

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

---

## RESOCONTO STENOGRAFICO

---

ATTIVITÀ CONOSCITIVA PRELIMINARE ALL'ESAME DEL DOCUMENTO  
DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA  
MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1988-1992

SVOLTA CONGIUNTAMENTE CON LA

V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(Bilancio, tesoro e programmazione)



## INDICE

## MERCLEDÌ 29 GIUGNO 1988

(Seduta antimeridiana)

## Audizione dei rappresentanti dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 5, 6, 7 e <i>passim</i>	SALVEMINI ..... Pag. 6, 7, 8 e <i>passim</i>
ANDRIANI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 9, 15, 16	
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 14	
CARRUS ( <i>deputato</i> - DC) ... 15	

## Audizione dei rappresentanti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 17, 20, 21 e <i>passim</i>	CAFIERO ..... Pag. 19, 20, 23
ANDRIANI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 20, 25, 26	SARACENO ..... 17, 20, 21 e <i>passim</i>
CARRUS ( <i>deputato</i> - DC) ..... 24	
CORTESE ( <i>senatore</i> - DC) ..... 27	
COVIELLO ( <i>senatore</i> - DC) . .... 22	
DE VITO ( <i>senatore</i> - DC) ..... 22	
SPADACCIA ( <i>senatore</i> - Fed. Eur. Ecol.) ... 25, 26, 27	
VIGNOLA ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 20, 27	

## MERCLEDÌ 29 GIUGNO 1988

(Seduta pomeridiana)

## Audizione dei rappresentanti del Centro Europa ricerche (CER)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 28, 29, 35 e <i>passim</i>	PEDONE ..... Pag. 30, 36, 37 e <i>passim</i>
CALDERISI ( <i>deputato</i> - Fed. Eur.) ..... 42	SPAVENTA ..... 29, 34, 36 e <i>passim</i>
CAVAZZUTI ( <i>senatore</i> - Sin. Ind) ..... 35, 38	
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 35, 40, 42	
MACCIOTTA ( <i>deputato</i> - PCI) ..... 38	
MALAGODI ( <i>senatore</i> - PLI) ..... 37, 38, 40 e <i>passim</i>	
RUBBI, <i>sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica</i> ..... 41	

## Audizione dei rappresentanti di «Prometeia»

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 43, 47, 48 e <i>passim</i>	ONOFRI ..... Pag. 43, 47, 48 e <i>passim</i>
BARCA ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 48	TANTAZZI ..... 47
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 48, 49	

**MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 1988****(Seduta antimeridiana)****Audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 50, 55, 58 e <i>passim</i>	DINI ..... Pag. 50, 55, 56 e <i>passim</i>
ANDRIANI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 58, 63	
BARCA ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 56	
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 60, 61, 66	
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 59	
GUNNELLA ( <i>deputato</i> - PRI) ..... 58, 61	
RASTRELLI ( <i>senatore</i> - MSI-DN) .... 60	
RIVA ( <i>senatore</i> - Sm. Ind.) ..... 61, 62	
RUSSO Ferdinando ( <i>deputato</i> - DC) ..... 65	
VIGNOLA ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 56, 57, 58	

**Audizione dei rappresentanti dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isc)**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 66, 68, 71 e <i>passim</i>	DE CINDIO ..... Pag. 66, 68, 74 e <i>passim</i>
ANDRIANI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 73, 74, 75 e <i>passim</i>	GUIDOTTI ..... 66
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 74, 75	ZANCHI ..... 70, 71, 73

**Audizione del Presidente dell'Istituto centrale di statistica (Istat)**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag. 76, 78, 79	REY ..... Pag. 76, 79
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 79	
RUSSO Ferdinando ( <i>deputato</i> -DC) ..... 79	

**MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 1988****(Seduta pomeridiana)****Audizione dei rappresentanti dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS)**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) . Pag. 80, 82, 83 e <i>passim</i>	ARTONI ..... Pag. 80, 82, 83 e <i>passim</i>
ANDRIANI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 84	
BARCA ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 84	
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 86	
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 83, 85	

**BILANCIO (5ª)**

MERCOLEDI 29 GIUGNO 1988

**Seduta congiunta (antimeridiana)**

con la

**V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati****Presidenza  
del Presidente ANDREATTA**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, la professoressa Maria Teresa Salvemini, presidente dell'ISPE, nonché il professor Pasquale Saraceno, presidente della Svimez, e il direttore, dottor Salvatore Cafiero.*

*I lavori hanno inizio alle ore 11,15.*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992.

Le Commissioni bilancio della Camera e del Senato cominciano un secondo *round* di audizioni dopo quello avuto a ottobre dell'anno scorso.

Gli istituti, i cui rappresentanti abbiamo invitato ad intervenire nel corso di questa attività preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra 1988-1992, sono gli stessi che abbiamo contattato in occasione dell'esame dell'ultimo disegno di legge finanziaria; c'è, da parte delle Commissioni, l'intenzione di creare, attraverso la sistematicità dell'ascolto degli stessi istituti, una certa autorevolezza all'opinione tecnica del paese.

L'esempio, in qualche modo, è quello dei cinque grandi Istituti in Germania che esprimono un autorevole parere sulla condotta della politica economica del paese e sulle informazioni e previsioni di base su cui essa può essere costruita.

Quindi in questa ripetizione, in questo chiamare gli stessi istituti noi vediamo in qualche modo di creare una tradizione.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti dell'ISPE e della Svimez.

Se non si fanno osservazioni verrà ascoltata innanzitutto la professoressa Salvemini.

*Viene quindi introdotta la professoressa Maria Teresa Salvemini.*

**Audizione della professoressa Maria Teresa Salvemini, presidente dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE)**

**PRESIDENTE.** Rivolgo alla professoressa Salvemini un vivo ringraziamento per aver aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata.

Abbiamo ritenuto opportuno ascoltarla per prima non solo per cavalleria, non solo perchè era disponibile prima degli altri, ma perchè l'ISPE ha condotto le ricerche che poi, attraverso successive trasformazioni, sono confluite nel nuovo documento del Governo che abbiamo dinanzi sul risanamento della finanza pubblica nel nostro paese.

Il precedente documento era del 1986; ci sono delle notevolissime modifiche della manovra di rientro ipotizzata allora rispetto a quella ipotizzata oggi e questa nuova ipotesi dà un peso estremamente elevato alla manovra sulle entrate.

Allora, anche se l'ISPE ha ricevuto un questionario simile a quello mandato agli altri istituti, credo che sarebbe importante dedicare soprattutto questa prima audizione a chiedere

un'illustrazione dell'apparato, delle previsioni neutrali, delle previsioni corrette, in maniera da rispettare una inevitabile riservatezza. Avendo la professoressa Salvemini partecipato ai lavori interni di preparazione del documento governativo, è inutile che le chiediamo un giudizio: le chiediamo piuttosto di spiegarci il procedimento seguito e, soprattutto, di aiutarci a leggere le correzioni che portano a conseguenze che ci sembrano desiderabili (qual è il volume di questa manovra, su quali *mixes* di interventi essa si basa, eccetera).

Quindi, come guida alla lettura del piano, do senz'altro la parola alla professoressa Salvemini.

**SALVEMINI.** Signor Presidente, vorrei dare innanzi tutto qualche chiarimento sull'*iter* preparatorio del documento che adesso è all'esame del Parlamento.

Avendo, appunto, partecipato il mio Istituto ed anch'io personalmente a questi lavori preparatori, posso innanzi tutto mettere in luce un legame interno di metodo e di impostazione tra il lavoro fatto dall'ISPE in febbraio (in cui si presentava un conto della Pubblica amministrazione, sia tendenziale che programmatico, coerente con il quadro macroeconomico tendenziale, da una parte, e programmatico, dall'altra) e questo documento del Governo che invece dà soltanto quadri tendenziali e programmatici del settore pubblico allargato e del settore statale.

**PRESIDENTE.** Noi siamo «anziani» e quindi abbiamo delle dimenticanze: potrebbe aiutarci a ricostruire i due aggregati? Poi possiamo sviluppare il discorso, ma ci siamo dimenticati a che cosa ci si riferisce esattamente.

**SALVEMINI.** Volentieri, signor Presidente.

L'aggregato classico con il quale si guarda generalmente alla finanza pubblica è il conto della Pubblica amministrazione, che contiene tutti gli enti pubblici che producono servizi non destinabili alla vendita; quindi, per definizione, in questi conti specifici non entrano le aziende autonome, nè ci sono le partite finanziarie; ad esempio, assunzioni di partecipazioni o mutui contratti dallo Stato o da qualsiasi altro ente pubblico che diano luogo

ad una variazione dei flussi patrimoniali. Ciò significa che i saldi del conto della Pubblica amministrazione sono inferiori a quelli del settore pubblico e ai fabbisogni a livello di settore statale. È importante avere questo punto di riferimento perchè sostanzialmente i modelli che valutano gli effetti delle manovre di bilancio sull'economia usano il conto della Pubblica amministrazione; misurano cioè l'impatto sull'economia dell'azione dello Stato, escluse le aziende autonome. Queste vengono considerate imprese ed infatti vi è una differenza di impostazione fra i due conti per cui il passaggio dall'uno all'altro non è agevole.

Per misurare in termini economici gli effetti di questa manovra del settore pubblico allargato sull'economia bisogna passare attraverso il conto della Pubblica amministrazione perchè è quello inserito nei modelli reali che servono a valutare la coerenza interna. Abbiamo sempre usato modelli reali in cui le variabili finanziarie sono considerate non spiegate dal modello stesso. L'andamento dei tassi di interesse non è generato, tranne che nel programmatico, dal modello stesso. Tutto ciò consente di avere un quadro in cui vengono stimati i dati macroeconomici che rientrano nel conto della Pubblica amministrazione: reddito *pro capite*, reddito complessivo, andamento dei prezzi, dei profitti, delle retribuzioni reali, degli investimenti, variabili di finanza pubblica.

Ciò significa che il quadro complessivo deve essere coerente. Non si può manovrare una sola variabile del bilancio supponendo che questo non retroagisca sull'economia. È un processo continuo e questi modelli stimano il risultato complessivo. In particolare, dalla finanza pubblica all'economia, la relazione forte, quella che regola il reddito disponibile per cui tutta la manovra fiscale agisce determinando una variazione nei consumi finali, nel reddito disponibile e di conseguenza nel reddito complessivo, agisce attraverso le imposte indirette e le tariffe sui prezzi; agisce inoltre attraverso il costo del lavoro ed i prelievi contributivi sul reddito di impresa e sul valore degli investimenti.

