un certo bene, per le casse dello Stato si avrà un determinato gettito; non si va però a calcolare quale sarà l'impatto sul bene dell'introduzione di una determinata aliquota fiscale, né si considera quale modifica l'applicazione dell'imposta produrrà sui consumi delle famiglie e quindi sulle entrate fiscali dello Stato.

Lo stesso discorso si può fare per il fenomeno contrario. L'alleggerimento da parte dell'amministrazione finanziaria di imposte a carico delle imprese viene considerato dal tesoro come una mancanza di cassa; anche in questo caso non viene effettuata la proiezione per il futuro dell'im-

plementazione che questo sgravio fiscale potrebbe produrre a beneficio del sistema produttivo, con il conseguente maggiore contributo alla fiscalità da parte di quest'ultimo.

Vi sono poi due problemi estremamente importanti per la piccola e media impresa. Il primo riguarda il finanziamento alla legge n. 317 del 1991, una legge che, abbandonata la strada dell'intervento a pioggia su tutte le imprese, ormai disconosciuta, oltre che dall'Unione europea, anche dall'ordinamento nazionale, interviene sul processo di innovazione e di sviluppo delle piccole e medie imprese. Dal 1991 ad oggi i finanziamenti a favore di questa legge sono stati continuamente decrescenti e la legge finanziaria del 1995 addirittura li dimezza, riducendoli da 50 a 25 miliardi, mentre le domande giacenti presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato prevederebbero un'erogazione vicina ai 400 miliardi.

Un'altra questione sulla quale vorrei richiamare la vostra attenzione riguarda l'accantonamento per i rimborsi dei crediti d'imposta. Sono stati accantonati 11.375 miliardi quando, secondo quanto affermato dallo stesso ministro delle finanze, i crediti che vantano le imprese nei confronti della sola tassa sul valore aggiunto ammontano a 28 mila miliardi.

Ci battiamo da tempo perché venga istituito ed ampliato il conto corrente fiscale, aggiungendovi anche l'importo del conto corrente contributivo, prevedendo la possibilità per le imprese di compensare automaticamente le partite di debito e di credito vantate nei confronti dello Stato ed operando severi controlli successivi. L'INPS, ovviamente, osteggia l'inserimento del conto corrente anche contributivo; ma è necessario considerare che, fino a quando la collettività con le proprie risorse finanzia per 80 mila miliardi il debito dell'INPS, i contributi devono rientrare a tutti gli effetti nel conto generale dello Stato. Non possono essere considerati una cassa a parte, quando due terzi vengono finanziati dallo Stato.

Cedo ora la parola al dottor Bracci, per poi lasciare spazio alle domande dei commissari.

PIETRO BRACCI, *Assistente del direttore generale della Confapi*. Illustrerò sinteticamente alcune questioni, perché forse è più utile ascoltare le domande dei deputati e dei senatori.

Per il finanziamento della legge n. 317 del 1991 sono stati stanziati 25 miliardi. Esaminando gli stati di previsione relativi al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ci sentiremmo di proporre di destinare l'accantonamento di 320 miliardi previsto dalla tabella B interamente alla legge n. 317, per coprire almeno in parte le domande giacenti ed assicurare una certa funzionalità allo strumento nel 1995 e negli anni successivi. Senza voler suscitare polemiche, vorrei però sottolineare che il finanziamento per le camere di commercio per il 1995, pari a 75 miliardi, è tre volte superiore a quello previsto dalla legge n. 317 nello stesso periodo.

Qualche considerazione potrebbe essere svolta anche per quanto riguarda i tagli subiti dalla legge n. 46 del 1982, per quanto riguarda sia il fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica sia il fondo speciale per la ricerca applicata presso l'IMI. Com'è noto a molti di voi, perché si tratta di una posizione che la nostra associazione ha assunto da sempre, riteniamo che questi due strumenti non siano misurati in particolare sulle esigenze delle piccole e medie imprese; pertanto, per quanto riguarda quest'ultimo fondo, dipendente dal Ministero dell'Università e della ricerca scientifica e tecnologica, chiediamo che gli stanziamenti ridotti previsti dalla legge finanziaria siano concentrati in particolare sugli articoli 3 e 4, che sono quelli che riguardano più specificamente le piccole e medie imprese.

Mi limito ad accennare rapidamente ad alcune delle questioni che ci interessano; comunque, lasceremo a disposizione della Commissione una documentazione che le illustra più dettagliatamente.

Vi sono due questioni ancora aperte rispetto alle quali, più che fornirvi indica-

zioni, vi chiediamo lumi. Innanzitutto, vorremmo sapere quale sia la reale situazione dell'intervento pubblico nelle aree depresse, perché la ridda di cifre e di normative cui stiamo assistendo in questi giorni ci ha lasciato nella più totale confusione. Non sappiamo quanti soldi siano riservati alla cessata legge n. 64 del 1986; non sappiamo se e quante richieste di finanziamento già presentate e inserite nella graduatoria saranno soddisfatte. Non sappiamo che fine faranno i 10 mila miliardi per i mutui previsti dal comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 488 del 1992 per il nuovo intervento ordinario; non sappiamo, quindi, cosa succederà all'erogazione dei fondi strutturali comunitari. Di fatto, non sappiamo nulla di quello che succederà nelle aree svantaggiate. Non sappiamo neanche a cosa si riferiscano esattamente i due stanziamenti in tabella F, cioè i 6.625 miliardi sul capitolo 9012 del tesoro e i 2 mila miliardi per il rifinanziamento degli incentivi industriali.

Si tratta di una questione molto delicata: alcune imprese stanno ancora aspettando i finanziamenti per opere già completate da molti anni (molte hanno già chiuso, per cui lo Stato risparmierà quei soldi perché le imprese non potranno più usufruirne). Siamo soprattutto preoccupati per il nuovo quadro comunitario di sostegno 1994-1999, che avrebbe potuto prendere avvio dal 1° gennaio 1994 e che sta invece aspettando il regolamento attuativo della legge n. 488 e la stipulazione da parte del tesoro dei 10 mila miliardi di mutui per poter usufruire dei fondi comunitari.

Un'ultima questione che vorremmo sottoporvi riguarda gli stanziamenti a favore della legge n. 227 del 1976 per il finanziamento dei crediti all'*export* e per finanziamenti a favore della SACE, per la quale vi è un accantonamento cospicuo di 2.500 miliardi nella tabella B. A questo proposito, desideriamo informarvi che si tratta di stanziamenti che non interessano le piccole e medie imprese, perché l'attuale sistema di finanziamento e di assicurazione dei crediti all'*export*, essendo proiettato sul medio termine, taglia fuori quasi tutte le

piccole e medie imprese. Quindi, sarebbe opportuno che il Parlamento provvedesse, come ci auguriamo sia possibile, ad una rimodulazione, senza sfondare il tetto complessivo dei trasferimenti alle imprese, degli stanziamenti tra i diversi capitoli. Bisogna ricordare che vi sono alcune leggi che per le piccole e medie imprese si dimostrano efficaci (è il caso della legge n. 317 del 1991, in ordine alla quale vi è una grossa aspettativa) ed altre leggi che invece non lo sono; di queste ultime sarebbe inutile, almeno ai nostri fini, un rifinanziamento.

Un decreto, recentemente convertito in legge, prevede lo stralcio del 5 per cento dei trasferimenti agli enti di ricerca e costituisce un fondo presso il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica per attività da implementare. Vorremmo che questo fondo, mi pare di 95 miliardi, previsto per il 1995, la cui finalità dovrebbe essere quella del trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese, fosse utilizzato per mantenere un adeguato flusso di finanziamenti per quanto previsto dagli articoli che vanno dal 17 al 25, nonché dall'articolo 27 della legge n. 317, in materia di consorzi e società consortili tra piccole e medie imprese, al fine di attuare il trasferimento tecnologico.

Sono queste, per grandi linee, le questioni a nostro avviso più rilevanti delle tabelle allegate alla legge finanziaria.

Vorremmo porre un ultimo quesito, sempre che sia possibile ottenere una vostra risposta al riguardo; esso concerne il fondo estremamente cospicuo di 5-6 mila miliardi che il ministro Dini ha promesso lo scorso luglio al fine di garantire crediti delle piccole e medie imprese nel Mezzogiorno. È chiaro che tutti questi discorsi che stiamo facendo su cifre dell'ordine di 20-30 ed anche 100-200-300 miliardi risulterebbero completamente spiazzati qualora il Governo prevedesse di costituire una nuova agenzia cui far affluire risorse per 5-6 mila miliardi destinati a garantire i crediti delle piccole e medie imprese, non soltanto — immagino a questo punto — del Mezzogiorno, ma dell'intero territorio na-

zionale. Vorremmo dunque sapere qualcosa di più su questo fondo, perché tale aspetto potrebbe incidere notevolmente sulla politica industriale.

PRESIDENTE. Chiedo se vi siano colleghi che desiderino formulare quesiti.

MARIA CARAZZI. Ho ascoltato con rammarico il giudizio favorevole sulla manovra finanziaria espresso dal presidente della Confapi, anche se mi rendo conto che egli rappresenta qui una certa posizione. Ritengo che la manovra previdenziale abbia degli aspetti indesiderati, oltre a quelli positivi sottolineati dal presidente della Confapi. Ma non è di questo che vorrei parlare in maniera specifica.

Non appena è stata presentata la legge finanziaria, ho pensato di appurare in quale modo venissero rifinanziate le leggi nn. 46 e 317 (voi stessi avete chiesto il rifinanziamento di quest'ultima). Mi chiedo se non sia possibile intervenire anche sulla rimodulazione, visto che nella tabella F vi sono degli slittamenti. Ciò accade molto frequentemente in questa tabella, sia relativamente alla spesa per il sostegno all'industria e all'imprenditoria sia anche per spese per il Mezzogiorno e la sua metanizzazione. Si tratta di fondi che vengono fatti slittare al 1996 e - preferibilmente - al 1997, mentre noi ci aspettavamo un loro impiego immediato anche perché erano compresi in decreti-legge di recente emanazione. Mi chiedo, pertanto, se non sia utile pensare ad un emendamento teso a trasferire al 1995 quanto previsto per il 1997. Ovviamente, qualora non lo si ritenesse utile, saremmo anche disposti a non insistere su tale emendamento, perché a me pare che tale forma di slittamento rappresenti una sorta di *escamotage* per continuare a finanziare, ma solo apparentemente, l'imprenditoria.

Sul Mezzogiorno e sulle aree depresse io stessa mi chiedo quale sia il punto di determinazione anche formale dei rapporti con la Comunità. A me pare, infatti, che in ordine alle aree depresse - ma saranno poi i rappresentanti della maggioranza a dirci qualcosa di più in argomento

- ci troviamo in una situazione che definirei molto acerba. Non spetta a me soffermarmi su questo punto anche se ritengo che esso sia stato abbastanza sottovalutato, visto che il primo tema che è stato affrontato era quello relativo allo smantellamento dei residui e dell'intervento straordinario.

BRUNO SOLAROLI. I nostri cordiali interlocutori mi permetteranno di constatare una contraddizione nella relazione fatta e nelle proposte avanzate. Lo dico non per sollevare polemiche, ma per porre l'accento su alcuni aspetti problematici. Voi esprimete un apprezzamento complessivo sulla manovra sia per quanto riguarda la quantità che la qualità. Sulla quantità vi è un punto che nessuno mette in discussione, o almeno non lo facciamo noi del gruppo progressisti-federativo, cioè l'entità della manovra di 48-50 mila miliardi. Anzi, dopo aver ascoltato quanto ci ha detto ieri il governatore della Banca d'Italia, la questione che ci preoccupa è che i 50 mila miliardi possano essere insufficienti rispetto all'esigenza di realizzare l'obiettivo di fabbisogno indicato dal documento di programmazione economico-finanziaria e sul quale siamo d'accordo: portare nel 1995 il fabbisogno a 138 mila miliardi. Ieri il governatore, riprendendo una questione, già affrontata presso vari organismi internazionali in queste ultime settimane, ha affermato che, se l'andamento dei tassi d'interesse dovesse rimanere quello attuale, non sarà facile prevederne una riduzione in tempi medi, per cui ci si troverebbe dinanzi ad un'esigenza di fabbisogno di almeno altri 15 mila miliardi. Sappiamo anche che l'ultima asta dei BOT ha fatto registrare tassi ancora in aumento. Tutto ciò non potrà che determinare un carico maggiore per il paese. Ne conseguono motivi di preoccupazione perché, se non c'è una riduzione dei tassi nel breve periodo, nel 1995 si determinerà un'ulteriore esigenza di fabbisogno per 15 mila miliardi.

Analizzando attentamente l'andamento della situazione e alcune parti della manovra, risultano prevedibili, a mio avviso,

XII LEGISLATURA - COMM. RIUN. V CAMERA-5^A SENATO - SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 1994

problemi di sovrastima per quanto riguarda parte delle entrate e parte della riduzione di spese. Ci chiediamo, pertanto, se questa manovra sia realmente di 50 mila miliardi o se invece non sia di minore entità. In ogni caso, se siamo d'accordo sui 50 mila miliardi, non lo siamo sulla qualità. Ammesso pure che ci si trovi dinanzi ad una manovra o ad una legge finanziaria rigorosa, faccio però fatica a capire come sia possibile definire rigorosa tale manovra quando il 50 per cento della stessa è fondata su provvedimenti *una tantum* e sugli slittamenti di spesa.

I conti sono semplici: a fronte di 21 mila miliardi, 18 mila sono rappresentati dal condono; anche i tagli sono considerati dei condoni, mi riferisco al condono SCAU, a quello previdenziale e via dicendo. Ad ogni modo, considerando le misure *una tantum* ed i tagli di spesa, la manovra si può definire non strutturale bensì congiunturale, tanto che sarà necessario emanare provvedimenti nel prossimo anno per recuperare gli interventi transitori che sono destinati a sparire.

Del resto, non capisco come possa essere definita rigorosa una manovra pari a circa 50 mila miliardi che per la metà - ossia per 25 mila miliardi - è transitoria: lo dico con riferimento alle entrate, ma lo stesso vale anche per le spese. Più che rigorosa, è una manovra punitiva verso qualcuno, diciamo le cose come stanno. E tra le misure punitive colloco lo sviluppo specificatamente rivolto alla piccola e media impresa, alle imprese minori. Sinceramente considero contraddittoria la vostra posizione.

Del resto, la legge n. 317 del 1991, come avete detto voi, è defanziata: siamo al ridicolo, è inutile discutere, questa normativa potrebbe essere soppressa! Non parliamo poi della legge n. 46 sulle aree depresse in merito alle quali vi avrei mostrato volentieri, se non fosse esaurita, una documentazione del Servizio studi da cui emerge che il dato è drammatico in quanto manca la quota nazionale di cofinanziamento per utilizzare i finanziamenti comunitari. Non solo, da un lato si fanno slittare al 1998 14 mila miliardi, mentre

dall'altro le somme stanziare, e già impegnate, vengono ricaricate sui prossimi anni: ma chi ha già speso ed aspetta di riscuotere che cosa otterrà?

Tutto questo, a prescindere dai 5-6 mila miliardi promessi dal ministro Dini e che sinceramente non so dove stiano; certamente non sono nella legge finanziaria, forse saranno inseriti in un provvedimento di modifica che verrà proposto in futuro o sono nella testa di qualche ministro. Sono abbastanza esperto della materia, perciò - ripeto - non capisco dove stiano questi 5 mila miliardi.

Abbiamo incontrato i rappresentanti degli artigiani e di tutti gli operatori economici delle imprese minori, anzi dell'impresa diffusa - non voglio usare un termine sbagliato - e dal panorama che ci hanno delineato emerge l'abbandono della politica di sostegno e di aiuto allo sviluppo, al quale si aggiunge un taglio nel settore della formazione, dell'innovazione e della ricerca. Mi domando come si possa pensare di essere competitivi a livello internazionale senza puntare ad un paese più intelligente.

Si avverte anche la necessità di una serie di riforme: nessuno è soddisfatto del funzionamento della ricerca in Italia ma, se si tagliano le risorse destinate alla formazione, all'innovazione ed alla ricerca, è inutile pensare di riformare, perché tagliare significa defanziare.

In sostanza, riscontro una contraddizione tra l'espressione di un apprezzamento per la qualità e la richiesta di modifiche alla manovra. Questo vale per voi come per gli artigiani, per il settore del commercio, per quello del turismo e per i produttori agricoli: se sommassimo il tutto, otterremmo una cifra superiore ai 100 miliardi. Giustamente voi vi riferite alla SACE e ai 2.500 miliardi, ma chi riguarda quel finanziamento?