I prezzi sono anche determinati dal costo del lavoro per unità di prodotto mentre, dall'economia alla finanza pubblica, vi sono relazioni

in cui emergono delle varianti di finanza pubblica endogene all'economia per cui sale il livello dei prezzi aumentano molte entrate legate al livello del reddito e dei prezzi stessi. Il quadro è un tutt'uno, il che significa che è difficile realizzare delle manovre parziali.

Per quanto riguarda la previsione tendenziale che ritroviamo nei due documenti, il telaio concettuale è lo stesso e sono anche simili le ipotesi esogene, cioè prese dall'esterno, in essi contenute. La principale di tali ipotesi riguarda l'andamento del commercio mondiale. Non è pensabile che un'economia aperta possa avere un andamento indipendente dal commercio mondiale; emergerebbero tensioni. L'andamento del commercio mondiale si ipotizza crescente nei prossimi anni con un tasso annuo medio attorno al 4 per cento; un livello cioè più alto di quelli degli anni precedenti, ma ancora non particolarmente elevato.

Il 1988 sta riservandoci delle sorprese. Nella previsione di inizio d'anno, considerata ancora valida ad aprile, avevamo un tasso fra il 4 e il 5 per cento e invece si va verso il 6 per cento. È questo un punto delicato. È difficile basarsi su modelli tecnici da adeguare. Ci siamo basati sull'ultima previsione OCSE, quella dei primi di aprile.

**PRESIDENTE.** È un modello puramente reale, quindi gli effetti monetari non sono prodotti dal modello stesso, il che significa che l'ipotesi neutrale sta fuori della realtà.

L'interazione sugli aspetti del cambio e della moneta farebbe sì che, se l'economia procedesse come nell'ipotesi neutrale, si avrebbero svalutazioni e tensioni sui tassi di interesse. L'ipotesi neutrale non è consistente.

**SALVEMINI.** Questa è la conclusione che emerge dall'esercizio; in esso però abbiamo preso come ipotesi tecnica la stabilità del cambio, senza alcun mutamento della parità della lira. Qualora si introducesse una rivalutazione o una svalutazione tutto il quadro ne sarebbe influenzato. Inoltre abbiamo ipotizzato che i tassi di interesse seguano l'andamento dei tassi esteri, anch'essi considerati più o meno stabili. Se si variano queste ipotesi esterne molte cose potrebbero cambiare.

Un'altra ipotesi tecnica inserita nel modello (e in ciò differisce l'ipotesi tendenziale dell'ISPE da quella del Governo) è quella di considerare la politica dei redditi come una politica di contenimento generico dei redditi da lavoro rispetto all'andamento della produttività già nel tendenziale. Ci è sembrato più corretto accettare l'impostazione di neutralità. I salari nel tendenziale del Governo crescono così come cresce la produttività per cui la manovra è di politica dei redditi. Il Presidente intendeva dire che da questo tendenziale emerge un'inconsistenza sostanziale perché si rileva un disavanzo di bilancia dei pagamenti che passerà da 7.000 a 11.000 miliardi e un disavanzo di fondo monetario che da 4.000 arriverà a 7.000 miliardi.

Ciò deriva, malgrado non vi sia una pressione particolare della domanda interna, semplicemente da uno squilibrio di fondo che non riesce ad aggiustarsi e che riemerge anche in una situazione di questo tipo; il che significa che l'andamento tendenziale che emerge in termini di finanza pubblica non è sicuro. Probabilmente con questo andamento della finanza pubblica potrebbe essere necessario un intervento dell'autorità monetaria che riaggiusti alcune di queste grandezze. In particolare la grandezza investimenti è quella che viene controllata dall'autorità monetaria attraverso una politica di restrizione della domanda in modo da riportare il saldo di bilancia dei pagamenti entro i confini richiesti, il che significa che il tendenziale non è accettabile.

Forse non ho detto che nel tendenziale già sono ricomprese delle politiche fiscali importanti. È un tendenziale rispetto alle decisioni già prese con la legge finanziaria per il 1988, il che vuol dire che vi sono già delle importanti manovre dal lato dell'entrata in quanto vi è una correzione della curva Irpef finanziata con manovre sulle imprese.

**PRESIDENTE.** Vi è un tendenziale anche per le due Commissioni bilancio del Parlamento.

**SALVEMINI.** La Commissione bilancio è già obbligata a stare in tendenza altrimenti dovrebbe fare una manovra più grande perché vi

è un divario tra il tendenziale ed il programmatico dal punto di vista della finanza pubblica.

Il punto più drammatico di questo tendenziale riguarda i saldi di bilancio pubblico ed il rapporto debito-PIL.

Per quanto riguarda il settore pubblico allargato, per il 1988 il rapporto tra il fabbisogno del settore statale e il PIL dall'11 per cento salirà, al netto degli interessi, oltre il 12 per cento ed anche fino al 13 per cento. Non emerge un miglioramento tendenziale. La finanza pubblica, abbandonata a se stessa e chiusa all'interno della logica della legge finanziaria per il 1988, non mostra segni di risanamento spontaneo. Ciò si traduce in un aumento del rapporto debito-PIL che passerà al 120 per cento. Tale rapporto è dominato dal disavanzo, dallo *stock* di debito iniziale e dal livello di tasso di interesse. Quest'ultimo è supposto rimanere più o meno sul livello attuale perchè, al massimo, può seguire la discesa dei tassi esteri, e lo *stock* di debito esistente è abbastanza elevato (92 per cento del PIL).

Sul rapporto debito-PIL sono state dette molte cose; quello che emerge sicuramente è un'inconsistenza del quadro. Con un andamento così crescente di tale rapporto, il rischio che in qualsiasi momento possa esplodere una crisi finanziaria, fronteggiabile con enorme aumento dei tassi di interesse e con inflazione galoppante, non consiglia di guardare a questo rapporto soltanto come a un dato numerico. Vorrei aggiungere che dato che anche il volume di interessi sale in rapporto al PIL, vi è un effetto redistributivo molto forte nel sistema. Essendo gli interessi in crescita più di quanto lo sia il PIL, vuol dire che vi è un effetto di redistribuzione dai salari alle rendite e vi è comunque una redistribuzione all'interno delle classi produttive. Si realizza un fenomeno di tensione che emerge anche da questo enorme volume di interessi che il sistema genera e che sono interessi reali e non nominali perchè nascono dal fatto che il risparmio è remunerato più di quanto non sia richiesto dall'inflazione.

Quindi, abbiamo tale andamento. Devo dire che questo quadro tendenziale - se qualcuno li vuole confrontare - risulta più pessimista di

quello presentato dall'ISPE per un motivo molto semplice: la nostra previsione prevedeva a gennaio un 1987 migliore ed un 1988 più basso. Il 1987 per la finanza pubblica si è chiuso con un fabbisogno più elevato, dovuto soprattutto ad un notevole volume di spesa, e si sono dovute fare delle correzioni per il 1988. Quindi, vi è un divario di circa 10.000 miliardi rispetto ai due quadri. Ritengo, tuttavia, che ciò non modifichi sostanzialmente nè il senso della manovra che viene proposta, la quale è più o meno la stessa in entrambi i documenti (quella contemplata dal documento governativo è più incisiva proprio perchè parte da un livello di fabbisogno più elevato), nè la possibilità di realizzare comunque l'obiettivo di risanamento entro il 1992.

Per quanto riguarda il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, non sappiamo fino a che punto questo problema possa essere rinviato. Storicamente i paesi sono usciti dalla crisi del debito attraverso tre strade: la monetizzazione del debito, il ripudio del debito e una forte stretta fiscale, che comunque bisogna vedere su chi ricade (cioè si pone il problema di chi deve pagare per il debito pubblico). Comunque, è difficile immaginare che si proceda all'infinito su questi andamenti ed è la stessa storia di queste situazioni che lo conferma.

D'altra parte i tassi di interesse reale, in una economia aperta come la nostra, sono dominati dai tassi esteri. Per questo motivo nel quadro tendenziale il livello dei tassi è uguale a quello dei tassi esteri. Dovremmo erigere delle barriere molto resistenti, che forse sarebbe difficile mantenere in una epoca di scambi telematici, per poter evitare una fuga di capitali qualora i nostri tassi di interesse reale scendessero al di sotto di quelli esteri. Quindi sembra che la tendenza della Comunità economica europea sia in senso opposto.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda le entrate, è previsto un *fiscal drag* ogni anno?

**SALVEMINI.** Sì, c'è una restituzione. Per il 1989 è proprio prevista una manovra di correzione, mentre per gli anni successivi c'è una restituzione del *fiscal drag* già nell'andamento tendenziale.

**PRESIDENTE.** Ciò nonostante, nel quadro tendenziale la pressione tributaria tende a rimanere ferma o ad aumentare?

**SALVEMINI.** La pressione tributaria sale di poco: un punto e mezzo già nel quadro tendenziale.

**PRESIDENTE.** Allora, come è possibile che, eliminando l'aspetto di elasticità dell'imposta sul reddito, ci possa essere un miglioramento o un peggioramento (a seconda del punto di vista) della pressione tributaria? Ciò è realistico?

**SALVEMINI.** Innanzitutto, la restituzione del *fiscal drag* non è completa (anche se di ciò non posso parlare con precisione in questo momento). Comunque, vi sono alcune imposte dirette che presentano degli andamenti tendenziali espansivi che non sono proiettabili nel futuro. Le imposte sono più elastiche anche rispetto al reddito reale...

**ANDRIANI.** Per quanto riguarda l'IVA?

**SALVEMINI.** Nel quadro tendenziale è prevista la copertura della correzione della curva Irpef per il 1989, come indicato nella legge finanziaria del 1988, cioè con copertura sulle imposte indirette, però non è specificato se sia l'IVA.

**ANDRIANI.** Allora, per quanto riguarda l'IVA si segue il modello europeo?

**SALVEMINI.** Sì; tuttavia, su questo aspetto, desidero rispondere in seguito.

Come ho detto, quindi, nel quadro tendenziale c'è questo andamento inerziale della pressione fiscale. La terapia migliore, allora, sembra che sia quella di attaccare il problema su vari fronti, come non soltanto noi proponiamo. Non è più eludibile l'esigenza di aggredire contemporaneamente il disavanzo primario e la spesa per interessi, che hanno un rapporto di reciproca interazione in quanto si suppone, nel quadro programmatico, che il tasso di interesse possa avere un andamento diverso da quello internazionale perchè dipende in una certa misura dalla politica fiscale adottata dal

paese. Ci siamo prefigurati il raggiungimento di questo obiettivo per il 1992, chiudendo il dibattito che si era sviluppato in ordine ai tempi e precisamente se convenisse adottare dei tempi molto stretti di risanamento. Abbiamo adottato questa decisione non soltanto perchè l'anno 1992 ha assunto un carattere carismatico ma semplicemente perchè una politica fiscale restrittiva può avere degli effetti di riduzione della domanda e quindi di contenimento della stessa. Come dimostra l'esperienza anche degli altri paesi, queste politiche possono poi far ripristinare forze spontanee dell'economia, per esempio attivate da una politica monetaria più distesa o da condizioni meno rischiose del sistema nel suo complesso. Un sistema in cui vi sia perdita di controllo sulla finanza pubblica genera di per sé una insicurezza e delle aspettative che non inducono a comportamenti di natura espansiva. Per risolvere il problema dell'occupazione e per poter sviluppare la domanda di lavoro bisogna avere soprattutto una visione a lungo termine sulla crescita dell'economia.

Onorevoli senatori, in questo documento, quindi, si pensa di poter compensare entro il 1992 gli effetti di una politica fiscale restrittiva con quelli espansivi di una politica monetaria più distesa. Inoltre, nel documento presentato dall'ISPE c'è una premessa, che manca in quello del Governo, che riguarda l'aspetto di crescita legato alla variazione di produttività dello Stato. Comunque, ritengo che questo aspetto debba essere affrontato in un'altra sede per poterlo meglio e più appropriatamente approfondire.

Per quanto riguarda i tassi di interesse reale, nel documento si ipotizza che i loro andamenti possano scendere più di quanto non sia nella tendenza in base alla quale dovrebbero passare dal 4,5 per cento nel 1988 al 4 per cento circa nel 1992. Se ben ricordo (e una cosa è il tasso medio e un'altra cosa sono i tassi applicati al debito pubblico), si è ipotizzato che la discesa dei tassi di interesse reale possa essere di circa due punti, avvicinandone così gli andamenti a quelli del prodotto interno lordo in termini reali e stabilizzando quindi il relativo rapporto, in quanto debito e reddito crescerebbero allo stesso tasso reale (essendo tra l'altro di dimensioni più o meno uguali). Tutto ciò,

però, implica un giudizio sul divario esistente tra i tassi di interesse reali italiani e quelli esteri. I tassi di interesse reale italiani sono più alti di quelli esteri - oggi lo sono di fatto rispetto a quelli tedeschi e in una certa misura rispetto a quelli americani - perchè il risparmiatore italiano o comunque l'operatore sul mercato chiedono, per così dire, un premio a rischio, non avendo la certezza di quello che accadrà alla propria ricchezza finanziaria. In un certo senso questi sono disposti ad accrescere il proprio *stock* di debito però chiedono un rendimento molto elevato, di cui una componente è di premio a rischio. Certamente si può discutere se tale premio a rischio sia troppo alto o troppo basso; quello che però mi sembra evidente finora, anche storicamente, è l'esistenza e la presenza di questo premio a rischio. Quali politiche alternative si possono adottare per affrontare questo problema? Si potrebbe ricorrere ad una politica inflazionistica, una politica cioè che affidi tutto al tasso di inflazione realizzato o modificando il cambio oppure attuando una politica espansiva molto intensa.

In verità il fatto di avere un lungo periodo di inflazione alle spalle fa pensare che sia difficile ottenere il risultato principale di una politica inflazionistica, che è quello della sorpresa. Se la gente se l'aspetta, mette in atto comportamenti che non si fanno sorprendere dall'inflazione stessa. I tassi di interesse elevati, per esempio, potrebbero anch'essi essere già oggi sia un premio al rischio sia un premio rispetto all'ipotesi che l'inflazione venga manovrata in maniera da ridurre il peso del debito, e quindi il mercato si è spostato verso tassi variabili piuttosto che verso tassi fissi. Le indicizzazioni dei salari sono state ridotte, però non potrebbero essere mantenute ridotte nell'ipotesi che l'inflazione sorprenda i lavoratori, e comunque una grossa politica inflazionistica realizzata per ridurre il rapporto debito-prodotto interno lordo avrebbe come effetto quello di rendere molto più difficile una successiva politica di rientro. Ciò, infatti, accrescerebbe il grado di rischio nel sistema, renderebbe minore la crescita e anche le entrate. Non c'è una precisa evidenza al riguardo, ma ciò sembra essere necessario dirlo.

Un'altra strada possibile consisteva in politiche diverse dei redditi, dei salari, nel settore pubblico e nel settore privato. Per esempio, il settore pubblico potrebbe avere salari che crescono di più rispetto al settore privato, o viceversa, come nel piano predisposto dall'ISPE. Il documento chiede che i salari pubblici e quelli privati crescano allo stesso tasso perchè questo rende minori le tensioni esistenti o che si produrrebbero nel sistema. Ciò non è neutrale rispetto all'andamento dell'offerta di lavoro, che altrimenti si sposterebbe verso i settori in cui i salari sono più dinamici rendendo difficile una manovra della pressione fiscale perchè produrrebbe effetti diversi sulle aliquote, soprattutto per l'imposta personale nei due settori. Questi sono gli aspetti da considerare nella ricerca di un'uguaglianza tra il settore pubblico e quello privato anche in conseguenza della politica fiscale.

Il quadro programmatico contenuto nella tavola 2 del documento sinteticamente dimostra quali siano gli obiettivi e quale sia l'essenza delle manovre. Per quanto riguarda il debito pubblico, l'obiettivo è quello di fermare l'aumento tra il 1991 ed il 1992 attorno al 106 per cento del prodotto interno lordo rispetto al valore tendenziale, dopo di che dovrebbe iniziare a flettere. Il fabbisogno del settore pubblico dovrebbe scendere dall'11,6 per cento (prendo il 1987 come base di riferimento, anche se il documento non riguarda il 1988) al 6 per cento ed il fabbisogno al netto degli interessi dovrebbe passare da un disavanzo ad un leggero avanzo di poco meno di mezzo punto di prodotto interno lordo nel 1992. Praticamente, tra il 1991 ed il 1992 si dovrebbe azzerare completamente il fabbisogno al netto degli interessi. Questo consente di avere un peso degli interessi sul prodotto interno lordo che dall'8 per cento scende a poco meno del 7 per cento (6,55 per cento). Tali obiettivi sembrano raggiungibili perchè le manovre che sono state suggerite (o per lo meno che vengono suggerite, per così dire, in termini semplicemente numerici) riguardano l'intera finanza pubblica ma anche quest'ipotesi di andamento dei salari che mira a garantire un tasso di crescita degli investimenti coerente con il tasso di crescita del sistema, con un

particolare però per quanto riguarda la politica fiscale, di cui posso parlare confrontando il documento ISPE con il documento governativo, tanto per attrarre la vostra attenzione, non certo per suggerire una soluzione.

La manovra, ripeto (in rapporto al prodotto interno lordo), è di circa 50.000 miliardi nell'anno terminale, metà sulle entrate e metà sulle spese. Il tendenziale ha un andamento per cui le entrate correnti salirebbero da 402.000 a 603.000 miliardi. Nel programmatico dovrebbero salire da 402.000 a 578.000 miliardi. Questi sono i valori previsti. In termini di rapporto al prodotto interno lordo, vi è un aumento di pressione fiscale che nel tendenziale doveva essere di circa 1,6 punti e che nel programmatico risulta invece di quasi 4 punti (3,9). È uno dei due dati rilevanti, e lo è perchè nel tendenziale opera già un'importante manovra fiscale, come abbiamo rilevato.

Su tale manovra vorrei soffermarmi un attimo per svolgere una serie di considerazioni. La manovra fiscale nei prossimi anni a me sembra dominata da una serie di esigenze le quali indicano che comunque, indipendentemente da questo aumento di pressione fiscale, bisognerà operare dei grossi interventi. Le ragioni sono due. In primo luogo, l'andamento tendenziale di questo aumento di 1,6 punti di pressione fiscale è sulle imposte dirette, per cui anche una restituzione in parte o una correzione delle aliquote probabilmente non è sufficiente a modificare alcune maldistribuzioni del peso fiscale. In secondo luogo, vi è un importante processo di armonizzazione che riguarda l'IVA e le accise e di cui bisogna discutere in sede comunitaria rispetto al livello su cui porsi e come operare lo scambio IVA-accise, nonchè se lo dobbiamo fare, perchè comunque bisogna aumentare la pressione fiscale. 4 punti di pressione fiscale possono sembrare molto, tenuto conto che questa manovra è importante anche da un punto di vista di aggiustamento interno e tenuto conto che può produrre impatti sui prezzi; in particolare, uno spostamento di peso sulle imposte indirette, come è noto, produce un certo spostamento nei prezzi.

Comunque nel piano ISPE in cui avevamo misurato gli effetti di questa manovra risulta un impatto sui prezzi, ma non tale da sconsi-

gliare la manovra di incremento anche delle imposte indirette. L'impatto sui prezzi è probabilmente contenibile, naturalmente di nuovo se tutto «tiene», se è soltanto derivante dalla manovra fiscale. Se contemporaneamente si muovono prezzi, retribuzioni e magari tutti i rapporti interni fra le imposte, la questione può infatti essere più complicata.

Nel documento governativo non si dice nulla per quanto riguarda la struttura interna delle imposte; si dice semplicemente che la manovra è in parte sulle imposte dirette con l'aumento di pressione fiscale, in parte sulle imposte indirette.

L'aumento sulle imposte indirette è più significativo, in quanto nel quadro tendenziale queste salirebbero dal 10,40 al 10,99, quindi di poco più di mezzo punto, mentre nel programmatico devono salire dal 10,40 al 12,09 e pertanto c'è, praticamente, un aumento un poco maggiore.

Però l'aumento è anche sulle imposte dirette, il che significa che non c'è uno spostamento totale del peso tra le imposte nella crescita; anche le imposte dirette infatti salgono dal 12,99 al 14,76, mentre sarebbero dovute crescere al 13,96 del PIL.

Ciò che è implicito in questo è che vi sia uno spazio di prelievo nell'ambito delle imposte dirette che possa essere utilizzato; e tale spazio di prelievo, quindi, non può essere utilizzato solo a compensazione della correzione interna della struttura tributaria, ma deve essere utilizzato anche per aumentare il gettito.