Si tratta di operare una scelta per lo sviluppo che non attiene alla piccola e media impresa bensì alla grande, dunque come si fa a dare un giudizio positivo sulla qualità della manovra?

Penso che ci si renda conto di come la manovra presentata sia una mazzata al-

l'accordo del 23 luglio; al di là delle valutazioni sulla sua validità, ritengo che quell'accordo sia stato fondamentale per il paese perché se si è registrata una ripresa senza inflazione. Quell'accordo, infatti, si prefiggeva un obiettivo consistente nello scambio tra la moderazione salariale e sul versante dei prezzi e la politica di riduzione dei tassi d'interesse, al fine di liberare risorse per favorire lo sviluppo e l'occupazione, oltre che per un'equa tutela della protezione sociale.

Questa manovra, invece, cancella l'accordo del 23 luglio. E la scelta quale potrebbe essere? Quella di spingere una parte sociale all'exasperazione tanto da calcolare la tigre del « si salvi chi può »? Vi rivolgo questa domanda pur essendo convinto che voi non siate responsabili, ma vi è un punto che è rappresentato da una cena alla quale non avete partecipato. Lo stare in campo è decisivo se si vuole mantenere l'accordo del 23 luglio, altrimenti si liberano le forze in campo da ogni politica dei redditi e da ogni responsabilità, il che sarebbe nocivo per tutti, anche per i sindacati, perché significherebbe avere una situazione incontrollata in cui chi è forte riesce a difendersi, mentre chi è debole soccombe.

Constato una contraddizione, ripeto, tra il riconoscimento della qualità della manovra e la sottolineatura della mancanza di una politica di sostegno verso la piccola e media impresa; non si può dimenticare il significato della cancellazione dell'accordo del 23 luglio.

DANIELE ROSCIA. Il giudizio positivo espresso dalla vostra organizzazione sulla manovra sicuramente tiene conto del gravissimo contesto e del peso dei fattori monetari e finanziari sulle scelte di politica economica del nostro paese.

Da alcune forze politiche della maggioranza era stata esaltata oltremodo - non sono presenti i colleghi di queste forze, i quali avrebbero potuto precisare meglio di me questo aspetto - la possibilità di passare da un sistema che aveva incrementato la crescita della tassazione di 12 punti in un decennio - a scapito della piccola e

media impresa che sopportava tale appesantimento - ad un'impostazione tendente a bloccare il fenomeno, se non addirittura a ridurlo nel corso degli anni.

La sottovalutazione della pesantezza della situazione economica nazionale rispetto ai presupposti rimarcati da alcune formazioni ha fatto sì che alcuni obiettivi venissero « rimangiati », come per esempio quello di creare, nel giro di pochi mesi o di qualche anno, un milione di posti di lavoro e di ridurre l'incidenza della tassazione. L'impostazione complessiva soffre della pesantezza delle condizioni economiche internazionali e nazionali riferite alla specificità del caso italiano: è sufficiente leggere la legge finanziaria e considerare alcune realtà collaterali che vengono sottovalutate e che sono state ribadite anche dai rappresentanti della Corte dei conti e della Banca d'Italia. La difficoltà di controllare i tassi d'interesse, perché soggetti alle leggi del mercato internazionale, ha sicuramente rallentato, se non bloccato, come voi avete sottolineato, gli incentivi che aiuterebbero quello sviluppo economico che in Italia poggia prevalentemente sulle piccole e medie imprese.

Ritengo, comunque, che l'aver modificato una politica economica che andava verso l'inasprimento, fuori mercato rispetto agli altri *partner* europei, costituisca già un passo importante, un incentivo di carattere globale al sistema delle piccole e medie imprese. Certo, gli interessi finanziari di altra dimensione traggono qualche vantaggio in più, come indica ad esempio quanto accade per la copertura del rischio assicurativo verso l'esportazione; però, sono già stati emanati provvedimenti che tendono a rendere elastiche le regole del mondo del lavoro.

La lega nord avrebbe voluto che l'incidenza del costo del lavoro si incamminasse verso livelli europei. Tuttavia, il calcolo in modo meccanicistico ed aritmetico del gettito complessivo, sulla base delle aliquote, può essere condiviso ma, vista la drammaticità della situazione, non può essere in questa fase accettato finché non vengano compiute quelle grandi ri-

forme di cui le nuove formazioni politiche hanno assunto la responsabilità.

Mi riferisco ad un sistema fiscale basato sul controllo decentrato, ad una politica del lavoro che abbandoni quelle sacche di socialismo reale che ancora permangono nel paese e che, nell'equilibrio delle zone territoriali svantaggiate, pensi non più soltanto al recupero di investimenti strutturali, ma ad un *mix* di misure ed affronti la minor produttività anche in termini di costo del lavoro.

Vorrei chiedere ai rappresentanti delle piccole e medie imprese se le misure adottate in questi primi mesi di governo — o di non governo, secondo altre posizioni politiche — possano essere riconosciute come stimoli importanti, non solo come messaggi, per determinare lo sviluppo economico. Sappiamo tutti che in economia i provvedimenti non si traducono nell'immediatezza della loro portata come positività o negatività. O forse ritenete che questi processi debbano essere maggiormente incentivati, ragionando in una logica di medio e lungo termine? Infatti, nel breve termine non saremmo in grado di accontentare nessuno.

Mi farebbe piacere una conferma in tal senso, perché dimostrerebbe non soltanto che alcuni settori hanno sopportato e sopportano la gravità del momento, ma che tutti i cittadini stanno sopportando in forma articolata il sacrificio, equamente distribuito su tutte le categorie.

ALESSANDRO COCIRIO, *Presidente della Confapi*. Se mi è consentito, darò un'unica risposta ai quesiti degli onorevoli Carazzi e Solaroli, che hanno toccato problemi simili.

Relativamente alla quantità della manovra, pari a 50 mila miliardi, possono sorgere perplessità; ovviamente, analizzando i dati matematici che mi sono stati sottoposti, ritengo che quasi sempre le entrate, se ben calibrate, siano certe, mentre molto spesso (almeno così è accaduto in passato) la riduzione delle spese è più incerta e comunque da verificare *a posteriori*.

Quando parlo di qualità, mi riferisco al carattere strutturale della manovra, non alla portata contingente di alcuni capitoli di spesa aggiunti o tolti. Esprimo apprezzamento generale sulla qualità della manovra nel momento in cui la medesima, per la prima volta nella storia recente, affronta in termini radicali e strutturali il problema del debito pubblico, senza pensare che nel 1996 dovremo coprire i buchi del 1995 e nel 1997 quelli del 1996.

All'interno di questo discorso se ne possono e se ne debbono fare molti altri. Non ritengo che una manovra siffatta costituisca una mazzata agli accordi del 31 luglio 1992 col governo Amato e del 23 luglio 1993 col governo Ciampi. Questi accordi partivano dal presupposto di generare, con l'accordo delle parti sociali ed imprenditoriali e con la responsabilità del governo, una politica dei redditi che fosse condivisa da tutti ed alla quale tutti dovessero adattarsi. Non tanto la ripresa, quanto l'accordo del 23 luglio dello scorso anno ha potuto far sopportare al sistema italiano una svalutazione del 25 per cento della lira, senza ingenerare inflazione. Questa si è mantenuta via via decrescente fino all'ultimo trimestre del 1994, pur in presenza di un'importante svalutazione e quindi di importazioni a costi superiori.

Quanto al concetto di sviluppo, nell'esprimere giudizi sulle leggi n. 317 del 1991 e n. 46 del 1982 ci siamo basati unicamente sul 1995 e non abbiamo preso in considerazione i due anni successivi, nella convinzione che comunque i numeri si modificheranno. È accaduto così per le manovre degli anni scorsi ed accadrà per il futuro. È inutile pensare che la legge n. 317 prevede circa 50 miliardi per il 1996 e 75 per il 1997, quando non sappiamo se questi fondi potranno essere effettivamente impegnati.

Non entro in polemica sul luogo in cui vengono assunte le decisioni, se durante le cene o nelle sedi istituzionali. Ho già detto ad organi di stampa che chiunque può fare cene con chi vuole, basta che poi le decisioni vengano assunte nelle sedi idonee.

BRUNO SOLAROLI. Siamo un paese libero, ognuno va a cena con chi gli pare!

ALESSANDRO COCIRIO, Presidente della Confapi. Questa maggioranza ed il Governo che essa esprime si sono riservati la scoperta della libera iniziativa. La sacrosanta enfasi messa su questo concetto deve essere poi supportata da fatti concreti.

Non siamo convinti, come confederazione, che una semplice politica del *laissez faire* sia destinata a trasformare alte capacità e grandi volontà imprenditoriali in un sistema industriale compiuto e competitivo; siamo del parere che debbano esistere una politica di sviluppo ed una politica industriale.

Siamo, altresì, convinti che non si debba più fare una politica « a pioggia », ma una politica d'indirizzo da parte del Governo, sapendo che le risorse sono quelle che sono e nella consapevolezza che al Governo devono rimanere compiti d'indirizzo e di controllo, mentre tutti gli altri devono essere demandati.

Vi sono tre problemi fondamentali per quanto riguarda il comparto delle piccole e medie imprese: il problema della capitalizzazione, il problema della ricerca e dello sviluppo ed il problema dell'internazionalizzazione delle imprese. È chiaro che in questi settori il compito dello Stato deve essere preminente. Il dottor Bracci affermava prima che siamo del tutto ininfluenti sui 2.500 miliardi del fondo di dotazione della SACE; riteniamo, così come già espresso al ministro Bernini, che il Ministero del commercio con l'estero, la SACE ed il Mediocredito centrale, su cui puntiamo moltissimo come banca di sviluppo per la piccola e media impresa, debbano essere riformati. Infatti, è del tutto inutile insegnare ad esportare, tramite l'ICE, ad un piccolo e medio imprenditore, se poi non gli si garantiscono gli strumenti finanziari di assicurazione sul credito perché possa tranquillamente operare sul mercato; è inutile avviarlo verso l'esportazione se poi contemporaneamente, tramite il Mediocredito o la Mediotrade, di recente

formazione, non gli si danno gli strumenti di supporto finanziario a medio termine.

Rispondo all'onorevole Roscia senza entrare nel merito delle promesse elettorali fatte da questa o quella forza politica (il milione di posti di lavoro e la riduzione delle tasse al 30 per cento): spostando progressivamente il carico fiscale dall'imposizione diretta a quella indiretta, riteniamo si possa sicuramente arrivare ad un livello di imposizione diretta decisamente inferiore all'attuale. Inoltre, il decentramento del sistema fiscale è uno degli obiettivi che qualunque persona di buon senso si pone perché, se portiamo il prelievo fiscale e la spesa alla portata del controllo da parte del cittadino, potremo giudicare gli amministratori in base al prelievo fiscale che richiedono. Vi sono, invece, altre questioni, come la politica industriale, la cui gestione deve rimanere a livello centralizzato: infatti, soltanto una politica industriale generale per tutto il territorio nazionale consente di non fare differenze e di non creare tagli di serie A, B o C, che purtroppo già oggi esistono.

Penso di aver già trattato, anche se marginalmente, la questione della SACE. Sappiamo perfettamente che nel passato quest'ultima è stata istituita per coprire i rischi di esportazioni volute per motivi politici, mentre noi vogliamo trasformarla in una società di assicurazione del credito che copra i rischi commerciali.

Per quanto riguarda l'incentivazione dei processi a medio termine, la mia confederazione rappresenta aziende che vanno dalla Brianza alla Sicilia. Ricordo che le zone cosiddette a declino industriale e le regioni ad obiettivo 1, 2 o 5B, pur se non sono più patrimonio del solo Mezzogiorno, per decenni hanno vissuto in una situazione di mercato drogata attraverso finanziamenti e fiscalizzazioni degli oneri sociali; pertanto, non possiamo immaginare che da parte di tali imprese s'instauri un clima di competitività in un arco di tempo estremamente breve. Il decreto del 5 agosto scorso, che ha privato le imprese del Mezzogiorno delle facilitazioni fiscali e contributive, ne ha incrementato del 18 per cento il costo del lavoro. Inoltre, in

manca di emanazione, da parte del Ministero dell'industria del commercio e dell'artigianato, di una regolamentazione dei 10 mila miliardi di cui prima si parlava per quanto riguarda la legge n. 488, e quindi in mancanza del cofinanziamento dell'Unione europea su questa legge, molte imprese si troveranno abolite per decreto, per rispettare le normative della Comunità europea, uno dei contributi e, in assenza dell'apposito decreto, vedranno venir meno anche il contributo ammesso al finanziamento di cui alla legge n. 488.

Ricordo, inoltre, che come confederazione siamo stati obbligati ad avanzare ricorso presso l'Unione europea per la gestione della legge n. 64, accettata dalla Comunità economica europea in quanto non questo ma i precedenti governi avevano previsto che sarebbe stata finalizzata a favore dell'innovazione alle piccole e medie imprese; al contrario, essa è stata per l'80 per cento « scippata » da interventi di programma esclusivamente a favore delle grandi imprese. Desidero sottolineare che l'80 per cento dell'occupazione, il 65 per cento del PIL e più del 50 per cento dell'export provengono dal mondo delle piccole e medie imprese: occorre quindi puntare su queste ultime, sapendo, come ho detto prima, che soltanto una politica industriale basata su chiari e semplici concetti, ma lungimirante riuscirà a condurre la piccola e media impresa verso quei tre fattori di capitale, di innovazione e di integrazione che sono necessari per creare un tessuto competitivo nel nostro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Cocchio per l'apporto dato a questa Commissione in sede di audizioni preliminari all'esame della legge finanziaria 1995.

Audizione di rappresentanti dell'ISPE, dell'ISCO, di Prometeia, dell'IRS, del CER e del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera,

di rappresentanti dell'ISPE, dell'ISCO, della Prometeia, dell'IRS, del CER e del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia.

Ringrazio i partecipanti per aver raccolto il nostro invito e do loro immediatamente la parola.

GIOVANNI PALMERIO, Presidente dell'ISCO. Abbiamo consegnato un breve documento in cui esaminiamo rapidamente la situazione congiunturale italiana così come si presenta rispetto al luglio scorso e formuliamo alcune valutazioni su taluni aspetti della manovra di finanza pubblica. Mi limito a riassumerne gli aspetti più significativi.

Rispetto alla situazione congiunturale abbiamo un irrobustimento della ripresa economica confermato dalle valutazioni formulate dal Fondo monetario internazionale ed anche dai maggiori istituti di previsione e di ricerca.

Le prime stime effettuate dall'ISTAT mostrano che l'aumento congiunturale in volume registrato dal prodotto interno lordo è dell'1,4 per cento nel secondo trimestre rispetto al primo e che la crescita tendenziale sul secondo trimestre del 1993 è del 2,3 per cento.

Le previsioni contenute nella relazione previsionale e programmatica sui tassi di sviluppo del PIL - dell'1,6 per cento per quest'anno e del 2,7 per il prossimo - sono quindi senz'altro accettabili, anche perché probabilmente avremo un irrobustimento della ripresa. Inoltre, i miglioramenti del clima di fiducia degli operatori registrati in primavera hanno trovato conferma nei sondaggi condotti dall'ISCO presso le famiglie e le imprese nel corso dell'estate.

Le pressioni inflazionistiche continuano ad essere moderate. È vero che vi è stato un rallentamento nella discesa dei prezzi - il tasso tendenziale in settembre è risultato pari al 3,9 per cento -, ma i timori di nuove insorgenze inflazionistiche nel breve andare non appaiono pienamente giustificati dato il basso livello del costo del lavoro; finché permane basso, non c'è da presumere che tali insorgenze

possano essere troppo forti, anche se certamente — ripeto — la discesa dei prezzi è fortemente rallentata.

In merito alla manovra di finanza pubblica, esprimiamo alcune valutazioni per gli interventi sulle spese e per quelli sulle entrate. Sotto il primo aspetto, in particolare, le misure di contenimento, come sappiamo, dovrebbero consentire risparmi per circa 27 mila miliardi con un'incidenza sul PIL pari all'1,6 per cento. Di questi oltre 17.300 interessano i comparti della previdenza e della sanità (rispettivamente 10.800 e 6.500 miliardi). Gli altri risparmi vengono dal pubblico impiego, dai trasferimenti alle regioni e via dicendo.

Gli interventi riguardanti le spese possono essere classificati in due tipi di misure.

Con riferimento al settore della previdenza, sono previste misure che dovrebbero determinare risparmi consistenti in un settore in cui le modifiche di natura strutturale richiedono periodi lunghi per dar luogo a significative riduzioni di spesa. In sintesi le misure sono le seguenti: il rinvio a gennaio dell'anno successivo dell'adeguamento delle pensioni previdenziali al costo della vita, che in base all'attuale normativa veniva corrisposto nel mese di novembre (1.350 miliardi circa); il rinvio dell'ultima *tranche* di pagamento degli incrementi delle pensioni cosiddette d'annata (2.800 miliardi); la rimodulazione su più anni dei pagamenti connessi al ricalcolo della liquidazione dei dipendenti pubblici con l'inclusione dell'indennità integrativa speciale (600 miliardi circa); infine il blocco dei pensionamenti di anzianità dei dipendenti pubblici e privati per tutto il 1995 (5.694 miliardi).

Sempre in tema di previdenza, le misure destinate a produrre effetti crescenti nel tempo per la loro natura strutturale sono le seguenti: l'accelerazione, rispetto al precedente schema, dell'elevamento dell'età pensionabile, ottenuta riducendo da due anni a diciotto mesi l'intervallo tra ogni successivo aumento di un anno dell'età pensionabile (con risparmi di 400 miliardi nel 1995, di 1.185 miliardi nel 1996 e di 1.575 miliardi nel 1997); l'omogeneiz-

zazione dell'aliquota di rendimento al 2 per cento per tutte le gestioni previdenziali (ed al 1996 l'abbassamento all'1,75 per cento per coloro che hanno più di quindici anni di contributi), sappiamo che questa misura assume importi significativi solo dopo un certo numero di anni; infine il disincentivo alle pensioni di anzianità attraverso una penalizzazione del 3 per cento.

Di natura ancora diversa è la norma che stabilisce la perequazione automatica delle pensioni al tasso di inflazione programmato, piuttosto che a quello effettivo. Non è possibile in tal caso avanzare ipotesi di risparmio negli anni futuri, dovendosi assumere che gli obiettivi di inflazione saranno raggiunti.

In particolare, svolgerei alcune considerazioni sul meccanismo di disincentivazione ai pensionamenti di anzianità. Si possono considerare due ipotesi estreme (probabilmente la realtà si collocherà all'interno di esse). La prima ipotesi è che il disincentivo operi pienamente e riduca fortemente il numero di pensioni di anzianità nel corso del 1996 e degli anni successivi. In tal caso si avranno risparmi di spesa nei prossimi anni analoghi a quelli del 1995 e una distribuzione, in un arco di tempo più o meno lungo, delle spese per le pensioni di anzianità ora bloccate. L'altra ipotesi è che il disincentivo operi in misura limitata e molti soggetti accettino una decurtazione delle pensioni pur di ottenere il pensionamento. In tal caso i risparmi di spesa dei prossimi anni verrebbero solo dal minore importo medio delle pensioni da pagare (per effetto della riduzione del 3 per cento moltiplicato per il numero di anni di anticipo), ma potrebbero risultare modesti a fronte dell'intero ammontare delle nuove pensioni da corrispondere nei prossimi anni.

I comportamenti dei singoli si collocheranno sicuramente entro questi due estremi e da essi dipenderanno gli effetti sul bilancio pubblico. È difficile dire in quale punto preciso si collocheranno, ma si può osservare in proposito che la propensione al pensionamento sarà largamente condizionata dalla percezione del

rischio di ulteriori interventi in campo pensionistico (un fenomeno analogo, infatti, si è verificato, soprattutto nel pubblico impiego, dopo il blocco del 1993).

Passando al settore della sanità, possiamo rilevare che la manovra è impostata essenzialmente su tre elementi. Innanzitutto, si prevede un insieme di provvedimenti che mirano a contenere la spesa farmaceutica soprattutto attraverso riduzioni sul prezzo dei farmaci. Nell'insieme i risparmi dovrebbero essere pari a circa 800 miliardi. Accanto a questi si collocano le misure di elevamento dell'età per usufruire dell'esenzione dal ticket da sessanta a sessantacinque anni che tendono ad innalzare il livello di partecipazione al pagamento dei farmaci, con risparmi tuttavia piuttosto modesti (200 miliardi circa). Continuando con misure di questo genere, come è noto, sono prevedibili altri piccoli risparmi.

Viene inoltre disposto che in presenza di scostamenti della spesa farmaceutica dal tetto fissato in 9 mila miliardi si procederà ad una riclassificazione dei farmaci tra le varie fasce. Questo è un punto importante.

In secondo luogo, sempre per il settore della sanità, è previsto un provvedimento di riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi da parte delle USL e degli ospedali, che dovrebbe garantire risparmi per 3.060 miliardi. A tale proposito si nota che la relazione tecnica al provvedimento collegato non indica i parametri utilizzati per stimare tale riduzione, limitandosi ad accennare a « forti margini per un recupero di produttività » che dovrebbero consentire nel 1995 una riduzione del 17 per cento della spesa. In considerazione dell'importo relativamente elevato dei risparmi associati a tale misura — per evitare dubbi circa la loro realizzabilità — sarebbe stata utile una descrizione più dettagliata dei criteri utilizzati per la loro determinazione. In effetti, il meccanismo posto in essere dalla norma è quello della semplice fissazione di un tetto alla spesa per acquisti di beni e servizi che non può comunque essere superato.

È previsto, inoltre, un provvedimento di blocco totale delle assunzioni nel comparto sanitario per il primo semestre del 1995 (analogamente a quanto disposto per tutti i comparti della pubblica amministrazione) e successivamente l'applicazione del *turn over* al 10 per cento e al 30 per cento, secondo i ruoli, condizionata alla verifica dei carichi di lavoro e al ricorso alla mobilità. Tale norma rende sicuramente più stringente il blocco del *turn over* introdotto con la manovra del 1994. I risparmi sono stimati in circa 900 miliardi.

Fatte queste osservazioni sugli interventi relativi alle spese, passerei ora alle considerazioni sugli interventi relativi alle entrate, cercando di essere il più possibile sintetico. Dal lato delle entrate sappiamo che la manovra implica maggiori introiti per circa 21 mila miliardi, pari al 43,7 per cento dell'intervento complessivo.

Rispetto a quanto previsto nel documento di programmazione economico-finanziaria dello scorso luglio, il concorso delle entrate alla riduzione del fabbisogno tendenziale del settore statale è stato aumentato di 3 mila miliardi. La manovra è impostata, sostanzialmente, su disposizioni che riguardano: l'accertamento e il contenimento fiscale per oltre 12 mila miliardi (attraverso i nuovi istituti dell'accertamento con adesione e della conciliazione giudiziale); il condono edilizio per circa 5 mila miliardi; la contribuzione previdenziale per circa 3 mila miliardi; la riduzione di fenomeni elusivi ed agevolativi in campo societario per oltre 2 mila miliardi; infine la rivalutazione di rendite e canoni per circa 700 miliardi.

Ai fini della valutazione della manovra sul versante delle entrate si possono analizzare le caratteristiche dei provvedimenti in termini di permanenza degli effetti sul fabbisogno e di certezza degli incassi previsti.

Nell'ambito della manovra per il 1995 risulta notevole l'entità degli interventi con effetti *una tantum* (oltre il 60 per cento). In particolare, si tratta delle misure concernenti l'accertamento con adesione e la conciliazione giudiziaria per gli anni pre-

gressi e dei due provvedimenti di condono, edilizio e previdenziale.

Per la componente di natura strutturale, relativa alle misure antievasione, antielusione e di riduzione delle agevolazioni, si tratta di un primo passo verso una maggiore efficacia dell'azione fiscale, in attesa della costruzione del nuovo sistema fiscale — delineato nel documento di programmazione di luglio — in cui prioritari sarebbero gli obiettivi di spostamento del sistema di prelievo dal centro alla periferia, dalla tassazione diretta a quella indiretta, dal complesso al semplice.

Con riferimento alla quantificazione delle maggiori entrate, è da rilevare che il margine di errore delle previsioni risulta inevitabilmente elevato in relazione al fatto che il successo dei provvedimenti riguardanti il contenzioso ed il condono dipende, dal punto di vista del possibile gettito aggiuntivo, dal tasso di adesione dei contribuenti, cioè da una variabile di difficile determinazione.

Entrando più in dettaglio nei provvedimenti, si può rilevare quanto segue. Per quanto riguarda il provvedimento relativo all'accertamento con adesione, dalle relazioni tecniche connesse ai decreti-legge n. 538 e n. 564 del 1994 non emergono elementi sufficienti per una corretta valutazione, non venendo specificate ipotesi precise circa i previsti tassi di adesione, né essendo fornite indicazioni sui costi sostenuti in media nell'iter del contenzioso tributario.

È inoltre difficilmente prevedibile l'azione che in concreto potrà svolgere la stessa amministrazione tributaria, sia dal punto di vista dell'efficiente funzionamento, sia da quello del tempestivo potenziamento degli organi titolari del potere di accertamento, data la vasta platea dei contribuenti interessati. Naturalmente, affermare che è difficile fare una previsione non è uguale a dichiarare che gli obiettivi verranno mancati, anzi potrebbe darsi che i risultati raggiunti siano superiori alle aspettative. È infine da sottolineare che i regolamenti con le norme di attuazione per la definizione delle liti pendenti e per la conciliazione giudiziale — già approvati

dal Consiglio dei ministri — ed anche il regolamento di attuazione per l'accertamento con adesione non sono stati ancora pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale*. In direzione di una sostanziale minore rischiosità circa l'ammontare del gettito, dovrebbe agire l'emendamento di estensione del patteggiamento alle società di capitali ed ai fini di altri tipi di imposte: in questo caso, cioè, il gettito è più facilmente prevedibile, sostanzialmente perché è più ridotto il numero dei contribuenti.

Riguardo al condono edilizio appare giustificato, per la quantificazione del gettito atteso, il riferimento alla percentuale di scostamento tra previsione e consuntivo riscontrata in occasione della precedente legge n. 47 del 1985 sulla definizione delle violazioni edilizie; tuttavia la misura dell'oblazione, anche se notevolmente ridotta rispetto alla prima versione del provvedimento attuale, appare elevata rispetto a quella prevista nel 1985 — è pari, addirittura, al doppio o al triplo di quella, a seconda che l'abuso sia stato commesso prima o dopo il marzo 1985 — e ciò può costituire un elemento di scoraggiamento all'adesione al condono. Un'incertezza di carattere più generale, in vista della prima scadenza del versamento al 31 ottobre 1994, deriva dalla negazione, sancita il 6 ottobre scorso dall'Assemblea del Senato, dei requisiti costituzionali di straordinaria necessità ed urgenza dell'articolo 3 del decreto-legge sul condono (il decreto-legge n. 551 del 1994).

Con riferimento alla riapertura dei termini del condono previdenziale, all'ampliamento del periodo di omissione contributiva condonabile ed alle più favorevoli condizioni di versamento, il gettito previsto appare sicuramente ottenibile, dati i buoni risultati conseguiti in tale ambito nel più recente periodo.

Quanto alle nuove norme di riduzione dell'elusione e delle agevolazioni sull'imposizione delle società, gli ammontari di gettito stimati appaiono raggiungibili, a meno di alcuni importi conteggiati nella manovra — si tratta, tuttavia, di piccole cifre — che nella stessa relazione tecnica al disegno di legge sono considerati prudenzial-

mente soltanto una « previsione per memoria ». Quindi, grosso modo possiamo dire che anche in questo caso gli ammon-tari di gettito previsti appaiono raggiungibili.

Infine, con riferimento alla rivalutazione delle tariffe di estimo dei terreni, il gettito potrebbe addirittura risultare sottostimato, in quanto sembra calcolato solo in relazione alle imposte dirette, mentre l'estimo ha valore anche ai fini dell'ICI e delle imposte sui trasferimenti (registro, INVIM, successione).

In definitiva, la manovra si mantiene nel quadro delle indicazioni contenute nel documento di programmazione.

Dal lato delle uscite, gli interventi mirano soprattutto a contenere la dinamica della spesa corrente lasciando spazio allo sviluppo degli investimenti pubblici.

Inoltre, nei più importanti settori di spesa sono stati introdotti provvedimenti volti ad avviare il riequilibrio strutturale dei conti pubblici (in particolare, nella previdenza, nella sanità e nel pubblico impiego).

Dal lato delle entrate, l'invarianza della pressione tributaria ai livelli del 1994 costituisce l'obiettivo intermedio della manovra, che si concentra sulla riduzione dei margini di evasione e di elusione delle basi imponibili e sulla revisione delle agevolazioni, senza intervenire con inasprimenti delle aliquote tributarie.

L'azione appare diretta, in larga parte, ad una revisione del sistema di gestione del rapporto fiscale, attraverso l'introduzione di strumenti idonei a conferire al fisco il potere di chiudere, e in termini relativamente ristretti, il rapporto tributario con il contribuente, nonché tramite una maggiore trasparenza ed efficienza dell'attività amministrativa. Si tratta tuttavia di misure di avvio, in attesa della più generale riforma fiscale, indicata come obiettivo principale nel documento di programmazione economico-finanziaria.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola agli altri relatori, desidero ricordare che la presente audizione, in sede di Commissioni riunite, dovrà essere conclusa entro

le 17,30, perché la nostra Commissione è convocata, per quell'ora, in sede referente. Ritengo, pertanto, che sarebbe opportuno concedere il maggiore spazio possibile ai nostri ospiti, limitando ad uno per gruppo gli interventi dei commissari.

LUIGI BERNARDI, Rappresentante del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia. Cercherò di fornire il mio contributo al mantenimento dei tempi prefissati, anche perché ritengo che nel corso di queste audizioni siano già state esposte valutazioni complessive su vari aspetti della manovra; inoltre, per altri aspetti particolari, credo sia inevitabile il ricorso alla documentazione tecnica ed all'attento scrutinio che di essa fanno gli staff delle Commissioni parlamentari. Intendo, pertanto, concentrare il mio intervento su pochi punti.

Un primo aspetto su cui vorrei richiamare l'attenzione delle Commissioni riunite è rappresentato dal fatto che se la manovra finanziaria per gli anni 1995-1997 ripropone gli obiettivi tradizionali dell'intervento di controllo della finanza pubblica perseguiti da molti anni a questa parte — contenimento del fabbisogno, stabilizzazione del rapporto tra debito e prodotto —, quando poi si passa all'esame dei documenti di bilancio l'attenzione si sposta molto sul contenuto specifico delle misure, mentre si lascia un po' più sullo sfondo il contesto delle rilevanti variabili macroeconomiche entro il quale la manovra deve trovare attuazione e nei confronti del quale la manovra stessa può risultare più o meno adeguata, a seconda dell'evoluzione di tali variabili. Mi riferisco, in particolare, all'evoluzione dei tassi di interesse — quindi del costo del debito — e del prodotto in termini nominali. È evidente che variazioni limitate dei tassi possono provocare aumenti significativi del fabbisogno, attraverso la spesa per interessi, ed è evidente che i valori di attuazione di uno degli obiettivi principali, cioè la stabilizzazione del rapporto debito-prodotto, sono estremamente sensibili ad oscillazioni anche molto contenute della dinamica del prodotto nominale o del costo del debito.

Il documento di programmazione prevede una stabilizzazione con un avanzo primario del 3 per cento del prodotto per il 1996; basta un punto in più di costo del debito per rendere necessari altri 20 mila miliardi di avanzo primario e viceversa basta un punto in più di crescita del prodotto nominale per renderne necessari 20 mila in meno. Quindi, questa soglia può essere acquisita o mancata più o meno facilmente a seconda della dinamica di tali grandezze.

Nel dibattito sulla manovra, ci si è soffermati sull'adeguatezza delle previsioni relative ai tassi di interesse contenute nei documenti che hanno segnato l'iter della programmazione finanziaria. È comune giudizio che la valutazione estiva del documento di programmazione sia superata; d'altronde la relazione previsionale e programmatica non fornisce indicazioni molto dettagliate, al di là della correzione del valore riferito al 1995 rispetto al documento di programmazione.

Se si adotta uno scenario non favorevole, nel quale debbano mantenersi anche nei prossimi anni livelli dei tassi di emissione dei titoli simili a quelli attuali, la spesa per interessi, a parità di altre condizioni del fabbisogno, tende a crescere rispetto al documento di circa 15 mila miliardi nel 1995 (credo che questa sia la stima fornita ieri dal Governatore della Banca d'Italia) per arrivare a 20-25 mila miliardi nel 1996. In questo caso è evidente che il traguardo di stabilizzazione del rapporto debito-prodotto diventa estremamente arduo, nel senso che oltre ad una piena attuazione della manovra 1995, si richiederebbe un rafforzamento di quella del 1996 di entità tale da prefigurarsi come non facilmente praticabile dal punto di vista sia del rinvenimento degli strumenti che dovrebbero essere utilizzati sia dei possibili effetti deflazionistici.