Questa è una manovra di grande complessità e di grande entità e naturalmente io credo che costituisca l'essenza della politica di bilancio nei prossimi anni, se si deve seguire questa impostazione, ma comunque anche se non la si deve seguire, perchè alcuni vincoli vengono posti dall'esterno, come quello dell'armonizzazione.

Della manovra, poi, l'altra metà naturalmente è sulla spesa; e sulla spesa la manovra è di attacco in vari punti.

Qui la struttura del conto dà separatamente le retribuzioni: con il termine: «personale» si intende riferirsi alle retribuzioni per personale in servizio nonchè per il personale in quiescenza nello Stato e negli enti pubblici. I trasferimenti correnti alle famiglie hanno

dentro di sè, invece, il grosso della parte della spesa pensionistica e di quella parte della spesa sanitaria che viene contabilizzata come trasferimento. Vi sono poi trasferimenti che si ritrovano alle imprese, sia nei trasferimenti alle imprese sia nei pagamenti delle operazioni finanziarie.

L'attacco è praticamente di tipo distribuito; rispetto al tendenziale la spesa per il personale dovrebbe crescere di 6.000 miliardi in meno di quanto crescerebbe spontaneamente (cioè circa 0,40 di PIL, per riportarci ai valori che abbiamo in questo documento); la spesa per trasferimenti alle famiglie dovrebbe crescere di 8.000 miliardi meno di quanto farebbe spontaneamente, quindi 0,60 di PIL; ed i trasferimenti alle imprese complessivamente dovrebbero crescere di 0,20 di PIL in meno fra il programmato e il tendenziale. Siccome qui sono comprese le aziende autonome, questi sono trasferimenti alle imprese all'esterno del settore pubblico, naturalmente; quindi è più facile valutare l'incidenza dei trasferimenti alle imprese avendo già considerato nel conto la struttura delle aziende autonome.

Anche qui la tenibilità della manovra e la sua coerenza interna in che cosa consistono? Consistono nel fatto che quello che viene considerato obiettivo in qualche misura è il reddito reale disponibile e non i redditi nominali. In altre parole, si immagina che lo stesso reddito reale disponibile possa essere raggiunto con una politica di sgravi Irpef, di contenimenti salariali e di bassa inflazione; altrimenti si potrebbe fare una politica di alte retribuzioni, alta inflazione e non sgravi Irpef: cioè si potrebbero fare combinazioni diverse e avere lo stesso valore di retribuzioni reali. Lo stesso discorso vale per le pensioni.

Pertanto il contenimento sostanzialmente esiste, ma è un contenimento che sembra realizzato attraverso i vari strumenti della manovra e non affidato a uno solo di essi. Il che significa che se uno degli strumenti venisse meno (tipicamente, i salari nominali), la manovra rischierebbe di essere compensata sia in termini di politica di bilancio, nel senso che i saldi salterebbero e quindi si dovrebbe fare una manovra più ampia dal lato delle entrate, sia dal punto di vista della coerenza economica della manovra, nel senso che una

manovra di retribuzioni, di salari pubblici, per esempio, più elevati di quanto qui è richiesto, avrebbe come conseguenza una pressione di domanda più elevata e quindi, probabilmente, creerebbe di nuovo un'incoerenza dal punto di vista della politica monetaria che ci impedirebbe di chiudere la manovra dal lato dei tassi di interesse a dell'espansione degli investimenti.

Questo è il senso dell'operazione: non è soltanto una compensazione (che comunque dovrebbe essere realizzata) sul piano dei saldi di bilancio che si vuole mantenere.

Da ciò scaturisce anche (lo si vedeva di più dal documento dell'ISPE; lo dico soltanto perchè se andate a fare i confronti trovate questo) che il contenimento dei redditi rispetto all'andamento della produttività consente una maggiore tassazione sulle imprese senza che questo determini contenimento degli investimenti o aumento dei prezzi.

Questo risultava da quel quadro e io ritengo che possa ancora risultare dalle nuove manovre. Beninteso, siccome non c'è la specificazione della manovra fiscale nel documento governativo, questo si può dire soltanto con riferimento alle ipotesi che erano state fatte e che sono alcune delle tante ipotesi possibili, naturalmente; però è evidente che se si fa una manovra di detassazione dei redditi personali l'aumento delle imposte indirette si ripartisce in parte sui redditi da impresa ed in parte sui redditi, per così dire, da capitale, sulle abitazioni, e via dicendo e non si può evidentemente evitare di domandarsi quali siano i cespiti che vengono toccati.

L'altra cosa che pure è coerente in questo quadro è che il cambio è stabile e quindi si può fare una manovra sulle imposte indirette; voglio dire che se il cambio venisse lasciato andare sarebbe più difficile fare una manovra per le imposte indirette; viceversa, se non si facesse una manovra sulle imposte indirette probabilmente questo produrrebbe un cedimento del cambio e di nuovo, in termini di potere di acquisto, si avrebbe lo stesso risultato: quindi non si avrebbe un miglioramento sostanziale dal punto di vista del potere di acquisto.

Per quanto riguarda i trasferimenti alle imprese, l'ipotesi implicita è che la spesa

pubblica debba soprattutto essere destinata (come mi sembrava di accennare) al miglioramento dell'efficienza del settore pubblico più che a trasferimenti al settore privato in quanto le imprese hanno superato le loro situazioni di crisi: e da qui, appunto, la riduzione delle partite finanziarie. Però sia la riduzione delle partite finanziarie sia la riduzione dei trasferimenti alle imprese richiedono una revisione delle leggi che in questo momento destinano risorse a queste finalità. A proposito, devo anche dire che l'ipotesi che qui si fa di pagamento sia di conto capitale che di trasferimenti forse nel tendenziale è un po' ottimista, perchè potrebbe anche essere maggiore se alcune spese che sono andate finora piuttosto lentamente corressero più di quanto non si immagina nel documento stesso. Tutto quello che succede in termini di aumento della spesa, naturalmente, pone di nuovo dei problemi dal punto di vista della tenibilità dell'orizzonte e della tenibilità degli obiettivi.

Forse è sufficiente questa massa di informazioni di base, però se posso ve ne fornisco altre.

**PRESIDENTE.** Ringrazio la professoressa Salvemini per la sua esposizione.

I parlamentari che intendono porre quesiti al Presidente dell'ISPE hanno facoltà di parlare.

Comincerò io col dire che allora il tendenziale porta ad un aumento dei salari che è in linea con la produttività: ma questo è avvenuto negli ultimi cinque anni?

**SALVEMINI.** Negli ultimi cinque anni i salari sono stati sotto la linea della produttività; c'è stata una politica nota di contenimento dei salari fino al 1987, perlomeno, e in gran parte questa politica è avvenuta proprio attraverso lo scambio tra gli sgravi Irpef e la restituzione del *fiscal drag*. Qui la politica, invariata in qualche misura, contiene una prosecuzione di questo scambio tra un contenimento ed uno sgravio fiscale ed è noto che i salari tendono ormai ad essere contrattati al netto delle imposte: quindi evidentemente questa ipotesi è necessaria.

**PRESIDENTE.** Per chi lavora nel Parlamento ed in queste Commissioni ciò che interessa

quando si esamina la congruenza dei bilanci che il Governo presenta con le intenzioni da esso dichiarate non sono i dati sui flussi effettivi di spesa - come sia nel conto della Pubblica amministrazione sia soprattutto nel conto del settore statale abbiamo in questo documento - ma si tratta di immaginare cifre di competenza che siano congruenti.

Nei vostri studi ci sono degli elementi che possano fornire indicazioni al Parlamento?

**SALVEMINI.** Il conto del settore statale è il punto di partenza importante per rispondere a questo.

Quello del settore statale è un conto in cui si trovano una colonna che riguarda il bilancio dello Stato, una colonna che riguarda la Tesoreria, una colonna che riguarda la Cassa per il Mezzogiorno e le aziende autonome, le quali in questo conto sono particolarmente analizzate, nel senso che sono divise le cifre riguardanti il personale da quelle per beni e servizi, eccetera. Il più delle volte nei conti che il Tesoro dà al Parlamento (non so se lo faccia ancora) la Tesoreria in qualche modo assorbe già le aziende autonome in quanto titolari di conti presso di essa. Quindi in realtà si tratta di due colonne principali: quella del bilancio e quella della Tesoreria.

Io so che questo conto è costruito partendo dai conti analitici, i quali conti sono di cassa ma naturalmente hanno, nell'esperienza del Tesoro, particolarmente della Ragioneria generale che li produce, un rapporto con la competenza, altrimenti non si potrebbe immaginare una previsione di cassa senza avere a monte una idea sull'andamento della competenza.

Io credo che non ci sia un dettaglio così specifico; o forse c'è anche un dettaglio, non saprei, però certamente delle idee generali sull'andamento del bilancio pluriennale dello Stato di competenza già esistono ed hanno portato a costruire questo conto.

**PRESIDENTE.** Allora chiedo: se noi applicassimo alla competenza 1988 le regole di crescita che in questo esercizio ci sono per quanto riguarda gli aggregati effettivi *ex post* del settore statale, avremmo dei risultati che sono coerenti?

*SALVEMINI.* Per le spese in cui non c'è divario tra competenza e cassa direi di sì: e per una gran parte di queste voci non c'è divario tra competenza e cassa.

Quindi più che altro è la struttura dei conti che va rivista; qui, ad esempio, non ci sono i trasferimenti nel bilancio dello Stato alle aziende, questo è un conto consolidato: bisogna nuovamente disarticolarlo e ritrascriverlo in termini di bilancio dello Stato. Io sono sicura che qui non ci sono i trasferimenti ad enti pubblici: devono essere integrati dei trasferimenti dati alle aziende autonome e depurati, viceversa, dei trasferimenti che magari le aziende autonome danno per conto loro.

Il punto che invece potrebbe essere più delicato è quello che riguarda il pagamento delle spese di investimento in cui il divario tra competenza e cassa ha una sua maggiore rilevanza; però penso che l'esercizio tecnico si possa per lo meno proporre se non si ha una esigenza, per così dire, di precisione millimetrica, che mi sembrerebbe fuori luogo in questo ordine di grandezze.

Se si vuole dare una regola e dire che i trasferimenti in conto capitale devono avere un certo andamento per cui alla fine di un periodo non crescano rispetto al PIL, questa regola secondo me si può applicare anche al bilancio di competenza dello Stato; però è una risposta che do in termini generali, non ho alcun elemento di dettaglio.

Credo che in questo caso ci voglia un lavoro un poco analitico perchè i pagamenti in conto capitale, per esempio, in questi ultimi anni sono stati fortemente dominati dai trasferimenti per calamità naturali: ed allora che uso fare di questa voce negli anni a venire? Ma a parte la previsione delle calamità, è anche un problema di regole: che uso fare dei pagamenti per il Mezzogiorno, per esempio? Sono valutazioni che forse richiedono qualche cosa di più che una trasposizione meccanica di regole; però è solo un comparto del conto che mi sembra fortemente interessato da questo problema.

*BOLLINI.* Vorrei domandare alla professoressa Salvemini se quell'esercizio che il nostro

Presidente aveva introdotto possa essere compiuto da parte dell'Istituto da lei presieduto. I tre esercizi finora presentati, quello del CER, quello dell'ISPE e quello del ministro Amato, presentano cifre completamente diverse in ordine alle stesse componenti prese in considerazione: fabbisogno complessivo, tendenziale e programmatico, fabbisogno riferito alla Pubblica amministrazione e quello riferito al settore pubblico nella prima e nella seconda versione, inclusione od esclusione del contratto. Sarebbe possibile mettere insieme questo quadro per paragonare tali dati al fine di specificare i motivi per cui si perviene a queste differenze rilevanti? Quali ipotesi sono state considerate? Sono rimasto leggermente stupito da una cortese, anche se maliziosa, insinuazione di uno studioso della materia per cui sembrerebbe che le basi su cui sono calcolate la prima ipotesi ISPE, successivamente corretta, quella presentata dal Governo e quella del CER siano tutte scientifiche; però, quando si è arrivati alla proposta del ministro Amato, le cifre sono state un po' accomodate. Le ipotesi, cioè, non erano compatibili con alcune esigenze di logica politica e quindi sono state modificate. Ritengo che, facendo emergere questo quadro di insieme, si possa ricavare l'impressione che, se ragioniamo su ipotesi fondate (se cioè i dati partono dal 1988 o meno, se tengono conto del settore della scuola, se hanno incorporato l'Irpef o meno, se hanno incluso o meno una parte dell'IVA, eccetera), si possono raggiungere risultati soddisfacenti.

*SALVEMINI.* I confronti devono essere fatti sempre tra aggregati omogenei. Poichè il Parlamento non ha chiesto al Governo di fare il conto della Pubblica amministrazione, è difficile realizzare il confronto con il conto ISPE o con quello CER che tengono in considerazione il conto della Pubblica amministrazione. Al Parlamento giustamente interessa l'intero settore pubblico, però, non disponendo del conto della Pubblica amministrazione coerente con quello del settore pubblico, abbiamo degli aggregati la cui confrontabilità richiede un esercizio che si può certamente fare ma che non è una

sommatoria, bensì un consolidamento in cui devono essere considerate tutte le transazioni interne. Se si conoscono le transazioni tra i vari enti, allora è possibile operare, però, per quanto gli istituti siano competenti, il consolidamento di questo tipo di conto è una tecnica da Ragioneria generale dello Stato. Tuttavia un tentativo di trovare un conto della Pubblica amministrazione coerente con tutto ciò non è impossibile da realizzare.

L'altro confronto, quello sulle ipotesi di partenza, può certamente essere compiuto perchè, come ho già detto, le ipotesi per il 1987 ed il 1988 contenute nel documento ISPE sono certamente diverse da quelle del documento del Governo. Ciò per una ragione cronologica; sarebbe impensabile, infatti, non usare tutte le informazioni di cui si dispone nel momento in cui si redige un documento. Personalmente credo che ad un certo momento bisogna fermarsi. Il documento presenta un quadro di ipotesi ad una certa data e non è più possibile aggiungere o togliere. Ad esempio, era certamente impensabile inserire la questione del contratto della scuola in un documento che veniva realizzato prima che il contratto stesso fosse definito. Ciò viene posto giustamente come problema perchè la coerenza tra un atto di decisione, come un contratto, ed un obiettivo deve essere certamente richiesta, però l'unica risposta che si può dare è che il contratto della scuola al momento della redazione del documento non era considerato. Non credo che l'ISPE possa aggiungere nulla.

CARRUS. Vorrei rivolgere una semplice domanda alla professoressa Salvemini che riguarda l'andamento dei tassi di interesse. Noto una certa differenza di impostazione tra il documento governativo e quello redatto a febbraio dall'ISPE. Nel documento governativo la tendenza alla discesa dei tassi di interesse reali è data per scontata; semmai si ventila il pericolo che la liberalizzazione dei capitali a breve possa, in termini di aspettative, determinare qualche pericolo per cui un intervento potrebbe rialzare i tassi di interesse. Nel documento ISPE, invece, mi sembrano ipotizzate alcune manovre di politica monetaria tendenti ad agevolare la discesa dei tassi di interesse.

Personalmente sono d'accordo più sull'impostazione del documento ISPE che sull'ottimismo del documento governativo. Vorrei quindi chiedere una valutazione alla professoressa Salvemini sul realismo della previsione del documento del Governo in materia di tassi di interesse.

SALVEMINI. Certamente nel documento governativo non si parla di politica monetaria e mi sembra una scelta esplicita. Una discesa dei tassi di interesse necessariamente suppone un certo comportamento da parte dell'autorità monetaria. L'ipotesi retrostante è, probabilmente, che l'autorità monetaria, di fronte ad una politica di bilancio che ortodossalmente si dispone verso un obiettivo di pareggio, ha a sua volta meno ragione d'essere restrittiva che non rispetto ad una politica di segno diverso. Non vi è un'ipotesi di politica monetaria particolarmente espansiva perchè si suppone che il mercato di per sé già richieda tassi di interesse più bassi. Tuttavia il mercato sarebbe certamente convalidato nella sua aspettativa di tassi più bassi da una politica chiaramente più distesa della Banca centrale.

La Banca centrale italiana negli anni scorsi ha mostrato una tendenza restrittiva tutte le volte che il bilancio pubblico presentava dei segnali di peggioramento. Vi sono anche delle coincidenze temporali di questo genere e quindi dovrei immaginare che nel futuro, quando succederà il contrario, la banca centrale sarà meno preoccupata di tenere sotto controllo certe grandezze monetarie. Tanto più se l'andamento dell'inflazione e dei pagamenti con l'estero non dovesse coincidere con l'andamento tendenziale. Quest'ultimo dà dei conti con l'estero in peggioramento e quindi immaginerei una politica monetaria restrittiva. In una situazione opposta tale politica potrebbe lasciar scendere il tasso di interesse perchè non avrebbe bisogno di attirare capitali dall'estero per finanziare il disavanzo. Tuttavia non so se il Governo abbia possibilità di dire esplicitamente cose di questo genere.

ANDRIANI. Penso che sia stato innanzitutto il documento dell'ISPE due mesi fa a segnare un cambiamento di orientamento nel piano di rientro del Governo. Poichè questi mutamenti

furono proposti ed in parte accolti, essi appaiono rilevanti. Abbiamo un'ipotesi di invarianza della pressione fiscale che viene sostituita da un'ipotesi di aumento rilevante di tale pressione, un'ipotesi di invarianza dei tassi di interesse reali che viene sostituita da un'ipotesi di riduzione sensibile di tali tassi, un'ipotesi di invarianza della spesa corrente che viene sostituita anche qui da un'ipotesi diversa. Cambia il quadro nel suo complesso e ciò va spiegato.

La maggioranza ha approvato un piano di rientro per il 1987. Nel 1988, ad un anno di distanza, si propone un piano sostanzialmente diverso.

Comunque vorrei sapere il processo logico che ha portato l'ISPE, che forse ha collaborato con lo Stato...

*SALVEMINI.* No. Questo lo posso assicurare: non ha collaborato nè l'ISPE nè il suo Presidente.

*ANDRIANI.* Volevo conoscere il processo logico che ha indotto l'ISPE a ritenere che il piano di rientro dovesse essere modificato.

Senza entrare nel merito di quanto è successo nel passato, dubito che vi sia stato un rapporto tra politica fiscale e politica salariale. I dati di cui sono a conoscenza mi inducono a dire che purtroppo la politica fiscale ha aggravato determinate tendenze della politica salariale. Comunque, come è noto, negli anni '60 l'obiettivo che si perseguiva con la politica dei redditi era la crescita dei salari reali uguale a quella della produttività. Adesso ciò viene considerato come un andamento tendenziale (supponiamo che sia così visto che questa è una scommessa come qualsiasi altra ipotesi di questo genere). Quindi, l'obiettivo che ora si persegue con la politica dei redditi è un aumento delle retribuzioni sempre superiore a quella ipotizzata dal piano di rientro ma inferiore alla dinamica della produttività. Ciò, se non venisse corretto da altri aspetti, produrrebbe un peggioramento nella distribuzione del reddito per il lavoro dipendente.

Lei, professoressa Salvemini, durante il suo intervento si è riferita alla possibilità di compensare questa politica fiscale. Allora, desidero conoscere quali calcoli sono stati

effettuati per le ipotesi di diminuzione delle quote di reddito per il lavoro dipendente, se verrà compensata da variazioni nella struttura fiscale e quale sarà la distribuzione del reddito nel 1992 rispetto al 1987.

*SALVEMINI.* Debbo innanzitutto ripetere che nel documento del Governo non è prevista alcuna ipotesi di contenimento della manovra fiscale. Nel documento dell'ISPE è prevista invece l'ipotesi di ripartizione dell'aumento di prelievo, però la domanda del senatore Andriani, in ordine ad una ripartizione del reddito, mi mette in difficoltà in quanto rappresenta un elemento interno del modello da cui emerge il reddito netto di impresa, dedotto il prelievo fiscale. Posso soltanto dire, dal punto di vista del prelievo fiscale, che la manovra che sostanzialmente era stata ipotizzata, in quel tempo anche di dimensione minore (l'ordine di grandezza era di 19.000 miliardi mentre adesso è di 25.000), era una manovra concentrata per 5.000 miliardi - quasi un terzo - sulle imposte dirette e sulle società, sulle imprese individuali e sulle imprese da lavoro autonomo per quasi 4.000 miliardi. Quindi, se calcoliamo poco più di 9.000 miliardi, i 19.000 miliardi rappresentavano una imposizione direttamente sulle società e sulle imprese individuali ed autonome, in quanto sono l'area di imposizione diretta in cui divergono maggiormente le statistiche del reddito e quelle del gettito.