È possibile formulare un'ipotesi migliore che in qualche modo riconduca alle valutazioni originarie del documento di programmazione economico-finanziaria. Più che sulla sua probabilità, vale la pena di soffermarsi su quali dovrebbero esserne le caratteristiche: la permanenza sui livelli

attuali dei tassi *leader* di riferimento europei (cioè quelli tedeschi) e una progressiva ma sostanziale chiusura, con un ritorno ai minimi storici, del differenziale tra tassi italiani e tedeschi, chiusura che però non può avvenire se non gradualmente, visto che dal comportamento dimostrato attualmente dai mercati finanziari internazionali si ha l'impressione che si sia consolidato un giudizio non favorevole sulla situazione politico-finanziaria italiana, che può essere rimosso solo con un prolungato periodo di comportamenti cosiddetti virtuosi. In questa ipotesi più favorevole, le possibilità che le manovre disegnate dal documento di programmazione economico-finanziaria trovino attuazione e conseguano gli obiettivi prefissati diventano più realistiche.

Ciò mi conduce a dire che, ancora una volta, il risanamento dei conti pubblici italiani è legato alla pressione delle entrate e alla parsimonia delle spese, ma anche, fortemente, all'evoluzione di variabili di contorno ed in particolare al costo del debito e alla crescita del prodotto nominale e che un certo intervento sul saldo primario ha significati differenti a seconda del contesto in cui si inserisce.

Vale ancora la pena di sottolineare che il costo del debito e i tassi da cui esso discende non possono essere considerati una variabile strettamente esogena, in quanto dipendono in misura significativa dalla stabilità del quadro politico-istituzionale e dalla continuità, coerenza e serietà con cui si svolge l'azione di gestione della finanza pubblica. Tralascero altre considerazioni che potrebbero essere fatte sui condizionamenti che provengono dai mercati internazionali di capitali, sui quali credo tutti abbiano trovato materia di riflessione nell'articolo molto bello pubblicato due giorni fa da Marcello De Cecco su *la Repubblica*.

Per quello che riguarda la quantificazione della manovra 1995, vorrei avanzare anzitutto una considerazione di metodo. La manovra annuale di finanza pubblica si è realizzata anche quest'anno con delle dilazioni (pensiamo al tempo di presentazione del documento di programmazione

economico-finanziaria) e con aspetti di affannosa ricerca di soluzioni che hanno sicuramente nuociuto alla credibilità dell'azione governativa e alla sua razionalità. Di conseguenza sarebbe opportuno che, quanto meno in futuro, il processo di programmazione della finanza pubblica fosse in grado di rispettare le scadenze e di istruire adeguatamente, anche partendo con un congruo anticipo rispetto al momento della decisione, gli interventi che si devono adottare, specie se hanno una natura strutturale e vanno al di là della semplice correzione marginale del bilancio a legislazione vigente.

Fatte queste premesse, desidero affrontare due o tre punti. Per ciò che concerne l'azione delle entrate, vi è un'incertezza di segno negativo sul loro decorso 1995 che dipende da quello che sarà il consuntivo 1994 (quindi la base di partenza) e vi è un'incertezza positiva che dipende dal fatto che probabilmente nelle valutazioni effettuate nel momento della stesura del documento di programmazione erano state assunte ipotesi sul decorso macroeconomico — e quindi sull'imponibile nominale del 1995 — forse più prudenziali di quanto richiederà la realtà.

Tra i vari provvedimenti presentati, quello su cui mi pare siano stati avanzati maggiori dubbi di quantificazione è ovviamente il provvedimento di patteggiamento o concordato fiscale sulle annualità pregresse. È ovvio che tutti i provvedimenti tributari comportano margini di rischio, perché vi è sempre un adeguamento nei comportamenti dei contribuenti. Tale rischio è molto più ampio quando si tratta di fare una scelta discrezionale, cioè di accettare o meno — come in questo caso — una proposta di adesione ad un accertamento liberatorio, piuttosto che quando si tratta di reagire a variazioni di aliquote delle accise o di altri tipi di imposta.

Le stime delle finanze, a mio giudizio, non sono implausibili se si assume che il provvedimento possa avere un'utenza potenziale di 3 o 4 milioni di interessati e se si pensa che ci possa essere un coefficiente di adesione del 50 per cento per un importo liberatorio medio di circa 2 milioni.

Al di là, però, del fatto contabile e del suo effetto sul fabbisogno del 1995, a me pare — in questo, essendo un fenomeno di opinione, l'azione della politica e del Parlamento può avere significato — che questo tipo di provvedimento possa avere un destino differente a seconda del modo in cui esso sarà interpretato. Può avere un destino fine a se stesso, che si esaurisce con il gettito che procura, se viene inteso come una semplice operazione assolutoria, in grado di provocare un certo ammontare di gettito straordinario. Viceversa, il destino del provvedimento può essere differente se, da parte dell'amministrazione ma anche da parte delle categorie dei contribuenti, esso viene inteso come avvio di una rimodulazione dei rapporti fisco-contribuenti che sappia creare le condizioni perché si possa rimontare il margine esistente di evasione, in un sistema che possa ottenere comportamenti adesivi da parte dei contribuenti. In questo caso, gli effetti del provvedimento di quest'anno non sarebbero, comunque, solo transitori. Si può dire che in una certa misura potrebbero avere un trascinarsi anche sugli anni successivi e questo darebbe un'immagine di minore straordinarietà, da una *tantum*, all'azione della manovra in materia di entrate, sommandosi in particolare agli effetti delle disposizioni antielusione adottate in materia di imposizione societaria.

Quanto al lato delle spese, non vorrei soffermarmi, perché credo che altri lo faranno meglio di me, sul versante previdenziale. Mi pare che sia poco convincente e sovrastimata la quantificazione che è stata data ai risparmi possibili in materia sanitaria, sia quanto alle ipotesi — già accennate dal professor Palmerio — di riduzione dei prezzi di forniture di beni e servizi, sia quanto ai risultati attesi dalla chiusura dei presidi minori.

In ogni tornata della manovra di finanza pubblica c'è poi una parte che non riguarda tanto le disposizioni — come quelle in materia di spesa sociale — che escono dallo Stato sotto forma di trasferimenti o di prestazioni alle famiglie quanto piuttosto quelle che vanno ad inserirsi all'interno del funzionamento degli apparati;

per esempio, i tagli alla finanza periferica, le misure relative al personale, le misure relative al contenimento della spesa per beni e servizi. A questo proposito, credo che effettivamente sia abbastanza difficile dall'esterno - almeno per quel che mi riguarda - avere una documentazione addizionale, tale da poter effettuare valutazioni molto dettagliate, che quindi restano affidate al confronto tra i materiali che accompagnano i documenti di bilancio e - come dicevo all'inizio - l'analisi, sempre molto puntuale, che ho ritrovato nelle valutazioni compiute dagli staff delle Commissioni bilancio di Camera e Senato.

PIA SARACENO, *Direttore dell'IRS*. Molte cose inevitabilmente dovranno essere ripetute. Cercherò di essere rapida nell'affrontare quello che oramai è ampiamente noto e credo condiviso da tutti coloro che guardano ai numeri di finanza pubblica.

Tenterò di distinguere due aspetti nella mia esposizione. Il primo è una valutazione circa l'adeguatezza dell'intervento, nella sua dimensione macroeconomica, rispetto agli obiettivi. Il secondo è un esame di alcuni interventi in termini di equità e di innovazione rispetto a precedenti amministrazioni o a precedenti leggi di bilancio.

Quanto al primo aspetto (l'adeguatezza dell'intervento nella sua dimensione macroeconomica), oramai è noto che alcune variabili che hanno determinato lo scenario sul quale si è poi costruita la manovra di bilancio non sono corrette, perché fortunatamente la crescita è superiore. Quindi, tenterò di fare una valutazione più in termini di rapporto al PIL che in valori assoluti; pertanto, in rapporto ad un prodotto lordo che sarà probabilmente migliore. Mi concentrerò su alcuni parametri in percentuale - appunto - del PIL.

L'obiettivo centrale di finanza pubblica si può definire come la stabilizzazione del rapporto debito-PIL entro il 1996. Come si sa, la stabilizzazione ha luogo se la crescita del debito avviene agli stessi ritmi della crescita del prodotto interno lordo, quindi se le componenti che determinano

la crescita del debito sono allineate alla crescita del prodotto lordo. Guardando all'interno del documento di bilancio presentato, vediamo che tra gli obiettivi che si pone il Governo vi è una stabilizzazione di questo rapporto entro il 1996, con alcune tappe intermedie: il raggiungimento di un avanzo primario del 2,1 per cento del PIL nel 1995; il mantenimento, invece, del differenziale tra costo medio del debito e tasso di crescita nominale del PIL (che - sempre rispetto al PIL - passa dal 4,2 per cento del 1994 al 3,2 per cento nel 1995); la conservazione di un'ipotesi di costo reale del debito che è sempre attestato intorno al 6 per cento per tutto l'arco del periodo di stabilizzazione (1995, 1996 e 1997).

Rispetto a queste valutazioni, dobbiamo constatare che la situazione macroeconomica è parzialmente diversa. Sostanzialmente sopravvalutata è la possibilità di discesa dell'inflazione implicita nelle cifre proposte nello scenario macroeconomico. Il tasso di crescita dei prezzi al consumo, che è assunto scendere al 2 per cento nel 1996 e al 2,5 per cento nel 1995, in realtà oggi è al 4 per cento. Con una ipotesi che considero prudentiale tra quelle circolanti, ma ancora relativamente ottimistica, possiamo stimare nel 3,5 per cento il tasso di inflazione per il 1995. Quindi, vi è un differenziale in questo dato macroeconomico.

Sottovalutata, alla luce dei dati del primo semestre, è la crescita del 1994, più vicina al 2 che non all'1,5 per cento. Invece, sostanzialmente condivisibile è l'ipotesi per il 1995. Dal nostro punto di vista, questo rimbalzo di inizio d'anno tenderà ad attenuare i suoi effetti nel corso del secondo semestre, perché la così forte dinamica dei consumi - come abbiamo registrato nella prima parte dell'anno - non trova giustificazione nella crescita del reddito disponibile. Del resto, il 1993 era stato un anno recessivo al di là delle aspettative, perché alcuni aggiustamenti negli *stock* avevano esasperato la caduta. Mentre dobbiamo prevedere al rialzo le stime per il 1994, mi sembrerebbe prematuro immaginare che questa corsa conti-

nui con tali ritmi; del resto, alcune anticipazioni sui dati di produzione ci dicono che ottobre non sarà un bel mese, a prescindere dagli scioperi. Per l'effetto combinato di questi due andamenti, maggiore crescita nel 1994 e maggiore inflazione che noi prevediamo, il prodotto interno lordo sarà di due punti percentuali superiore a quello previsto in termini nominali dal Governo per il 1995.

Infine, sottovalutato nello scenario proposto è l'impatto della salita dei tassi di interesse, peraltro ampiamente sottolineato. Attualmente il tasso medio di emissione dei BOT nell'ultima asta è stato del 10 per cento. Appare largamente improbabile una discesa tale da consentire un tasso medio di emissione dei BOT per l'anno prossimo dell'8 per cento. Tra l'altro, le condizioni per una discesa dei tassi internazionali non sono più quelle che c'erano all'inizio dell'anno, che hanno caratterizzato bene o male, pur con molte incertezze, lo scenario internazionale fino a dopo l'estate o nel corso dell'estate. Pertanto, una discesa dei tassi italiani deve avvenire in un contesto internazionale meno favorevole di quanto non fosse qualche tempo fa. È chiaro che lo spazio per una discesa autonoma dei tassi italiani esiste ma dipende dal premio del rischio associato alla conduzione della nostra politica economica. Il rischio politico sui tassi in questa fase ritengo che conti anche più di una buona finanziaria.

Nel complesso, tenuto conto di queste diverse grandezze macroeconomiche, se la manovra di bilancio fosse integralmente nelle cifre realizzate potremmo comunque raggiungere gli obiettivi di stabilizzazione del rapporto debito-PIL entro il 1996, purché le privatizzazioni avvengano nella misura indicata e purché il premio di stabilizzazione richiesto sul debito pubblico converga verso un valore che raggiunge l'8 per cento nel corso non del prossimo anno ma dell'anno successivo.

Nonostante i più alti tassi di interesse, la maggior crescita potrebbe aiutare la stabilizzazione. Tuttavia, a nostro avviso, le cifre proposte dalla finanziaria appaiono sopravvalutate. Minore del previsto

è il risparmio ottenibile sulla sanità in conseguenza dell'impossibilità di ridurre del 17 per cento la spesa relativa all'acquisto di beni e servizi e dell'impossibilità di realizzare la chiusura dei piccoli ospedali, ritualmente proposta dal 1985 ad oggi, senza che ciò abbia dato luogo alla concreta attuazione di tale proposta, ammesso che sia auspicabile nella forma indicata. Secondo le nostre stime il risparmio ottenuto con la chiusura dei piccoli ospedali si realizzerebbe a condizione che i malati curati in tali ospedali sparissero nel nulla e che la produttività delle strutture aumentasse in misura tale da assorbire il costo che inevitabilmente tali malati generano.

A nostro avviso - ma la precarietà delle cifre e le poche informazioni che abbiamo rispetto ad altri possono smentirci - è sopravvalutato l'impatto di alcuni interventi in tema di previdenza. In particolare sopravvalutato appare il risparmio indotto dal blocco delle pensioni di anzianità. Del resto, le cifre tra la relazione previsionale e programmatica e la valutazione della ragioneria appaiono in contraddizione. A nostro avviso, infine, ma potremmo essere di nuovo smentiti anche clamorosamente, potrebbero essere sopravvalutate le cifre del condono e del patteggiamento. Nel complesso, anche sulla base dell'esperienza del passato (essendo macroeconomisti ragioniamo dei grandi numeri cercando anche di farli tornare con i piccoli), l'impatto della manovra deve essere ridimensionato passando dai 48 mila miliardi, contenuti nella relazione previsionale e programmatica, ai 30-35 mila miliardi. Tutto ciò potrebbe di nuovo consentirci di restare sul sentiero di stabilizzazione del rapporto debito-PIL entro il 1996, purché il premio per il rischio di stabilizzazione si riduca, altrimenti non c'è manovra che riesca a compensare.

Anche l'individuazione delle cause della crescita del debito pubblico, se è premio per il rischio di stabilizzazione o altro, deve indurre ad individuare correttamente le misure per arginare tale crescita. In altri termini, concentrare interventi su voci di spesa a fronte di un contenimento degli

effetti sull'aumento del premio di stabilizzazione per il rischio sul debito pubblico appare decisamente improprio.

Passerò ora rapidamente ad una valutazione degli interventi. Ho distribuito un documento che contiene in appendice una valutazione più dettagliata degli interventi sul versante delle modifiche introdotte sulla tassazione dei redditi da capitale. Citerò, quindi, solo alcuni aspetti relativi agli interventi sulle entrate. Sul rapporto tra misure straordinarie strutturali e permanenti è già stato detto e non credo sia necessario trattare ulteriormente l'argomento. In tema di maggiori entrate, l'intervento si sostanzia per due terzi circa, nel 1995, nell'introduzione di una potenziale negoziabilità generalizzata del proprio obbligo fiscale. In questo caso si altera permanentemente il rapporto tra l'amministrazione ed il cittadino e tutto ciò non può non creare problemi anche in sede di discussione della legge di bilancio.

La legge di bilancio è diventata sempre di più non una legge che quantifica o cerca di correggere le dinamiche del bilancio annuale data la legislazione vigente predisposta dal Parlamento, ma sempre di più luogo dove avvengono le grandi trasformazioni dei rapporti tra Governo e cittadini, come vengono gestiti e dove si discute il significato del ruolo dello Stato. Inevitabilmente diventa più difficile e faticosa l'approvazione rapida di una legge di bilancio che altera così profondamente i rapporti (revisione del modo in cui viene concepito il sistema fiscale e revisione del sistema previdenziale).

Gli interventi strutturali in materia di tassazione dei redditi da capitale possono essere distinti in tre raggruppamenti: rendere più omogenei i trattamenti fiscali di strumenti finanziari esistenti o in via di definizione, regolamentare il prelievo sulle società e provvedimenti antielusione. Sul primo obiettivo, rendere omogenei i trattamenti fiscali di strumenti finanziari esistenti o di prossima introduzione, c'è tutta una serie di norme che non elenco volendo soffermarmi solo sui problemi. Si tratta di un obiettivo parzialmente raggiunto, mentre per altro verso sono stati introdotti dei

motivi di differenziazione ulteriore nel trattamento dei redditi da capitale. In particolare, il diverso trattamento dei prestiti dei soci delle cooperative, mentre nello stesso tempo si introduceva una riduzione della ritenuta d'acconto per le obbligazioni delle società non quotate. Infine, resta un diverso regime fiscale per i fondi comuni. In questa area si è tentata una omogeneizzazione, ma per altro verso si sono introdotte anche delle differenziazioni; comunque il sistema resta ancora molto differenziato.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè le imposte sulle società, in particolare la proroga della patrimoniale e l'introduzione praticamente di un'imposta retroattiva sul patrimonio delle cooperative lasciano qualche perplessità.

In ordine al terzo gruppo di norme, riguardante la disciplina antielusiva, oltre a problemi interpretativi, che nascono dall'interpretazione letterale delle norme, vi sono due punti che vorrei sottolineare. Il primo è che mentre si introducono norme antielusive, praticamente si prende atto - e si fa un passo indietro rispetto al passato - del fatto che riducendo l'aliquota dal 30 al 12,50 per cento per le obbligazioni delle società non quotate, l'amministrazione non è in grado di verificare l'elusione che attraverso questo strumento viene operata. La finalità antielusiva resta soltanto per la determinazione del reddito di impresa, ma con un riferimento generico ad un tasso di mercato che, se non è meglio precisato, può dar luogo a contenziosi e a discussioni su cosa sia il tasso di mercato di riferimento.

Infine, la proroga della patrimoniale e, in una certa misura, anche l'inasprimento per le società cooperative vanno nella direzione di incentivare il capitale di debito piuttosto che la dotazione di capitale proprio.

Sul versante degli interventi sulla spesa, mi concentrerei sulla spesa sociale. Per quanto riguarda la sanità, al di là delle valutazioni di un risparmio meno rilevante che abbiamo fatto, vorrei sottolineare che la spesa sanitaria *pro capite* del settore pubblico si riduce per il terzo anno conse-

cutivo: rispetto al 1992, nel 1995 è programmata una spesa sanitaria del 6 per cento più bassa in termini nominali. L'Italia è l'unico paese all'interno della CEE che in una situazione di invecchiamento della popolazione e di aumento della spesa per le tecnologie mediche (che è implicito in un settore fortemente avanzato e che richiede di avanzare e di aumentare qualitativamente) realizza questo obiettivo. Io non so se sia un obiettivo da perseguire a tutti i costi.

Il secondo punto riguarda gli interventi sulla spesa pensionistica. L'emergenza ha polarizzato l'attenzione su alcuni aspetti, trascurandone altri. Per la verità, l'emergenza avrebbe dovuto essere superata con i provvedimenti del 1992-1993, ma è indubbio che esistevano delle falle nell'impostazione della riforma realizzata da Amato e successivamente modificata con i provvedimenti della legge finanziaria del 1993. Questo — l'abbiamo verificato tutti — ha generato l'incertezza del diritto alla prestazione, nonché fughe dal sistema pubblico che ne hanno aggravato le tendenze nel breve periodo.

Pertanto la legge finanziaria ed i provvedimenti collegati non potevano che prendere atto dell'emergenza che nasceva ed intervenire di nuovo sia sullo *stock* delle pensioni esistenti sia sul flusso delle pensioni che si venivano a generare, ritoccando i parametri. Grosso modo l'intervento nel sistema pensionistico colpisce per 4 mila miliardi circa i già pensionati (e questo è circa il 2 per cento della spesa pensionistica) e per la parte restante costituisce una minore spesa, perché viene rinviata l'età di pensionamento.

Dal punto di vista della necessità dell'intervento, dunque, non ci sono dubbi; da quello dell'equità solleva invece alcuni interrogativi. È quindi necessaria una transizione anche nell'introdurre nuove misure, peraltro desiderabili ed indispensabili. Il ritardo dell'indicizzazione e la modifica dei meccanismi di indicizzazione colpiscono, soprattutto nel settore privato, ancora pensioni relativamente basse: la pensione media nel Fondo lavoratori dipendenti l'anno scorso è stata di 13 milioni e

mezzo; le pensioni di nuova liquidazione di 14-14 milioni e mezzo. Parliamo quindi di livelli di pensione ancora modesti, che sono frutto di afflusso di nuovi pensionati, i quali hanno ancora storie contributive e retributive relativamente deboli e sono appartenuti ad un mercato del lavoro in posizioni relativamente meno privilegiate di quello che si potrebbe pensare.

Un secondo elemento di riflessione è che le pensioni di anzianità, stando ai dati che si riescono ad avere, comprendono ancora persone che sono entrate nel mercato del lavoro relativamente giovani, tra i 15 e i 20 anni (parlo sempre del settore privato e non di quello pubblico), e che hanno maturato i 35 anni di anzianità o li stanno maturando, con redditi relativamente modesti; non si tratta quindi di pensioni di dirigenti o particolarmente elevate. Sono soprattutto operai, entrati molto giovani nel mercato del lavoro. Questi dati devono far riflettere sulla drasticità di alcune misure che a nostro avviso devono essere maggiormente graduate, tenendo conto anche delle persone fisiche che poi vanno a colpire.

Sugli interventi di tipo strutturale, peraltro desiderabili, come l'omogeneizzazione tra settore pubblico e settore privato ed un maggior costo dell'aggiustamento sulle pensioni che andranno a maturarsi nel corso dei prossimi quindici anni e non solo sui più giovani, credo che ancora si sia intervenuto in modo non completo (peraltro esiste una legge delega piuttosto ampia, che concede spazio ad un futuro cambiamento), creando alcune differenze senza intervenire rendendo il più possibile omogeneo il sistema.

In conclusione, possiamo dire che la materia pensionistica ha bisogno di un assestamento e di un definitivo (o perlomeno definitivo per un arco di tempo decennale) quadro normativo, che consenta ai soggetti che sono parte del sistema pensionistico di decidere. Questo stillicidio di norme che vengono introdotte e modificate crea solo confusione e fuga, tutto sommato, dal settore pubblico, situazione che d'ora in avanti riguarderà non solo chi vuole abbandonare prima il mercato del lavoro,

ma anche i giovani, che cercheranno di non entrare nel sistema pubblico se questo fornisce garanzie così incerte, in questo modo creando maggiori difficoltà ad una già difficile transizione che è implicita in un sistema economico con la popolazione che invecchia.

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale di Prometeia*. Signor presidente, credo che a questo punto forse una contrapposizione di opinioni così uniformi, almeno apparentemente, possa essere utile. Vorrei quindi procedere segnalando, anche telegraficamente, la concordanza con le opinioni già espresse ed enfatizzare invece alcuni punti che ritengo opportuno sottolineare, nonché evidenziare alcune difformità.

Innanzitutto, è opinione di Prometeia che questa sia una legge finanziaria molto importante, che ha una dimensione di intervento doppia rispetto alla legge finanziaria del 1994: quest'ultima si proponeva una riduzione del fabbisogno di 25 mila miliardi, mentre la legge finanziaria in esame se ne propone 50 mila. Inoltre la legge finanziaria del 1995 presenta una differenza rispetto a quella del 1994: allora i 25 mila miliardi — dichiarati — di effetto erano permanenti, ed infatti si ripeteranno nel 1995 e nel 1996 come effetto dei provvedimenti di allora, mentre questa volta i 48-50 mila miliardi dichiarati nella legge finanziaria del 1995 scenderanno a 31 mila come effetto nel 1996, scenderanno ancora a 23 mila come effetto nel 1997. Pertanto questa legge finanziaria è più forte ma più concentrata sul primo anno di applicazione del bilancio pluriennale.

Questo è un elemento rilevante, perché lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria, che il Governo ha presentato a luglio ed il Parlamento ha approvato, dice esplicitamente che nel corso del 1995 dovranno essere approvate o approntate misure di ulteriore prelievo fiscale, pari a 18 mila miliardi, che dovranno agire nel corso del 1996 ed essere permanenti, quindi agire anche nel corso del 1997. Inoltre, dal lato della spesa do-

vranno essere approntati ulteriori tagli di spesa nel corso del 1995, a valere sul 1996, dell'ordine di 17 mila miliardi. È chiaro quindi al Governo stesso che quello per il 1995 è un intervento parziale per quanto riguarda l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto debito pubblico-prodotto interno lordo.

Credo che questo elemento debba essere tenuto in conto nel momento in cui si valutano le prospettive di intervento dal lato delle entrate, e quindi la caducità delle entrate, quell'alea che più volte è stata menzionata con riferimento sia all'entità delle modificazioni degli aumenti di gettito sia alla sua transitorietà, che quindi ributta nuovamente la palla, per quella che sarà la prossima stagione, a riaprire una discussione consistente su dove si dovrà andare a prelevare ulteriori 18 mila miliardi permanenti.

Vi sono altri meriti, oltre a quello di impostare un grosso intervento sulla finanza pubblica, anche se palesemente parziale. A nostro parere, altri meriti di questa finanziaria risiedono nel fatto di avere preso per la prima volta in modo deciso il toro per le corna, dove il toro è rappresentato dal problema delle pensioni di anzianità, pensioni che sono decisamente un'anomalia. A nostro parere sarebbe grave che il Parlamento tornasse indietro rispetto al disegno di legge presentato dal Governo. Dico che sarebbe grave perché in questo modo si sta determinando un duplice effetto: da un lato, si cerca di ridurre permanentemente lo *stock* di pensionati, e questo è un effetto che agisce sulla formazione futura di debito previdenziale, così come agisce sulla formazione futura di debito previdenziale tutto quell'insieme di provvedimenti di lungo periodo che fanno capo alla modificazione dei coefficienti, alla modificazione, già intervenuta con la riforma Amato, della deindicizzazione rispetto ai salari e del periodo di vita di riferimento per il calcolo della pensione.

Sono tutti provvedimenti che non danno alcun risultato immediato, ma limitano la formazione di debito previdenziale. Ma attenzione: il debito previdenziale non è il debito pubblico di cui stiamo par-

lando; è un debito futuro che, transitando attraverso il fabbisogno anno per anno, si trasforma in debito pubblico vero e proprio quando non è coperto da entrate. L'intervento sulle pensioni di anzianità ha anche un'efficacia immediata, limitando questo transito da debito previdenziale a debito pubblico vero e proprio, e soprattutto toglie di mezzo, come dicevo prima, questa situazione molto peculiare.

È naturale che in una fase di transizione, quando si vuole fermare un corteo e si costruisce improvvisamente una porta c'è chi è penalizzato, perché quando la porta compare qualcuno è di là e qualcuno è di qua; sono costi dal punto di vista sociale che in ogni caso si sopporterebbero.

In questa fase di ricontrattazione di questo patto intergenerazionale che si sta effettuando, è nostra opinione che nella legge finanziaria vi sia un provvedimento fuori luogo, quello concernente il blocco o la revisione della scala mobile sulle pensioni esistenti. Non è una valutazione solamente di tipo politico-sociale: è una valutazione di opportunità in questa fase di ricontrattazione del patto intergenerazionale. I pensionati non hanno un potere di mercato; possono averlo sul mercato politico, ma è un potere molto più difficile da far valere rispetto al potere di mercato che ha un salariato. Di conseguenza, mostrare che il reddito da pensione, una volta anche definito, non è in grado o può non essere in grado di difendere il proprio potere di acquisto genera un'alea ed un'incertezza tale da creare comportamenti a volte eccessivamente precauzionali. Se per ragioni di bilancio correnti si dovesse necessariamente far capo ad una riduzione della scala mobile, a nostro parere sarebbe opportuno che questa venisse limitata alle pensioni di anzianità già in essere, vale a dire a tutti quei pensionati che non hanno ancora l'età della pensione di vecchiaia; a questi, ove fosse necessario far fronte ad esigenze di bilancio, potrebbe forse essere bloccata la scala mobile fino al momento in cui non raggiungono l'età della pensione di vecchiaia, proprio per evitare quelle disparità di trattamento consistenti, deri-

vanti dal fatto che coloro i quali sono stati più rapidi a presentare la domanda di prepensionamento si giovano dei privilegi acquisiti nel passato, mentre altri sono costretti a rinunciare a tali privilegi. Ci sembra quindi che solamente in quella direzione potrebbe essere utilizzato il blocco della scala mobile.

Un altro punto che a nostro avviso crea dei problemi, o li creerà nel corso dei prossimi mesi, è quello, più volte sottolineato, della sentenza della Corte costituzionale, questione che finora nessuno ha toccato.

GIOVANNI FERRANTE. È stato detto ieri.

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale di Prometeia*. Però, se ragionassimo in analogia con quel problema, dovremmo anche valutare come non iscrivibili a risparmio di bilancio i 2.800 miliardi di mancato adeguamento delle pensioni di annata, che sono stati iscritti come risparmi, perché la legge che definiva questa integrazione alle pensioni di annata stabiliva anche che dovessero essere coperte da un provvedimento di aumento dell'IVA.

In definitiva, si dovrebbe procedere all'integrazione solo in presenza di copertura, per cui, qualora non si ricorresse all'integrazione, non si conseguirebbe alcun risparmio. Se ragionassimo in base a tali criteri, dovremmo contabilizzare come risparmio le mancate erogazioni di 30 mila miliardi relative agli effetti della pronuncia della Corte Costituzionale. Il Governo si è comunque impegnato, qualora dovesse procedere alle erogazioni, ad assicurare una copertura che deriverebbe dalla previsione di adeguate imposte. Sta di fatto che rispetto alla quantificazione dei risparmi relativi agli interventi sulle pensioni sembra che, sotto un profilo tecnico, vi siano 2.800 miliardi di troppo.

Quanto ai tassi d'interesse, riteniamo sia difficile - nel senso di improbabile - che i differenziali rispetto ai tassi d'interesse stranieri scendano al di sotto dei tre punti nel breve periodo (attualmente sono attestati al 3,6 per cento) e dei quattro

punti a lungo termine (attualmente attestati al 4,6 per cento). Sulla base di tale considerazione, i 176 mila miliardi di interessi indicati nel disegno di legge finanziaria saranno in realtà 190 mila, così come risultano da una stima alla quale abbiamo proceduto.

Nel contesto configurato, la previsione più probabile relativa al fabbisogno per il 1995 si attesta tra i 150 ed i 160 mila miliardi, con molte probabilità che si avvicini molto più alla seconda che non alla prima cifra. Tutto questo determinerà, probabilmente, una maggiore conflittualità nel corso del prossimo anno, quando si dovrà discutere non soltanto del modo in cui raggiungere gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria (con gli ulteriori incrementi di imposte e la riduzione di spese ai quali ho accennato all'inizio del mio intervento) ma anche della maniera in cui reperire risorse finalizzate a finanziare gli sbilanci prevedibili già in questo momento.

ANTONIO DI MAJO, *Consulente del CER*. Come Centro Europa ricerche, stiamo predisponendo il rapporto autunnale, che di solito verte sulle previsioni e sulle valutazioni relative alla politica finanziaria. Non avendo ancora completato la stesura del rapporto, non siamo nella condizione di consegnarvi alcun documento e ci limiteremo pertanto a dar conto di alcune nostre valutazioni. Cominciando dalle questioni specifiche, farò riferimento a due aspetti particolari: il condono o patteggiamento e la spesa per interessi. I colleghi che mi hanno preceduto hanno già espresso considerazioni in merito al condono (o patteggiamento, come alcuni lo definiscono: mi scuserete per la confusione semantica derivata dall'abitudine che ha il nostro paese a parlare di condono).

È stato sostenuto che la quantificazione degli 11.500 miliardi rappresenti il risultato di una valutazione abbastanza incerta. Abbiamo proceduto ad un esercizio di verifica della plausibilità di questa previsione e siamo giunti alla conclusione che il livello di plausibilità è alto. La defini-

zione degli obblighi tributari dei soggetti presi in considerazione riguarda un'arco temporale di cinque anni compresi tra il 1989 e il 1993. Abbiamo ipotizzato che i soggetti interessati possano essere 2 milioni 200 mila, escludendo i soggetti che lo potrebbero essere solo in via potenziale. Scorporando le sanzioni, che costituiscono una parte, sia pure ridotta, della cifra complessiva, abbiamo verificato quale gettito potrebbe essere fornito dai 2 milioni 200 mila soggetti interessati perché si abbia una cifra totale di 11.500 miliardi. Abbiamo quindi proceduto sulla base di valutazioni riferite a ciascun anno, ripartite tra i vari soggetti in questione.

È stato interessante valutare le conseguenze che ne derivano sotto il profilo dell'incremento degli imponibili, anche perché tale aspetto può indurre a pensare ad effetti permanenti, non limitati pertanto al solo anno 1995. Rapportando i dati indicati al valore degli imponibili, tenuto conto delle aliquote medie ricavate dalle dichiarazioni dei redditi e dalle statistiche pubblicate dal Ministero delle finanze (11,4 per cento per l'IVA, 13,2 per cento per l'ILOR e 23 per cento di un'aliquota marginale per l'IRPEF), si giunge a stimare una crescita media degli imponibili, riferita ai cinque anni, pari, per i soggetti interessati, al 9-10 per cento. Sul totale di tutti i redditi dichiarati dai soggetti IRPEF, si tratta del 4,5 per cento. Se questo è vero, ne derivano alcune conseguenze.