Poi c'è una parte di imposizione sui fabbricati che deriva da un adeguamento (ormai sono due anni che non si fa e non si capisce perchè non si debba fare ogni anno) e la manovra IVA, la quale dà questo gettito di altri 7.700 miliardi su cui, ripeto, dobbiamo riflettere perchè l'armonizzazione IVA nella CEE può essere ad un livello più alto o più basso a seconda se la famosa imposta sulla benzina, le accise sugli olii minerali vengano o meno mantenute. Nel documento del Governo, ripeto, di questo non si parla, ma mi sembra che l'orientamento sia quello di negoziare, di non accettare la riduzione dell'imposizione sulla benzina e sugli olii minerali, perchè si tratta di una imposta di facile esazione rispetto all'IVA, con contenuto anche di benessere maggiore. Quindi non vedo perchè ci si debba rinunciare.

Comunque, l'imposizione e l'armonizzazione IVA può dare gettiti. Tra l'altro, l'armonizzazione può essere operata anche riducendo il gettito dell'IVA; se ci si adegua alle aliquote più basse, possiamo ricavare 6.000 miliardi, se ci mettiamo ad un livello più alto, abbiamo un gettito di 20.000 miliardi. C'è un'ipotesi intermedia attorno ai 9.000 miliardi e lì ci si deve collocare, ripeto, in maniera compensata a seconda di quello che si fa per le altre imposte indirette.

La nostra impostazione, in qualche misura correttiva, sul problema della distribuzione del reddito (sempre che il modello funzioni, perchè naturalmente si possono dare valutazioni diverse) dovrebbe garantire un tasso di crescita degli investimenti, visto che non si tratta di manovre che impediscono alle imprese di investire nell'insieme di questo quadro.

**PRESIDENTE.** Se non si fanno osservazioni, proporrei di chiudere questa audizione, anche per non ritardare l'audizione successiva dei rappresentanti della Svimez.

Saremo grati alla professoressa Salvemini se ci potesse far pervenire una tabella in merito alle richieste avanzate dal senatore Bollini per la fine della prossima settimana.

Ringrazio a nome della Commissione la professoressa Salvemini per il suo contributo e le diamo appuntamento ai primi di ottobre per verificare insieme se il bilancio che sarà presentato corrisponderà alle intenzioni del programma che oggi abbiamo cominciato a discutere. Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

*La professoressa Maria Teresa Salvemini viene congedata.*

*Vengono quindi introdotti il professor Pasquale Saraceno, presidente della Svimez, ed il direttore, dottor Salvatore Cafiero.*

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez)**

**PRESIDENTE.** Rivolgo al professor Saraceno un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori. La

Commissione a furor di popolo e all'unanimità ha voluto che lei venisse ascoltato in questa sede per le preoccupazioni che ogni politica economica può comportare effetti positivi o negativi sul Mezzogiorno; certo è che, trovandoci di fronte ancora una volta a dei numeri che cercano di dare ordine alla politica economica del futuro, non possiamo non rendere un omaggio storico a chi, prima con il Piano ERP, e successivamente nel gennaio-marzo 1954, introdusse questo «genere letterario» nel nostro paese (quell'anno ho avuto la fortuna di trascorrere molte ore, un po' come un «clandestino a bordo», nella biblioteca della Svimez), e quindi c'è anche la richiesta della saggezza della sua esperienza di fronte a queste proiezioni di un futuro probabile che lei ha visitato e rivisitato varie volte nella sua vita.

So che ha preparato una nota sulle questioni che abbiamo posto nella lettera di invito, e pertanto le do senz'altro la parola.

**SARACENO.** Signor Presidente, la ringrazio molto delle parole che ha voluto pronunciare nei miei confronti. Anch'io naturalmente ho il ricordo di quegli anni e ancora la ringrazio per le cose di cui abbiamo discusso insieme.

A nome della Svimez ringrazio vivamente la Commissione per averci chiesto un contributo all'esame del documento di programmazione della manovra finanziaria per gli anni 1988-1992.

In relazione al questionario allegato alla convocazione del 21 giugno 1988, viene presentata una breve nota, contenente nella prima parte un esame del grado di coerenza tra gli obiettivi della politica meridionalistica indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo e la crescita reale ipotizzata nel documento di programmazione economico-finanziaria predisposto dal Governo per il quadriennio 1988-1992; la seconda parte tratta di divergenze rilevabili nell'esercizio 1988 tra l'ammontare della somma impegnabile per interventi straordinari ed entità e natura degli impegni effettivamente assunti. Tali divergenze si riflettono negativamente, a nostro avviso, anche sul problema che è oggetto dell'esame della Commissione.

Il medio termine è periodo sul quale,

riteniamo, più devono fermarsi le ricerche sulla politica da svolgere per giungere alla eliminazione del divario di condizioni di vita e non solo di sviluppo economico esistente tra Mezzogiorno e resto del paese, un divario che non può essere superato con politiche economiche che non includano tra i loro obiettivi la sua eliminazione; dopo trentasette anni di intervento straordinario è ormai evidente che, in assenza di una decisa politica in tal senso, non solo il divario non tende a ridursi, ma addirittura aumenta. Le vicende dello scorso anno forniscono una ulteriore conferma della natura del sistema di rapporti che si è formato tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Dall'analisi che per l'anno 1987 compie il rapporto annuale che la Svimez presenterà l'8 luglio a Palermo si rileva infatti che nel 1987 la crescita del 3,1 per cento del PIL nazionale è stato il risultato di una crescita del 3,6 per cento al Nord e dell'1,6 per cento al Sud. Un simile risultato si pone accanto a quello che ottiene chi proceda a un rendiconto di trentasette anni di intervento straordinario.

In questo certo non breve periodo di intervento e pur dopo che all'intervento sono state destinate risorse senza dubbio rilevanti, il divario rimane sostanzialmente invariato; l'intervento ha conseguito, dunque, solo il risultato di far progredire il prodotto del Mezzogiorno ad un saggio in media non minore di quello del Centro-Nord. Risultato, certo, non di poco conto, se si considera che il mantenimento del distacco si è risolto in un aumento di tre volte del prodotto *pro capite* del Mezzogiorno; la nostra attenzione viene però subito richiamata, a conclusione di questa rassegna di dati, dal fatto che l'invariabilità del divario si riflette nel permanere nel Mezzogiorno di una rilevante disoccupazione: questa è oggi pari nel Mezzogiorno al 20 per cento della forza di lavoro dell'area mentre ne è l'8 per cento nel Centro-Nord.

La politica fin qui seguita va quindi profondamente mutata; e nella ricerca dei criteri che devono ispirare il mutamento riesce utile riprendere le considerazioni iniziali e chiarire perchè il discorso sul medio termine, quale è quello svolto dal documento del Governo, fornisce le prime significative indicazioni sulla politica meridionalistica che oggi viene svolta.

Una politica di eliminazione del divario è una politica a lunghissimo termine, meglio sarebbe dire a scadenza non determinabile neppure con grande approssimazione. A centoventisette anni dall'emergere, con la nostra unificazione politica, della questione meridionale e a trentasette anni dall'inizio dell'intervento straordinario, è da temere, di fronte ai termini in cui si pone ancora oggi la questione, che la cultura del nostro paese non porti alla questione meridionale quell'interesse che, pur nell'inevitabile contrasto di opinioni, è condizione pregiudiziale perchè un qualsiasi problema venga risolto. In questa situazione è inconcludente tormentarsi nella ricerca dei criteri sulla cui base formulare un programma, ovviamente a lunghissimo termine, che porti alla eliminazione del divario; un tema che può, invece, essere oggetto di discussione e infine di decisione è quello della identificazione delle azioni capaci nel medio termine, ad esempio proprio nel periodo 1988-1992, di determinare finalmente una riduzione non irrilevante del divario. È un discorso questo di medio termine perchè, nel mondo di oggi, possiamo essere certi che al di là di quel periodo non permarranno le condizioni in relazione alle quali potrebbero oggi essere determinati gli indirizzi di una politica meridionalistica. È l'unico periodo sul quale conviene soffermarsi.

Ci siamo quindi domandati: vi è coerenza, per esprimerci con i termini del questionario, tra l'obiettivo della riduzione del divario e lo sviluppo che il documento prevede? Ora è da ritenere che una crescita del prodotto interno lordo al tasso del 2,5-3 per cento, come è indicato a pagina 12 del documento, è insufficiente per determinare l'avvio di un processo «durevole» - è questa una qualificazione essenziale - del divario. Anche a un giudizio di massima, quella crescita sarebbe appena bastevole per alimentare il tipo di sviluppo che si svolge ora e che consente soltanto: a) rinnovo e ristrutturazioni nel capitale produttivo esistente quali sono imposte dal progresso tecnico e dalla prospettiva della instaurazione nel 1992 del mercato unico europeo; b) miglioramento delle condizioni retributive dei già occupati. È, insomma, un saggio di crescita che non lascia spazio alla creazione di nuovi

posti di lavoro da mettere a disposizione dei disoccupati. Sia consentito aggiungere che gli esercizi di simulazione operati sul nostro modello biregionale Nord-Sud dell'economia italiana confermano che una crescita del prodotto nazionale dell'ordine del 3 per cento si distribuirebbe tra Nord e Sud in proporzioni non dissimili da come si è distribuita la crescita del 1987. È una conclusione che del resto è confortata da un confronto tra gli incrementi di prodotto dei paesi che posseggono posti di lavoro in numero adeguato alla loro forza di lavoro, sia pure in parte momentaneamente disoccupata, che sono poi i paesi del mondo occidentale, e quelli dei paesi in tutte le altre parti del mondo che vogliono raggiungere questa invidiabile posizione: e noi siamo tra questi. È possibile giungere nel nostro paese, in tempo non lungo, a un saggio annuo di aumento del prodotto che ci metta in grado di dare inizio a un deciso processo di riduzione della disoccupazione meridionale? A questa domanda è qui possibile dare solo una prima risposta: per giungere a quei saggi occorre determinare nella struttura degli impieghi del prodotto nazionale un rapporto tra consumi e investimenti che faccia maggiore spazio in misura notevole a questi ultimi, cioè agli investimenti; potrà allora essere iniziato un processo di aumento dei posti di lavoro nel Mezzogiorno, tenuto conto che aumenterebbe in tal caso la competitività internazionale della nostra industria. Potrebbe anche accadere che non si richiedessero in avvenire ulteriori aumenti nell'apporto della pubblica finanza alla oggi inconcludente politica meridionalistica.