L'ipotesi di adesione al patteggiamento — che, tra l'altro, se riferito al passato, non richiede una complessa azione amministrativa, trattandosi soltanto di recepire le indicazioni inviate dall'anagrafe tributaria — rende più plausibile la nostra stima, soprattutto se si considerano gli emendamenti presentati al provvedimento pendente in materia, che riguardano la possibilità di semplificare la procedura, in particolare sotto il profilo delle scritture contabili. La previsione quantificata in 11.500 miliardi diventa viepiù plausibile considerando l'estensione della procedura alle società di capitale, nonché alle altre imposte indirette oltre all'IVA.

In definitiva, riteniamo che l'indicata previsione di 11.500 miliardi non faccia impressione e che non si tratti di una cifra enorme, se riferita al 1995. Certo, si pone il problema di quali possano essere le aspettative per gli anni successivi. Se le valutazioni che ho formulato fossero vere, ci potremmo aspettare un incremento non superiore al 10 per cento degli imponibili dichiarati dai soggetti interessati. In assenza di ulteriori azioni e supponendo la diffusione di un comportamento razionale, non si vede infatti perché si dovrebbe dichiarare una percentuale ulteriore rispetto a quella del 10 per cento (ripeto, in mancanza di un'azione di contrasto rispetto a tale atteggiamento). Per gli anni successivi, in sostanza, si pone un problema notevole, come tra l'altro sottolineava in precedenza Onofri, il quale affacciava la possibilità che vi sia bisogno di ricorrere a interventi fiscali ulteriori negli anni futuri.

Molto più difficile, ovviamente, è la valutazione sul condono edilizio, in merito al quale condivido le opinioni già espresse in questa sede.

Per quanto riguarda la spesa per interessi, abbiamo cercato di effettuare esercizi di verifica. Con la manovra proposta dal Governo e nel contesto del quadro macroeconomico definito dalla relazione previsionale e programmatica, si prevede una spesa per interessi del settore statale di 176 mila miliardi.

Abbiamo formulato tre ipotesi sulla copertura del fabbisogno del settore statale per il resto del 1994 e per l'intero 1995 che ci consentissero di definire una struttura del ricorso al mercato finanziario. Ve lo illustro per dare un'idea della plausibilità delle cose. Abbiamo ipotizzato, per i rimanenti mesi del 1994, emissioni aggiuntive per 36 mila miliardi, coperte per il 30 per cento con BOT, per il 36 per cento con CCT e per il 34 per cento con BTP; per il 1995, un'emissione aggiuntiva di 120 mila miliardi, coperta per il 15 per cento con BOT, per il 5 per cento con CTE e per l'80 per cento con BTP (supponendo che i CCT in scadenza vengano rinnovati senza doverne emettere di nuovi).

A questo punto, per quanto riguarda i tassi di interesse, abbiamo formulato tre ipotesi, una pessimistica, una ottimistica ed una intermedia. Secondo quella pessimistica, prevedendo che i tassi siano quelli dell'asta di metà ottobre (10,6 per cento circa per il breve e poco più del 12 per cento per il lungo), si arriva ad una spesa (comparabile con i 176 mila miliardi) di 191 mila miliardi. Nell'ipotesi ottimistica, che è in realtà quella del DPEF, si arriva ovviamente a 176 mila miliardi (si è trattato di un controllo), basandosi sui tassi delle aste di maggio. L'ipotesi che possiamo ritenere ragionevole, quella intermedia, e che in qualche misura stiamo cercando di recepire nelle nostre prime simulazioni per il prossimo rapporto CER, prevede tassi a breve che si aggirano intorno al 9 per cento e tassi a lungo sul 10,5 per cento e porterebbe a 180 mila miliardi di spesa per interessi del settore statale nel 1995. Quindi, si tratta di 10 mila miliardi in meno rispetto a Prometeia, che è più vicina alla nostra ipotesi pessimistica di 191 mila miliardi.

Sempre per restare sul piano tecnico, dei numeri, senza alcuna opinione, qual è la conclusione che emerge in termini di conti generali del settore pubblico? Noi stiamo ancora lavorando, quindi le nostre valutazioni non sono definitive, pertanto posso riportarle in maniera piuttosto approssimata. Qualitativamente abbiamo però idea che l'avanzo primario - purché siano risolti alcuni dubbi su talune parti della manovra, con una ragionevole ipotesi in ordine all'inflazione, di cui parlerò - possa essere superiore a quello previsto nella relazione previsionale e programmatica, mentre è sicuramente superiore la spesa per interessi: nella misura in cui vi ho detto poco fa, nell'ipotesi ottimistica; per 4-5 mila miliardi in quella intermedia; molto di più in quella pessimistica. Secondo noi nel 1995 il tasso di crescita sarà più alto di quello ipotizzato nella relazione previsionale e programmatica; in questo caso siamo vicini a quello che aveva detto prima il professor Palmerio, più o meno sono le stesse valutazioni. Riteniamo che il tasso di inflazione nel 1994 sia in media

intorno al 4 per cento e che nel 1995 non scenderà molto al di sotto di tale percentuale.

Per quanto riguarda i pericoli, potranno esservi tensioni considerando che, dal punto di vista della finanza pubblica, dopo tanti anni andranno rinnovati i contratti di lavoro del pubblico impiego, per la prima volta con un rapporto privatizzato. In una situazione di crescita più forte, con un tasso di inflazione leggermente superiore rispetto a quello atteso, anche se non maggiore del 1994, con consumi in ripresa, potranno esservi richieste più forti, con apertura di conflitti su cui poi chi deve deciderà.

FIORELLA PADOA SCHIOPPA KOSTORIS, *Presidente dell'ISPE*. Nel corso della mia audizione alla Commissione bilancio della Camera il 27 luglio scorso avevo espresso il convincimento che gli obiettivi e gli strumenti del DPEF 1995-1997 erano largamente, se non interamente, condivisibili. Con riguardo alla leva delle entrate tributarie avevo sollevato alcuni dubbi sull'opportunità del condono e del patteggiamento nel contenzioso, che mi parevano e mi paiono provvedimenti di natura più congiunturale che strutturale — e le stime esposte poco fa dal professor Di Majo credo lo confermino —, provvedimenti indesiderabili, indesiderabili le forme di comprensione verso i contribuenti riottosi od evasori, ancorché utili per recuperare nel breve periodo imposte dovute e non pagate. I miei dubbi di qualche mese fa permangono, perché la particolare natura della parte più consistente della manovra sulle entrate, riconfermata nel disegno di legge finanziaria e nei provvedimenti ad esso collegati proposti dal Governo, non sembra colpire, a mio avviso, in modo omogeneo il lavoro dipendente e quello autonomo nonché il lavoro, il capitale e gli altri fattori di produzione.

In luglio avevo espresso soprattutto forti perplessità sulla realizzabilità di quel risparmio negli esborsi pensionistici di circa 10 mila miliardi nel 1995, che il DPEF prevedeva su un totale della mano-

vra di 45 mila miliardi dello stesso anno. Avevo aggiunto peraltro che se la manovra di quell'anno e degli anni successivi si fosse realizzata, distribuita com'era più sul taglio delle spese che sulla crescita delle entrate, si sarebbe ottenuto l'auspicato risultato della stabilizzazione nel 1997 del rapporto debito-PIL, con un tasso di inflazione inferiore al 3 per cento e un'occupazione in crescita.

Il disegno di legge finanziaria e i provvedimenti ad esso collegati oggi riconfermano, con qualche aggiustamento, il valore aggregato e la composizione della manovra di risanamento della finanza pubblica. Tale riconferma è a mio avviso del tutto giustificabile, anche se, a meno di tre mesi di distanza dalla presentazione del DPEF, il quadro di riferimento presenta qualche luce e qualche ombra in più. Nel frattempo sono emersi alcuni fatti nuovi: innanzitutto, ad agosto la Banca d'Italia, per contrastare vari fenomeni preoccupanti di natura finanziaria, ha alzato di mezzo punto i tassi ufficiali (dal 7 al 7,5 per cento il tasso di sconto, dall'8 all'8,5 quello sulle anticipazioni a scadenza fissa). L'attuale struttura per scadenza dei tassi di interesse non consente di sperare che nei prossimi mesi i tassi possano scendere ai livelli a suo tempo previsti, sicché la manovra proposta dal Governo diviene ancora più necessaria. Basti pensare che l'aumento di un punto percentuale nel costo medio del debito provoca, *coeteris paribus*, un incremento annuale nel disavanzo tendenziale di 20 mila miliardi, pari a quasi la metà della manovra oggi in esame.

Alcune simulazioni condotte sul modello macroeconomico dell'ISPE lasciano intendere che, se a parità di altre circostanze dovesse accadere che nel prossimo triennio il costo medio non scendesse sotto il 9 per cento, la stessa stabilizzazione nel 1997 del rapporto debito-PIL, prevista con la manovra di Governo, rischierebbe di non realizzarsi. L'aumento dei tassi di interesse non è però l'unico fatto nuovo emerso dopo la presentazione in luglio del documento di programmazione economico-finanziaria 1995-1997.

Un altro elemento, questo tutto positivo, messo in luce per esempio dal professor Palmerio, riguarda la crescita della produzione industriale e del PIL, decisamente superiore a quella a suo tempo attesa. Anche stime prudenziali inducono a ritenere che questa circostanza da sola provocherà una riduzione del disavanzo tendenziale perché le entrate fiscali sono, più delle spese pubbliche, elastiche al reddito e tendono a crescere anche senza incrementi della pressione tributaria, in presenza di aumenti del prodotto interno lordo.

Un risvolto negativo che lo stesso miglioramento congiunturale e delle aspettative potrebbe però apportare riguarda l'eventuale riaccendersi dell'inflazione, che è necessario scongiurare per i suoi negativi effetti indotti sulla finanza pubblica, sia sul deficit primario (ad esempio sugli stipendi al personale pubblico agganciati all'inflazione programmata), sia sull'onere del debito pubblico (attraverso le spinte al rialzo sui tassi di interesse).

Per tutti questi motivi, il mantenuto ed accresciuto valore aggregato della manovra proposta dal Governo nel disegno di legge finanziaria e nei provvedimenti ad esso collegati appare più che opportuno ai fini del risanamento della finanza pubblica. Qualche commento ulteriore meritano, tuttavia, alcuni aspetti specifici riguardanti i programmati tagli di spesa nel comparto pensionistico. E qui mi ricollego in modo evidente a quanto già detto in interventi che mi hanno preceduta, in particolare a quello del professor Onofri.

Bisogna riconoscere che il risparmio nel settore pensionistico sarà realizzabile se le leve proposte dal Governo non subiranno indebolimenti o eliminazioni ad opera delle forze sociali e del Parlamento. La fattibilità politica è tutta da dimostrare, ma quella tecnica deriva dalla circostanza — per me inattesa tre mesi or sono, lo confesso — che per la prima volta un Governo intraprende, accanto ad una riforma delle pensioni di vecchiaia, anche una seria riforma delle pensioni di anzianità, sia attraverso l'armonizzazione dei trattamenti tra i vari settori economici (*in primis* fra il privato e il pubblico), sia attraverso disin-

centivi all'abbandono prematuro del posto di lavoro. Mi riferisco qui alla penalizzazione del 3 per cento sul valore della pensione per ogni anno di anticipazione rispetto all'età pensionabile di vecchiaia.

La domanda che si potrebbe porre riguardo a tale penalizzazione è se essa copra adeguatamente il maggiore onere addossato allo Stato per il fatto che un lavoratore vada in pensione prima di essere vecchio e perciò, da un lato, contribuisca al sistema pensionistico per un minor numero di anni e, dall'altro, riceva da esso prestazioni per un periodo più lungo: in altre parole, ci si potrebbe domandare se la penalizzazione del 3 per cento sia efficiente. In aggiunta ci si potrebbe chiedere se è equo che essa sia uguale per tutti i lavoratori e identica per ogni anno di anticipo rispetto all'età pensionabile.

L'efficienza e l'equità nella penalizzazione richiederebbero, a mio giudizio, che sussistesse indifferenza — per lo Stato e per ogni lavoratore — fra il godere di una pensione di vecchiaia per n anni di vita residua avendo contribuito al sistema per m anni, oppure il godere di una pensione di anzianità per $n+1$ anni di vita residua, avendo pagato i contributi per $m-1$ anni, nell'ipotesi che si lasciasse il lavoro un anno prima dell'età pensionabile.

A parità di anni contributivi e di età del lavoratore, è dunque cruciale per l'efficienza e l'equità della penalizzazione che questa sia tanto più piccola in termini annui quanto più lunga è la speranza di vita residua o, in caso di reversibilità, la durata del trattamento pensionistico. Non deve perciò stupire quanto appare in un allegato tecnico e in alcune tabelle accluse alla relazione, cioè che una penalizzazione efficiente ed equa dovrebbe essere maggiore per i lavoratori che per le lavoratrici; non dovrebbe essere costante, bensì annualmente decrescente all'aumentare degli anni di anticipo della pensione di anzianità rispetto a quella di vecchiaia; dovrebbe essere più alta se si ignorasse la reversibilità; sarebbe in generale, secondo i nostri calcoli, superiore al 3 per cento annuo.

Anche con riguardo alla manovra proposta dal Governo sulle pensioni di vecchiaia, ci si potrebbe chiedere se il sicuro risparmio nell'omogeneizzare fra settori al 2 per cento il coefficiente di rendimento annuo, e poi abbassarlo nel 1996 all'1,75 per cento per cinque anni si accompagni all'efficienza e all'equità. L'equità forse implicherebbe che il risparmio medio del 12,5 per cento sul flusso della spesa pensionistica (la differenza percentuale tra il 2 per cento di rendimento annuo e l'1,75 per cento) non fosse ottenuto nel 1996 tagliando di un identico ammontare le prestazioni di tutti, ma fosse conseguito riducendo di più o di meno del 12,5 per cento medio le prestazioni di ogni assicurato, a seconda che abbia contribuito di più o di meno della media al trattamento pensionistico che gli verrà garantito.

Se osserviamo un campione fornito dall'INPS di lavoratori dell'industria privata in procinto di andare in pensione di vecchiaia nel 1995 (dunque donne di 56 anni e uomini di 61), notiamo che, data la storia contributiva e retributiva degli assicurati, coloro che in proporzione a quanto hanno contribuito al sistema ricevono di più dal sistema medesimo, secondo le leggi vigenti, sono quelli che hanno la più alta anzianità contributiva e le donne lavoratrici. Queste due categorie dovrebbero, dunque, per ragioni di equità, subire tagli più alti della media nelle pensioni di vecchiaia. In media, se si ignorasse la reversibilità, « basterebbe » — lo dico tra virgolette — ridurre di un valore oscillante tra il 7 e il 16 per cento la pensione di vecchiaia ai lavoratori maschi che stanno per andare in pensione, al fine di adeguare le loro pensioni al valore dei contributi da essi versati, ma il decremento dovrebbe essere molto più forte per le donne lavoratrici (che vanno in pensione cinque anni prima e vivono più a lungo), nonché per gli stessi uomini se si tenesse conto della probabile pensione di reversibilità agli eredi.

Tutto quanto sopra detto circa la realizzabilità del risparmio, l'efficienza e l'equità della manovra sulle pensioni richiede come presupposto — giova ricor-

darlo — che si assicurino in ogni caso i trattamenti pensionistici al minimo e quelli di natura assistenziale, indipendentemente da quanto l'assistito abbia contribuito al sistema pensionistico. Questo vincolo di solidarietà e quello sull'inapplicabilità *ex tunc* di nuove regole (i cosiddetti diritti quesiti) implicano che nel breve periodo manovre pensionistiche eque e non eccessivamente drastiche, applicandosi solo *pro quota* al flusso dei neopensionati, danno luogo a risparmi modesti.

Prima di chiudere questo mio breve intervento, mi sia consentito aggiungere qualche commento ad una norma, l'articolo 34 del provvedimento collegato al disegno di legge finanziaria, che pare di estrema importanza pur non inducendo alcun effetto finanziario né sul saldo netto da finanziare in termini di competenza, né sul fabbisogno di cassa del settore statale, secondo quanto indicato nel riepilogo allegato dal Governo all'atto Camera n. 1365.