Ho finito la prima parte della relazione introduttiva. Per la seconda, se lei consente, signor Presidente, lascerei la parola al dottor Cafiero.

*CAFIERO.* Intanto vorrei dire che noi non abbiamo alcun motivo per muovere rilievi o critiche, sia sul piano metodologico sia sul piano dei contenuti, al quadro sia tendenziale che programmatico che è contenuto nel documento del Governo.

Vogliamo solamente sottolineare, di fronte a un dibattito corrente sul Mezzogiorno che sembra talvolta esclusivamente preoccupato

dell'entità degli stanziamenti e dell'identità dei soggetti che debbono decidere della spesa, che una politica tendente a ridurre il debito pubblico, che alimenta rendite, consumi e instabilità e ostacola quindi la destinazione del risparmio nazionale a investimenti, ha un profondo significato meridionalistico.

Così pure vogliamo dal nostro punto di vista, che è quello del Mezzogiorno ed è quello dell'unità reale del paese, richiamare l'attenzione su alcuni aspetti che ci sembrano essenziali per tradurre in atto questo forte potenziale meridionalistico della manovra di bilancio prospettata dal Governo.

In primo luogo ci sembra di dover richiamare l'attenzione sul fatto che la definizione dei limiti da imporre alla dinamica della spesa pubblica per il personale si colloca nel quadro di una politica dei redditi tendente a creare la convenienza ad utilizzare per investimenti produttivi interni la quota di risparmio nazionale sottratta alla voragine del debito pubblico. In secondo luogo vogliamo evidenziare che nel definire i limiti per le spese per trasferimenti alle imprese si deve tener conto dell'esigenza che la convenienza ad investire va creata soprattutto nel Mezzogiorno e che, quindi, occorre tenere fermo l'impegno, assunto dal Governo nelle sue dichiarazioni programmatiche al Parlamento, di concentrare le agevolazioni nel Meridione. Il terzo aspetto richiamato nella seconda parte del documento è quello dell'efficienza e dell'efficacia dell'intervento pubblico nell'area meridionale. Abbiamo avuto modo di richiamare le difficoltà operative del nuovo regime di intervento pubblico e siamo inclini a ritenere che le modifiche delle norme di attuazione potrebbero forse favorire una maggiore speditezza della spesa.

A nostro parere il problema fondamentale è quello dell'efficacia della spesa e riteniamo essenziale che l'intervento pubblico faccia riferimento ad una prospettiva effettiva, reale, concreta di sviluppo produttivo nel Mezzogiorno perchè l'idea, che a volte qualcuno manifesta, che le proposte di intervento rispondano più agli interessi dei proponenti che a quelli del Mezzogiorno dipende proprio dall'assenza di questo riferimento oggettivo, di una prospettiva concreta di sviluppo economico in

base alla quale è possibile valutare anche l'efficacia degli interventi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Saraceno e il dottor Cafiero per la loro esposizione.

I senatori e i deputati che intendono porre quesiti ai nostri ospiti hanno facoltà di parlare.

**ANDRIANI.** Signor Presidente, ritengo innanzitutto che le due dichiarazioni fatte dai nostri ospiti vadano considerate congiuntamente, nel senso che per l'intervento straordinario per il Mezzogiorno si deve tener conto dell'ipotesi del tasso di sviluppo che è stata avanzata. Dobbiamo tener presente che un tasso di crescita annuo del 2,5 per cento finisce con l'aumentare il divario tra Nord e Sud e nell'ambito di tale aspetto desidero porre una domanda ai rappresentanti della Svimez.

Il professor Saraceno ha stabilito una relazione tra l'ipotesi di andamento delle retribuzioni e gli investimenti.

Questa affermazione in parte è vera: i dati di questi ultimi anni ci hanno mostrato una dinamica dei consumi privati nettamente superiore alla crescita del prodotto lordo a retribuzioni invariate (la spinta al consumo, quindi, dipende da altri fattori). Allora, se si vogliono controllare i consumi, è sufficiente farlo attraverso le retribuzioni.

**CAFIERO.** Onorevoli parlamentari, certamente i due aspetti del discorso che abbiamo affrontato vanno considerati contestualmente. Concordo con l'osservazione del senatore Andriani, cioè che in presenza di un tasso di sviluppo del prodotto interno lordo dell'ordine del 2,5 per cento annuo il divario tra Nord e Sud non diminuisce. Tuttavia, quando diciamo che la politica di bilancio deve essere integrata da una politica dei redditi e da una politica specifica per il Mezzogiorno - da una politica industriale orientata verso il Mezzogiorno - riteniamo che quest'ultima possa elevare il tasso di crescita del prodotto lordo nel medio periodo e, quindi, possa assicurare le condizioni per ridurre il divario tra Nord e Sud e la disoccupazione nel Mezzogiorno.

Inoltre, è ovvio che la nostra concezione di politica dei redditi dovrebbe riguardare senz'altro la dinamica delle remunerazioni, ma anche tutte le altre forme di reddito. A nostro avviso è comunque essenziale - come sarà meglio specificato nel rapporto che presenteremo a Palermo - che i profitti vengano realmente destinati agli investimenti produttivi interni e non agli impieghi di carattere finanziario, che non sempre sono finalizzati alla ricerca di una maggiore efficienza delle imprese.

**VIGNOLA.** Signor Presidente, concordo con le osservazioni del professor Saraceno relative alla discordanza esistente tra le dichiarazioni programmatiche del Governo e le ipotesi presentate per la manovra di politica economica per il 1988-1992. Comunque, oltre alle considerazioni espresse dal senatore Andriani, desidero fare altre valutazioni.

Dal 1983 la capacità produttiva dell'industria italiana è notevolmente cresciuta anche in conseguenza del nuovo meccanismo dei salari. Nel contempo si è posto il problema di allargare la base produttiva e di riorganizzarla, anche perchè la capacità di penetrazione delle importazioni in questi ultimi anni è notevolmente cresciuta.

Allora, in presenza di queste considerazioni sul divario esistente tra Nord e Sud e sulla disoccupazione, non occorre fare incamminare l'andamento dell'economia del nostro paese sulla scia di quello dell'economia europea e mondiale, adottando quella serie di misure che il Governo nel corso di questi anni non ha ancora preso? Credo che sia necessario farlo soprattutto con particolare riguardo allo sviluppo delle aree meridionali, al tasso di disoccupazione e alla penetrazione dei prodotti esteri.

**SARACENO.** Onorevoli parlamentari, ciò che è in questione è la ripartizione che si può fare nell'ambito di questa struttura - come è avvenuto nel 1987 - tra aumento dell'efficienza del sistema industriale del Centro-Nord, richiesto dal progresso tecnologico e dalle prospettive del 1992, e la crescita di unità di produzione, che ha spazio in questo andamento che tuttavia presenta aspetti favorevoli. Ciò

è quanto è stato ottenuto anche oggi nel Centro-Nord: non troviamo l'aumento di stabilimenti ma un incremento di produttività che corrisponde all'aumento del prodotto interno lordo del 2,5-3 per cento. Se noi riuscissimo a portare questo aumento al 6-7 per cento (risultato ottenuto da altri paesi), allora potremmo conseguire tre risultati: essere all'altezza dei problemi che si presenteranno nel 1992, utilizzare il progresso tecnico e creare nuove unità produttive localizzate nel Mezzogiorno. Infatti, noi oggi non possiamo dire che abbiamo sbagliato politica e che le unità che sono sorte in Veneto o in Emilia potevano essere realizzate nel Mezzogiorno. Tale politica ha una giustificazione: soltanto superando il 2,5 per cento del prodotto interno lordo potremmo trovare finalmente la materia prima per sviluppare l'economia meridionale. Ciò non è in contrasto con gli aspetti favorevoli che presenta l'economia europea.

Inoltre, oggi non possono essere utilizzati con sicurezza i dati relativi al progresso dei paesi sottosviluppati. La Spagna, che ha registrato un aumento del saggio del reddito del 5 per cento, certamente non ha problemi più gravi dei nostri. Comunque, in questo paese si registra un aumento di produttività e la creazione di nuove unità produttive, obiettivo che la nostra politica non ha mai perseguito da quando il saggio di aumento del reddito si è attestato intorno al 2,5 per cento.

Per questi motivi, nel documento programmatico del Governo sussiste una qualche contraddizione tra l'obiettivo di aumento del prodotto interno lordo nell'ordine del 2,5 per cento annuo e l'aspettativa che si possa realizzare una politica di aiuto al Mezzogiorno. Quindi, un altro obiettivo che dobbiamo perseguire è l'incremento del numero degli stabilimenti industriali che soltanto può favorire lo sviluppo del Mezzogiorno.

**PRESIDENTE.** Professor Saraceno, noi oggi ci troviamo in presenza di una economia matura. Nella mia regione - l'Emilia - le prospettive demografiche prevedono che il numero degli abitanti scenderà da 3.900.000 a 2.400.000 in una generazione, cioè da oggi al 2050. Pertanto è difficile immaginare che una politica segnata da questi fattori di ristagno

permetta all'intero paese di crescere più rapidamente. Tuttavia vi sono alcune regioni che possono avere un tasso di sviluppo del 5-10 per cento anche se l'economia del paese è segnata da alcune tendenze al ristagno, come la limitata crescita della popolazione. Allora il problema che abbiamo di fronte adesso è completamente diverso da quelli che abbiamo dovuto affrontare in altri momenti della nostra storia. D'altra parte è difficile immaginare che la stessa Europa, la quale è dominata dalla Germania che in passato ha registrato indici demografici inferiori rispetto a quelli italiani (forse in quest'ultimo periodo la situazione è migliorata), possa avere un tasso di sviluppo del 4-5 per cento. Due terzi dell'Italia, oggi, presenta gli stessi indici demografici dell'Europa; anzi essa è all'ultimo posto per il tasso di natalità.

Quindi, siamo in presenza di questa prospettiva epocale, certamente diversa da quella che abbiamo prevista in passato, che è dominata dal problema demografico. Pertanto il problema meridionale va considerato in questa nuova prospettiva: in un contesto del mondo esterno che difficilmente potrà presentare i tassi sperimentati negli anni '60, fino all'anno 1973. Questa situazione richiede l'adozione di una serie di elementi di opportunità anche nel campo del lavoro, il cui costo è fortemente differenziato (il Nord presenta un indice demografico tale che spinge molto in alto il costo del lavoro).

Per tutti questi motivi è incongruo pensare che il Sud possa avere quei tassi di sviluppo che si giustificano soltanto in una economia con andamenti demografici diversi, che in alcuni casi sono determinati da vincoli quantitativi relativi al numero appunto degli addetti.

**SARACENO.** Tutto ciò è vero e devo aggiungere che con la politica dei sindacati la questione meridionale, oggi, non può fare alcun passo in avanti. Ho parlato con più esponenti del mondo sindacale (per correttezza non faccio i nomi), ma non vogliono capire questo problema. Certamente con il tasso di sviluppo al 2,5 per cento noi assicuriamo ciò che occorre ad una popolazione che sta diminuendo, però (rimaniamo sempre perplessi di fronte a dati come quello registrato

dalla Spagna che ha avuto un tasso di sviluppo pari all'8-10 per cento) è sicuro che nessun paese con un simile tasso di sviluppo annuo potrà incrementare l'occupazione.

COVIELLO. Il professor Saraceno ci ha trasmesso i dati relativi alla crescita del prodotto lordo nel 1987: il Nord ha registrato il 3,6 per cento mentre il Sud l'1,6 per cento. Allora devo chiedere innanzitutto al professor Saraceno se questa elevata differenza dei tassi non sia la conseguenza della caduta degli investimenti nel Mezzogiorno proprio negli anni 1986-1987, di cui è testimonianza anche la particolare entità dei residui passivi. Leggo testualmente nella nota presentata che «solo un quarto dell'impegnabile è stato impegnato nel 1987, cioè 3.900 miliardi rispetto ai 12.000 previsti». Lo stesso si è verificato per i completamenti dove solo il 35 per cento delle risorse disponibili è stato impegnato; per quanto riguarda le spese si registra un'ulteriore caduta rispetto all'impegno. Allora credo che questa situazione abbia prodotto anche una caduta dell'occupazione: al Nord è cresciuta di 106.000 unità e al Sud di 127.000.

Rifacendomi ad esperienze quali l'intervento straordinario (che funzionava diversamente, producendo maggiori investimenti nel Mezzogiorno), vorrei chiedere al professor Saraceno quali sarebbero gli effetti di una differenziazione dei tassi di sviluppo all'interno della crescita del prodotto interno lordo e se, con l'utilizzo delle risorse nel Mezzogiorno - solo che in qualche modo si accentui il tasso di equilibrio delle risorse finanziarie messe a disposizione del Mezzogiorno stesso -, non si possa prevedere, come rileva il presidente Andreatta, anche un recupero rispetto alle differenti aree del paese.

C'è poi un discorso di riorganizzazione dell'intervento straordinario. In merito al funzionamento della legge n. 64 del 1986, vorrei chiedere quali correttivi si consigliano, perchè si sta producendo il blocco della spesa e l'arretramento dei tassi di sviluppo nel Mezzogiorno.

SARACENO. La spesa che era possibile fare nel Mezzogiorno era già destinata a queste

strutture, ma non vi erano investimenti in programma.

Il fatto è che oggi non vi sono imprenditori disposti ad investire nel Mezzogiorno, e questo accade perchè i capitali sono tutti richiesti ed assorbiti dal progresso del Centro-Sud.

Ben diversa è la situazione della Germania, che ha costituito oggetto di un interessante studio, di una divertente trattazione da parte de «L'Economist». In Germania l'aumento del prodotto interno lordo è sceso dell'1-1,5 per cento e ricordo che quando andai a chiedere agli esponenti del Governo tedesco come mai non reagivano di fronte a tale fenomeno mi risposero che non avevano più forze di lavoro a disposizione e che non era il caso di aumentare gli investimenti per offrire ulteriore occupazione ai turchi. La nostra è una situazione opposta: mentre loro procedevano con un aumento del 2-3 per cento e potevano farvi fronte soltanto con immigrazione di manodopera straniera, noi, con l'1,5 per cento, non ne abbiamo davvero bisogno.

DE VITO. Professor Saraceno, non vi è dubbio che in questa efficace sintesi si rileva innanzitutto che i divari rispetto alle percentuali di crescita tra Nord e Sud in qualche parte sono riferiti all'andamento dell'intervento straordinario. Infatti, dopo la paralisi di sei anni senza legislazione ed il difficile avvio della nuova normativa in materia, gli investimenti nel Mezzogiorno risultano ridotti. Buona parte delle ragioni è da addebitare alla minore spesa intervenuta nelle aree meridionali.

Tutto questo lei lo ha rilevato, riferendosi ad una certa posizione culturale della classe dirigente nazionale rispetto al problema Mezzogiorno, e ciò è fuori discussione perchè non vi è ancora un radicato convincimento in materia. Non a caso, nella nuova legislazione per il Mezzogiorno abbiamo dato più peso al ruolo delle politiche ordinarie. È triste constatare che dopo la difficile fase per una nuova legislazione a favore del Mezzogiorno il dibattito allo stato attuale è incentrato più sulla redistribuzione dei poteri della gestione dell'intervento straordinario che sulle politiche da seguire. Questo lo rilevo non tanto in

riferimento alla spesa per infrastrutture ed opere pubbliche - per la quale, rispetto alle risorse e alle procedure esistenti, si registra un ritardo ingiustificato - ma ancor di più per le politiche ordinarie, rispetto alle quali riesce difficile ricercare una coerenza ed un coordinamento. Non a caso, voi avete indicato come linee-guida da seguire la coerenza delle politiche ordinarie e quindi la programmazione, nonché la convenienza di investire solo nel Mezzogiorno (un momento fa la professoressa Salvemini ha fatto riferimento alle leggi che bisogna rivedere in materia di trasferimenti alle imprese, perchè bisogna concentrare nel Mezzogiorno la convenienza ad investire) ed avete sottolineato l'importanza dell'efficienza dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno e dell'efficacia nella spesa.

Se questo è il parametro, ferma restando la parte infrastrutturale ancora da completare, vorrei fare alcune osservazioni e porre una domanda. A mio avviso il futuro del Mezzogiorno è legato alle strategie ed alle politiche che la legge n. 64 del 1986 ha attivato in termini di innovazione tecnologica, in termini di ricerca, di telecomunicazioni, di formazione dei quadri medio-alti nel Mezzogiorno (anche con riferimento alla crescente disoccupazione di diplomati e laureati). Il salto di qualità perchè il prodotto interno lordo possa crescere deve avvenire soprattutto nel Mezzogiorno in direzione di questo tipo di azione, che non a caso era intestata non all'Agenzia ma agli enti di promozione. Ho notato nella relazione un passaggio giusto, pesante - direi che dovrebbe essere pesantissimo - sul ruolo di tali enti. Anche qui, credo che sia la distribuzione della gestione del potere che sta portando a questa situazione.

La domanda che vorrei porre è la seguente. In che misura lei ritiene che attivando ed incentivando l'efficacia della spesa soprattutto in questo settore che fa crescere la qualità del sistema produttivo meridionale si possono accelerare i tempi? La mia personale convinzione è che abbiamo perso per lo meno due anni preziosi per non aver attivato questa seconda parte più strategica di intervento e che difficilmente il 1992 sarà per il Mezzogiorno un obiettivo perseguibile per il livello di qualità del sistema produttivo meridionale. Ma

io non vedo altre strade da seguire se non questa.

Tra gli aspetti di innovazione del sistema nel suo complesso vanno considerate le nuove economie esterne nel Mezzogiorno. La professoressa Salvemini ha affermato che mentre per il resto del paese per economie esterne si intende solo l'efficienza della Pubblica amministrazione, nel Mezzogiorno ciò significa anche recupero di validità delle istituzioni e dei soggetti meridionali a tutti i livelli, istituzionali e non, e riserva al Mezzogiorno di politiche coerenti con l'obiettivo finale di colmare il divario Nord-Sud, obiettivo certo non perseguibile nel breve periodo, ma raggiungibile, come ha affermato la stessa professoressa Salvemini. L'unica cosa che è partita è l'accordo di programma con il Consiglio nazionale delle ricerche; tuttavia ci sono ancora discussioni astratte sulla ricerca privata, per cui si polemizza con i grandi gruppi ignorando che solo essi possono spostare la ricerca nel Mezzogiorno.

La mia domanda, quindi - e concludo -, è quale valore lei dà alle politiche previste dalla legge n. 64, a queste nuove economie esterne nel Mezzogiorno, ai fini degli obiettivi che nel rapporto della Svimez si pongono con estrema chiarezza quando si indicano alcuni traguardi di avvicinamento del divario che possono essere raggiunti attraverso questo intervento.

*CAFIERO.* Vorrei innanzitutto richiamare quanto detto dal presidente Andreatta: il vero problema del dualismo è che il Nord ha gli stessi interessi della Germania, mentre il Mezzogiorno è interessato a politiche complementamente diverse: questo è, direi, l'aspetto fondamentale.

Per quanto riguarda, poi, le domande dei senatori De Vito e Coviello, a me pare che non ci sia dubbio che i requisiti dello sviluppo oggi sono diversi da quelli di ieri; i requisiti di ieri erano quelli delle infrastrutture pesanti e oggi, invece, sono quelli delle infrastrutture che potremmo chiamare leggere o addirittura «immateriali» (la ricerca, l'innovazione, il funzionamento delle istituzioni, l'agibilità del territorio, e così via).

Ritengo però - è detto nel nostro documento - che l'efficacia dell'intervento, che certa-

mente deve dare maggiore spazio che nel passato a questi aspetti, dipenda proprio dal fatto che si recuperino prospettive di crescita dell'economia nazionale e che tale crescita possa andare nel Mezzogiorno, altrimenti si rischia che anche nei nuovi settori di intervento si ripetano esperienze di «eccesso di offerta» a cui non corrisponde una domanda di quei servizi che le nuove strutture offrono.

Vorrei poi sottolineare che oltre che sul fronte dell'innovazione, anche su quello della gestione e della manutenzione dell'esistente il problema è molto grave; e penso che, per esempio, nel Mezzogiorno l'utilità effettiva di interventi svolti nel passato, come nel campo delle acque o nel campo della loro depurazione, sarebbe molto maggiore se lo stato della manutenzione e della gestione di queste infrastrutture fosse migliore di quella che è.

Quindi mi pare che non ci sia dubbio che l'intervento deve avere degli orientamenti diversi che nel passato, con un maggiore spazio agli aspetti delle infrastrutture immateriali; però ritengo che anche l'intervento infrastrutturale possa manifestare la sua utilità, non solo, ma possa consentire di essere valutato nella sua utilità solamente se viene inquadrato in una prospettiva concreta