A parte il dubbio sull'inopportunità di inserire nel provvedimento collegato alla finanziaria provvedimenti che, nelle previsioni dello stesso Governo, non contribuiscono alle annunciate modifiche del fabbisogno — a differenza di quanto previsto dal precedente Governo per l'articolo 6 della legge n. 537 del 1993 —, vi sono alcuni rilievi positivi ed alcuni negativi sul merito della norma in questione.

Cominciando da quelli positivi, c'è da dire che l'articolo 34 si configura essenzialmente come norma di trasparenza. L'eliminazione del sistema di vincoli e controlli delle procedure, concentrati nella fase antecedente la conclusione del contratto, che invece caratterizzavano l'articolo 6 della legge n. 537 del 1993, è da ritenere opportuna. Essa è conforme al passaggio da una gestione amministrativa orientata al procedimento ad una orientata al risultato. Passaggio, questo, preconizzato dagli indirizzi di riforma amministrativa dei due ultimi governi. Tale impostazione dovrebbe, come dichiarato nella relazione tecnica di accompagnamento, favorire la responsabilizzazione dei dirigenti.

Analogamente è da considerare positivamente il superamento del sistema di determinazione dei prezzi di riferimento, quali valori-limite sui quali basare il giudizio di congruità dei prezzi delle forniture pubbliche. Al suo posto è previsto ora un sistema di rilevazione ed elaborazione, da un lato, di prezzi di mercato « per orientare le pubbliche amministrazioni ad acquistare al miglior prezzo di mercato »; dall'altro lato, di parametri (derivanti dalla comparazione dei prezzi corrisposti e dei prezzi di mercato) per il controllo di gestione ad uso dei nuclei di valutazione e degli organi di controllo interni.

Il sistema di rilevazione dei prezzi previsto al comma 4 è certamente differente da quello indicato dall'articolo 6 della legge n. 537 del 1993 quanto al suo utilizzo. Tuttavia, esso non se ne discosta quanto ai parametri che vengono individuati e che sono rappresentati, come già osservato, dai prezzi di mercato da un lato e da quelli pagati dalle amministrazioni pubbliche dall'altro, nonché da quelli risultanti dal loro confronto.

A questo riguardo, merita rilevare che per quanto attiene alla rilevazione ed elaborazione dei prezzi di mercato, lo sforzo da compiere è notevole, non essendo utilizzabili allo scopo che qui viene prefigurato le tradizionali indagini sui prezzi che l'ISTAT conduce. Mentre per quanto riguarda i prezzi corrisposti dalle amministrazioni pubbliche, il lavoro svolto dall'ISPE relativamente alla rilevazione dei prezzi pagati dalle amministrazioni pubbliche nel 1993 costituisce una importante base di partenza che può contribuire in modo decisivo a rendere possibile il rispetto della prima scadenza fissata nella norma al 31 marzo 1995 per la pubblicazione dei prezzi.

Passando ora ai rilievi negativi, l'articolo 34 presenta varie carenze che andrebbero rimosse. A mio avviso, esse sono tanto più gravi in considerazione del fatto che la norma in questione è collocata nel provvedimento collegato alla finanziaria per il 1995. Tale collocazione, è stata motivata nella relazione tecnica del Governo con il fatto che all'articolo 34 sono attri-

buite finalità di contenimento della spesa, ancorché non quantificate perché « rilevabili solo a consuntivo » e comunque non considerate ai fini dell'entità della manovra.

Sotto questo profilo, il nuovo articolo è completamente privo di meccanismi in grado di garantirne l'enforcement e quindi di assicurare la realizzazione dei contenimenti della spesa ipotizzati. Infatti, non è indicata alcuna amministrazione, al cui vertice sia posto un responsabile politico, chiamata ad assicurare l'effettiva ed unitaria applicazione delle nuove disposizioni, nonché ad irrogare sanzioni alle amministrazioni inadempienti. Incidentalmente, si ricorda che l'articolo 6 della legge n. 537 del 1993 attribuiva al Ministero del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i ministri del tesoro e della funzione pubblica, il compito di garantire la definizione ed il rispetto delle procedure, degli obblighi e dei tempi relativi alle attività di rilevazione, comparazione e pubblicazione dei dati. Tale esigenza sembrerebbe ancor più presente in quanto l'articolo 34 prevede oggi un doppio sistema di rilevazione dei prezzi relativi agli acquisti effettuati dalla pubblica amministrazione, quello facente capo all'ISTAT e quello facente capo al provveditorato generale dello Stato.

Infine, è da considerare negativamente il mancato rinvio a provvedimenti successivi di attuazione, attraverso i quali dovrebbero essere definiti molti aspetti relativi alle attività di rilevazione, elaborazione e comparazione dei dati, la cui definizione è fondamentale per l'effettiva, ancorché graduale, implementazione delle disposizioni in esso contenute.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che intendano formulare dei quesiti, ricordo che il tempo a disposizione per le domande e le risposte è di 20 minuti.

BRUNO SOLAROLI. Signor presidente, sarò brevissimo.

Desidero rivolgere la prima domanda ai rappresentati del CER perché ho visto

che sono state avanzate alcune ipotesi sull'andamento dei tassi di interesse e sulle conseguenze che ne derivano rispetto agli oneri sopportati dal bilancio dello Stato.

Secondo una prima ipotesi, se i tassi dovessero rimanere quelli attuali il fabbisogno sarebbe destinato ad aumentare di altri 15 mila miliardi. Si tratta dell'ipotesi più pessimistica, anche se probabilmente, su questo piano, ci troviamo all'estremo del pessimismo!

Una seconda ipotesi, quella più favorevole, contenuta nel documento di programmazione economico-finanziaria e nella sostanza anche nella manovra, prevede una riduzione dei tassi fino ad arrivare ad un ammontare di 176 mila miliardi, cui vanno sottratti i 2 mila conseguenti alla manovra dei 48 mila miliardi. In sostanza fallisce la scelta di un'ipotesi intermedia; si prevede una riduzione dei tassi, non pari a quella contemplata nella manovra, per cui la spesa sui tassi di interesse si attesta, se ho ben capito, intorno ai 180 mila miliardi.

Ebbene, vorrei capire quali siano le motivazioni che hanno indotto il CER a scegliere la seconda ipotesi.

Desidero poi rivolgere un quesito ai rappresentanti di Prometeia. Nelle considerazioni del dottor Onofri mi è parso di cogliere la maggiore enfasi rispetto ai giudizi da dare nei confronti di questa manovra. Se ho ben interpretato l'intervento del dottor Onofri (in caso contrario chiedo scusa), il ragionamento è che ci troviamo dinanzi ad una manovra rigorosa. È un punto che vorrei comunque capire meglio. Siamo infatti dinanzi ad una manovra da attuare per il 50 per cento con provvedimenti *una tantum* e con slittamenti di spesa, e quindi di natura congiunturale: li definisco tali perché hanno efficacia per un anno. Prendiamo, ad esempio, le entrate stimate: dei 21 mila miliardi complessivi 18 mila derivano dai condoni fiscali e dal condono edilizio. Ho trovato interessante la valutazione fatta sulla fattibilità delle entrate, per quanto riguarda il condono fiscale; ci sarebbe poi da fare un altro ragionamento sul condono edilizio, ma non lo farò per ragioni di tempo. Ma

la questione che mi interessa è questa: su 21 mila miliardi 18 mila riguardano provvedimenti *una tantum*. Analogo discorso vale anche per quanto riguarda i tagli di spesa, ivi compresi quelli concernenti le pensioni.

Ebbene, una manovra di questa natura è veramente rigorosa, sempre che per tale si intendano una serie di provvedimenti che intervengono in maniera strutturale sull'entrata e sulla spesa? Bisogna vedere che cosa si intende con il termine « rigorosa ». Personalmente la giudico una manovra scarsamente rigorosa.

Detto questo, mi pare di scorgere nella manovra anche forti elementi di sovrastima, come è già emerso peraltro in altri interventi. Quello della sanità è, a mio avviso, il caso più clamoroso. La manovra sembra più punitiva verso il sistema pensionistico e scarsamente rigorosa in termini di intervento di carattere più generale.

Una considerazione finale. Si sostiene che l'andamento del PIL a livello mondiale sarà più alto perché più forte sarà la ripresa: addirittura l'IRS prevede un punto in più. È un dato rilevante, ma se lo prendessimo in considerazione, dovremmo dire che le entrate sono sottostimate. Ci potrebbe essere anche una sottostima delle spese che però, essendo largamente sotto controllo e vincolate, produrrebbero un effetto meno dirompente. Questo potrebbe valere per il settore statale del bilancio, ma non intendo riprendere considerazioni già svolte in precedenza.

Mi pare che si affermi inoltre che la manovra risulti complessivamente sovrastimata, mentre risultano sottostimate le spese per interessi. Sommando queste tre argomentazioni il risultato è analogo, ma la struttura del bilancio cambia. Voglio capire però se queste mie analisi, che mi portano ad esprimere un giudizio di carattere generale, sono il frutto di una buona comprensione delle vostre valutazioni.

PRESIDENTE. Alla dottoressa Saraceno vorrei porre un quesito dettato dall'esperienza acquisita nello svolgimento della mia professione. Lei ha svolto alcune

considerazioni specifiche sulla medicina che, trasformandosi in scienza esatta con il trascorrere del tempo, comporta un maggior impiego di tecnologia oltre a costi più elevati. Non concordo con lei perché, da appartenente al mondo della medicina, assisto a sprechi giornalieri. Le cito alcuni esempi: oggi, per un clisma opaco, ossia un esame che dura quaranta minuti, occorrono mediamente quattro giorni di ricovero, mentre per una TAC — cioè per un intervento apparentemente più complicato, anche se si tratta di infibulare una vena — si prevedono mediamente sei giorni di ricovero. Naturalmente, si tratta di operazioni che potrebbero essere svolte ambulatoriamente. Questa è una prima ragione di spreco.

Un altro spreco consiste nell'assenza di strutture lungodegenziali per i malati cronici e per gli anziani, ossia strutture di tipo riabilitativo. Se qualcuno visitasse i reparti ospedalieri durante i mesi invernali, li troverebbe pieni al 65-70 per cento di ultrasessantenni con il raffreddore o l'influenza.

A fronte di questa realtà, che implica un onere elevato legato ai ricoveri, pari a migliaia di miliardi se si tiene presente l'intero territorio nazionale, non vedo come si possa giudicare una manovra tendente ad una razionalizzazione della spesa medica che privilegia la spesa elitaria — chiamiamola così — nell'ambito di ciò che chiede la medicina (rapidità di esecuzione, precisione, eccetera). Ripeto, la mia vuole essere una diatriba personale che prescinde dalla politica.

BENITO PAOLONE. Non mi stancherò mai, durante gli incontri che stiamo svolgendo, di confessare la mia scarsa competenza sul piano scientifico: per questo ho la forza e l'impertinenza di chiedere alla scienza di evitare l'uso di un linguaggio altamente tecnico e di dare risposte comprensibili all'uomo comune, per far capire se stiamo vivendo una stagione di matti o una di misurati e responsabili che debbono fare i conti con una realtà sconvolgente.

Se vivessimo una stagione di matti, dovremmo rifarci ad alcune indicazioni contenute nelle relazioni illustrate dinanzi alla Commissione. Se prudentemente ci si pone il problema della responsabile misura da adottare di fronte alla devastante situazione italiana, la domanda sorge liberamente: signori, abbiamo dinanzi un Governo che rappresenta in questo momento — è la democrazia che lo dice — il nostro Stato. Esso ha impostato durante l'estate una manovra indicando una linea di programmazione economico-finanziaria e ha fissato alcuni obiettivi come quello, prioritario, del necessario riequilibrio del rapporto PIL-indebitamento.

Il Governo, all'atto della presentazione del documento, ha illustrato la situazione ritenendo che la manovra dovesse avere alcuni indirizzi. In sostanza, bisogna agire sul piano della struttura, riducendo alcune spese; bisogna ricercare le entrate, ben sapendo che queste non possono essere inventate in ventiquattr'ore o in ventiquattro giorni, perché ci vuole del tempo. « Le manovre che mettiamo in campo » — dice questo Governo di sprovveduti — « sono quelle che attengono alla riduzione ... ».

GIOVANNI FERRANTE. Il termine « sprovveduti » lo metti tra virgolette ?

BENITO PAOLONE. No, perché mi riferisco ad un'ipotesi di pazzia entro la quale ci troveremmo ad agire. Parlo assumendomene la responsabilità. Queste stesse cose le dirò in Assemblea anche con riferimento alle dichiarazioni di ieri del Governatore della Banca d'Italia, riportate sugli organi di stampa. Non vi è dubbio che si è in presenza di una manipolazione di quanto è stato detto, al di là del problema dei tassi di interesse. Questa è la cosa grave che avviene nel paese ! Poiché sono membro di una Commissione e mi assumo la responsabilità di quello che dico, abbiate la compiacenza di farmi finire il ragionamento !

PRESIDENTE. Certo, anche perché vorremmo sentire le risposte dei nostri ospiti. Tra poco dovremo sospendere ...

XII LEGISLATURA — COMM. RIUN. V CAMERA-5^A SENATO — SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 1994

BENITO PAOLONE. Le risposte sono poche: lavoreremo dopo, presidente. Invece di rimanere qui fino a mezzanotte, lavoreremo fino all'una. La prego di non strozzare il discorso.

PRESIDENTE. A lei mai.

BENITO PAOLONE. Si è detto che sul piano strutturale si ritiene di dover agire sul sistema pensionistico, i cui effetti sono a tutti noti. La situazione va affrontata anno per anno, perché vi è un meccanismo che diventa sempre più pericoloso se si lascia trascorrere anche un solo momento in più.

Agendo su questo, si pagherà certamente un alto prezzo; si rivedranno gli elementi, ma il problema è strutturale, è una questione di opportunità. Sono valutazioni politiche dal punto di vista delle scelte; questi provvedimenti inducono riduzioni di spesa anche se, per quanto riguarda il settore sanitario, vi sono considerazioni strutturali da fare perché per le entrate non si può ragionare in termini di condono. Il condono automaticamente opera in termini strutturali, perché si riferisce a quote che diventano ripetitive di volta in volta e fa emergere un'evasione esistente nel settore abitativo e fiscale in genere.

La manovra tende a ridurre il disavanzo ed evita di aumentare le tasse, ritenendo il Governo che una pressione fiscale maggiore sarebbe devastante ed insopportabile e produrrebbe effetti negativi ancora più gravi. Gli osservatori scientifici non possono ignorare che all'interno della manovra si opera anche per la revisione della pubblica amministrazione, per l'accelerazione delle procedure di spesa, per una migliore distribuzione dell'intervento pubblico, per rendere operativa la macchina dello Stato.

Il problema è che i mezzi sono quelli che sono e perciò gli investimenti dovranno essere individuati sulla base di scelte che il Parlamento dovrà assumere, sul territorio delle aree più deboli, per creare condizioni di investimento tali da

rimettere in moto l'economia. Questa macchina però non può partire senza che vi sia fiducia.

Ebbene, il Governo ha elaborato una manovra in coerenza a questi dati di fondo, una manovra che il governatore della Banca d'Italia — non certo dell'ultima autorità istituzionale — ha ammesso essere rafforzata rispetto a quanto previsto nel luglio e nell'agosto del 1994. Questa manovra, indipendentemente dalla variazione dei tassi dovuta a fattori esterni, risente molto della sfiducia che potrebbe nascere dal non riconoscere dignità alla manovra stessa. Che cosa potrebbe succedere? Se ci trovassimo di fronte ad un uragano con una coperta, rischieremmo di prendere il raffreddore, ma senza quella coperta, prenderemmo la polmonite.

Dunque, viviamo una situazione che, per motivi esterni, non è assolutamente risolvibile in questo momento. Possiamo però contribuire, assicurando serenità e dando fiducia alla manovra, a far ripartire il meccanismo ed a realizzare quelle previsioni che, tutto sommato, sono prudenti e modeste e costituiscono il volano che può mettere in moto ulteriori correttivi.

Vorrei sapere, al di là delle valutazioni espresse anche in termini politici da alcuni che sono intervenuti in questa sede, se possa essere condiviso il dato che ci è stato confermato ieri sera dal governatore della Banca d'Italia, cioè che la manovra è positiva, coerente, dotata di strumenti di supporto della linea impostata dal documento di programmazione economico-finanziaria. La posizione del dottor Fazio, al di là degli aspetti riguardanti la variazione dei tassi, stranamente non è apparsa sulla stampa; bisognerebbe chiarire il punto.

Domando perciò se quelle affermazioni siano banali, non abbiano rispondenza, siano contraddette dai fatti. I campanelli d'allarme che ci provengono dal mondo scientifico come si conciliano con alcune valutazioni politiche?

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Signor presidente, vorrei intervenire brevemente.

XII LEGISLATURA — COMM. RIUN. V CAMERA-5^A SENATO — SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 1994

PRESIDENTE. Onorevole Malvestito, le ricordo che era stato deciso un intervento per gruppo. Soprattutto perché apparteniamo alla stessa forza politica, non credo di poter fare una deroga...

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Le chiedo soltanto due minuti!

PRESIDENTE. Se i colleghi non sollevano obiezioni, ha facoltà di intervenire.

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Vorrei rivolgere agli esperti dei vari istituti una stessa domanda, quella che ho già rivolto il 27 luglio al presidente della Corte dei conti, dottor Carbone; il 1° agosto al governatore della Banca d'Italia, dottor Fazio, ed il 3 agosto, in Assemblea, al ministro Dini. Nessuna di queste tre personalità ha avuto la compiacenza di rispondermi. Forse parlando con i colleghi docenti qui presenti riusciremo a trovare un dialogo e a darci delle risposte.

Mi fa piacere che ci sia il sottosegretario Rastrelli, che era presente il giorno in cui rivolsi questa domanda al ministro Dini.

Ritengo che un punto estremamente delicato della legge finanziaria sia quello relativo al sostegno di tutta la manovra, cioè alla programmazione economica descritta dal documento di programmazione economico-finanziaria in materia di andamento del rapporto tra l'indebitamento ed il PIL e di possibilità di riduzione dei tassi.

La mia non vuole essere né un'analisi, né una critica perché ho già ribadito ieri in questa sede che i rappresentanti della lega nord garantiscono il pieno sostegno alla manovra del Governo. Desidero però capire gli elementi sui quali occorre intervenire e riflettere.

Chiedo perciò agli esponenti di istituti che hanno svolto analisi sulla legge finanziaria (che purtroppo non ho ancora potuto leggere attentamente) se ritengano che la previsione sull'andamento dei tassi sia fondata e realistica ovvero se — anche alla luce degli ultimi accadimenti sul

fronte europeo; mi riferisco al fatto che Kohl sia stato riconfermato con soli 10 seggi di differenza e che ciò già produca un aumento del potere di acquisto del marco e conseguentemente di compressione della nostra valuta — sia difficilmente realizzabile perché la Banca d'Italia dovrà inevitabilmente intervenire per difendere il nostro cambio, modificando verso l'alto i tassi di interesse.

È l'unica domanda alla quale non ho ancora ricevuto una risposta scientifica chiara.

ANTONIO DI MAJO, Consulente del CER. Debbo innanzitutto chiarire all'onorevole Solaroli che si trattava di esercizi e non di motivazioni. Tuttavia mi sembra che implicitamente ci fosse un giudizio.

BRUNO SOLAROLI. Non c'era un giudizio.

ANTONIO DI MAJO, Consulente del CER. Diciamo un'opinione. Mi sembra di poter dire che, data la situazione attuale dei tassi di interesse — è inutile fare lunghe premesse —, riteniamo siano irrealistici quelli impliciti nella previsione. È chiaro che gli esercizi possono essere fatti sulla base della composizione: se si emettono solo BOT, un aumento dell'1 per cento del tasso di interesse si rifletterà al 100 per cento sulla spesa per interessi del primo anno; se si emettono solo BPT, si rifletterà per il 40 per cento e così via. Per ottenere il « numeretto » finale bisogna conoscere non solo quale sia il livello internazionale dei tassi, ma anche quale tipo di politica del debito pubblico si intenda perseguire. Date quelle ipotesi sulla composizione, la previsione circa il livello dei tassi appare realistica; la previsione che invece consideriamo pessimistica, data quella composizione, riguarda i 15 mila miliardi in più. Però tutto può succedere di qui ad un anno; può anche accadere che i tassi di interesse salgano al 50 per cento...

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Questo è improbabile, ma al 10 per cento sì!

ANTONIO DI MAJO, *Consulente del CER*. Ragionando sulla base dei tassi del 1994, che si riflettono sul costo del debito pubblico del 1995, credo che per ora non si possa ragionevolmente fare altro che indicare una forchetta di possibilità.

BRUNO SOLAROLI. A me interessavano gli scenari su cui è impostato il vostro ragionamento.

ANTONIO DI MAJO, *Consulente del CER*. Si tratta di un'ipotesi intermedia di lavoro; quando, fra qualche giorno, uscirà il rapporto CER, daremo conto dell'ipotesi scelta. Per il momento ho riferito alcune ipotesi intermedie utilizzabili per fare delle simulazioni.

Credo di aver risposto alla domanda che mi è stata rivolta. Non ho, comunque, la sfera di cristallo e non posso dirvi quale sarà il livello dei tassi l'anno prossimo..

GIANCARLO MAURIZIO MALVESTITO. Però il livello che si raggiungerà fra tre mesi sì, perché lo si può ricavare abbastanza ragionevolmente.

ANTONIO DI MAJO, *Consulente del CER*. Riteniamo comunque irrealistico quanto è previsto nel documento.

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale di Prometeia*. Per quanto riguarda l'andamento dei tassi di interesse del 1995 e, di conseguenza, il flusso di pagamento dei tassi di interesse da parte delle amministrazioni pubbliche, stimiamo un onere di 190 mila miliardi di lire. Associamo questo ad una situazione dei tassi di interesse tedeschi che a breve termine, nel corso del 1995, non sarà superiore al 5 per cento e che a lungo termine oscillerà tra il 7 ed il 7,5 per cento. Teniamo presente che i tassi a lungo termine in Germania sono già leggermente scesi dopo la vittoria di Kohl. Questo è il riflesso che stimiamo sulla finanza pubblica.

Possiamo fare un'ipotesi di maggior virtù all'interno, dove maggior virtù vuole dire maggiore diffusione di sensazione di stabilità politica e, di conseguenza, possibilità di riduzione del differenziale ri-

spetto ai tassi di interesse stranieri dal 3,5 al 2,5 per cento (che è quello che abbiamo sperimentato nella fase inverno-primavera 1993-1994).

Se ritorniamo al clima di fiducia di quella fase, il flusso dei pagamenti degli interessi potrebbe scendere intorno ai 182-184 mila miliardi. Questa è la nostra valutazione.

Dal punto di vista tecnico tutto dipende dal livello dei tassi di interesse e dalla struttura del debito pubblico, sia quello già esistente sia quello in corso di emissione per il 1995. Non dimentichiamo che il debito alla fine del 1994 è di 170 mila miliardi più alto di quello registrato alla fine del 1993, cumulandosi in esso il fabbisogno sopra e sotto la linea, cioè il fabbisogno ufficiale più il recupero e l'emersione dei debiti che vanno direttamente contabilizzati nel debito pubblico (scarti di emissione, rimborsi di imposta ed altro). Pertanto, all'inizio del 1995 partiremo già con un debito di 175 mila miliardi più alto di quello dell'inizio del 1994. Anche a parità di tassi di interesse, tra il 1994 e il 1995 avremo un onere aggiuntivo; è per questa ragione che la previsione di un onere per interessi (stimato nel 1994 pari a 174 mila miliardi e nel 1995 a 176 mila miliardi), contenuta nella legge finanziaria, appare irrealistica: vi è un'aggiunta di debito che, di per sé, produrrà interessi.

Ci è stato chiesto se la manovra finanziaria sia o meno rigorosa e che cosa si sarebbe potuto fare di più in queste condizioni: quest'ultima è una bella domanda! Per quanto riguarda la prima questione, personalmente ritengo che sia una manovra finanziaria importante perché rafforza, andando nella stessa direzione delle due finanziarie precedenti, l'intervento di correzione sulla finanza pubblica. Nel fare questo, inoltre, interviene su un punto che a mio parere è cruciale, quello delle pensioni di anzianità, sul quale la riforma Amato aveva inciso in modo timido; soprattutto interviene anche nel senso di una maggiore equiparazione fra il trattamento dei dipendenti pubblici e quello dei dipendenti privati. Questi sono gli aspetti positivi.

Vi sono poi aspetti che consideriamo meno positivi, derivanti dal fatto che nella distribuzione del bilancio pluriennale gli interventi sono maggiormente concentrati nel 1995; il Governo stesso, nel documento di programmazione economico-finanziaria, annuncia di voler fare un intervento di riduzione del fabbisogno di 48 mila miliardi nel 1995. Tuttavia questi interventi non continueranno a ridurre il fabbisogno di 48 mila miliardi anche negli anni successivi, ma lo ridurranno solamente di 31 mila e di 23 mila miliardi rispettivamente nel 1996 e nel 1997. La manovra è quindi troppo caricata sul primo anno e sguarnisce in modo sensibile gli altri due. Riteniamo che questo sia un problema rilevante perché nel giro di pochi mesi, approvata la finanziaria per il 1995, i mercati finanziari si domanderanno che cosa si farà per il 1996; si chiederanno, visto che il Governo già prevede di dover aumentare di 18 mila miliardi le imposte, se lo stesso sarà in grado di aumentare ulteriormente la pressione fiscale così come dichiara di fare. Allora ricominceranno a nostro parere le tensioni verificatesi nel corso di questa estate di fronte all'incertezza se il disegno di legge finanziaria avrebbe riportato o meno esattamente i termini enunciati in maniera un po' più vaga - come è opportuno quando si annunciano prescrizioni di tipo macroeconomico - nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Il problema è dato dall'articolazione triennale. Avremmo considerato in termini di maggiore efficacia l'enunciazione di un programma triennale di aumento di imposte, alla stessa stregua del cancelliere Kohl, il quale aveva preannunciato che le esigenze finanziarie dell'integrazione dei *Laender* dell'est avrebbero comportato (e comporteranno) dal 1° gennaio 1995 un aumento del 7,5 per cento dell'aliquota delle imposte sul reddito, un'addizionale, una soprattassa appositamente programmata già da un anno. Attenzione: era programmata per decorrere due mesi dopo le elezioni, per cui non c'era alcuna tattica preelettorale che potesse evitare questo incremento.

Sarebbe stato preferibile dire che nel corso del primo anno di applicazione (1995) si adottavano provvedimenti *una tantum* - i quali certamente produrranno anche un aumento della base imponibile per cui qualche effetto si protrarrà negli anni successivi - mettendo in chiaro che nel 1996 vi sarà la necessità di adottare - formulo solo un'ipotesi, la mia non è una proposta - una soprattassa sull'IRPEF, perché diversamente non si potrebbe continuare nel processo di stabilizzazione del debito pubblico, e nel 1997 si dovrà fare altrettanto, pronti (nel caso in cui l'emersione di base imponibile fosse così elevata) a ridurre questa imposta nel corso degli anni successivi qualora non ve ne fosse bisogno.

In questo modo si può predisporre un quadro di stabilità prospettica che - quello sì - favorirebbe la riduzione dei differenziali dei tassi d'interesse con gli altri paesi e, tenuto conto del rilievo del livello dei tassi medesimi, darebbe forse più gettito teorico in termini di minore spesa per interessi che non il gettito vero e proprio programmabile in quel modo.

La stabilizzazione del debito pubblico può essere realizzata solo attraverso un programma triennale, mentre finora è stata affrontata sulla base delle tensioni valutarie che di volta in volta si sono verificate; è stato prodotto per gli anni successivi un insieme di tamponamenti validi ad evitare il peggioramento temporaneo della situazione. Il salto di qualità consiste nel far fronte a questo programma pluriennale per la stabilizzazione del debito con un programma pluriennale di aumento delle imposte e di riduzione delle entrate.

PIA SARACENO, *Direttore dell'IRS*. Il problema dei tassi d'interesse ci trova abbastanza allineati nelle valutazioni. Tra l'altro, nelle previsioni da noi distribuite, abbiamo stimato la voce interessi sul debito pubblico per il 1995 della pubblica amministrazione in 184 mila miliardi, dando quindi una valutazione più alta rispetto a quella del Governo. Temo che questo sia un dato di fatto ineludibile: le stime ottimistiche parlano di 180 mila mi-

liardi e quelle non tanto pessimistiche di 190 mila. Questo vuol dire che il premio per il rischio è elevato, che quindi bisogna fare qualcosa per ridurlo; qui concordo pienamente con il professor Onofri quando afferma che il piano di stabilizzazione deve essere enunciato attraverso misure certe di medio periodo e non attraverso misure tampone.

In merito alla domanda che sollecitava un giudizio sulla legge finanziaria, dal punto di vista delle dimensioni direi anzitutto che essa non presenta granché di nuovo rispetto alle precedenti; non è particolarmente innovativa né negli strumenti né nelle dimensioni.

L'unico aspetto che possiamo ritenere migliore rispetto al passato è dato dal fatto che la dimensione della manovra è forse un pochino più credibile; eravamo abituati a cifre enormi di aggiustamento, che poi risultavano — si poteva valutarlo già in partenza — molto minori.

Da questo punto di vista la dimensione della manovra sarebbe adeguata se fosse conseguita per intero, ma nello stesso tempo non è troppo lontana dal vero, soprattutto se le stime sulle entrate sono più ottimiste di quello che oggi crediamo.

Questo non vuol dire che la finanziaria ci piaccia qualitativamente: un conto è la dimensione macroeconomica, un conto è la qualità della manovra che ha in sé un giudizio politico.

Forse l'appunto espresso sulla mancanza di una valutazione politica riguardava la mia persona. Inevitabilmente, non essendo scienziati ma economisti, si considerano anche gli effetti distributivi di alcuni interventi ed i soggetti colpiti dagli stessi. Non dico che in passato andasse bene; abbiamo sempre espresso in questa sede le nostre critiche, credo che ci chiamate per questo, per ricevere il nostro contributo critico.

Avevo espresso due osservazioni, di cui la prima sulla credibilità del risparmio. Credo in proposito di non sbagliarmi nel senso che le cifre emesse, soprattutto per quanto riguarda i risparmi nella chiusura delle strutture di piccole dimensioni, sono eccessive ed implicherebbero trasforma-

zioni talmente rapide nell'assetto del funzionamento del sistema ospedaliero, da sembrare ampiamente improbabili.

Per quanto riguarda la seconda osservazione, che non concerne più la dimensione, desidero anzitutto dire che non sono un esperto. Mi intendo di problemi sanitari soltanto per quei numeri che guardo seduta a tavolino, per le conoscenze acquisite attraverso i collaboratori dell'IRS. Tuttavia le considerazioni macroeconomiche ci portano a constatare che la spesa si è ridotta del 6 per cento in tre anni; che l'ammontare della stessa in rapporto al PIL non è più alto di quello degli altri paesi (anzi è più basso), che ci avviamo per il terzo anno consecutivo ad una riduzione, mentre nelle altre nazioni è diffusa la consapevolezza che le maggiori esigenze, le tecnologie richieste e l'invecchiamento della popolazione richiedono una maggiore qualità e dimensione della spesa.

Questo non vuol dire che non si possano fare risparmi; anzi, visto che la nostra sanità è largamente inefficiente e poco equa, si devono fare, ma il problema è se tali risparmi debbano essere realizzati per spendere meno o per spendere meglio, quindi aumentando e migliorando qualitativamente le prestazioni.

Non rispondo sul clima opaco o quant'altro perché non ho a disposizione i necessari elementi. Posso solo dire che una politica sanitaria che punta solo al risparmio della spesa tende, nel lungo periodo, a impoverire la funzione del sistema sanitario.

BRUNO SOLAROLI. Non è che si risparmi, si sposta dal pubblico al privato!

PRESIDENTE. Siamo d'accordo su quanto da lei espresso, però...

PIA SARACENO, Direttore dell'IRS. Non dicevo che non si deve risparmiare, ma che si può risparmiare per spendere meglio.

PRESIDENTE. Bisognerebbe allora disporre (ma non so se esista) di una statistica in merito ai ricoveri ed alla motiva-

XII LEGISLATURA — COMM. RIUN. V CAMERA-5^A SENATO — SEDUTA DEL 19 OTTOBRE 1994

zione dei medesimi: in media occorrono due o quattro giorni per un clisma opaco che, come la radiografia, è un esame routinario. Ciò comporta spese enormi e tempi di attesa lunghi, quindi sprechi notevoli che, se disponessimo di una statistica in merito, potremmo utilmente evitare.

PIA SARACENO, *Direttore dell'IRS*. In questo modo potremmo anche sapere dove dirottare le risorse perché credo che vi siano grosse resistenze e incapacità a soddisfare talune domande nel settore sanitario.

PRESIDENTE. Sappiamo che per un esame come la TAC sono necessari sei

giorni di ricovero, mentre in Francia, in Inghilterra e in Germania è possibile farlo ambulatorialmente in mezz'ora.

Ringrazio gli intervenuti per la competenza con la quale hanno esposto le loro tesi.

La seduta termina alle 17,55.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO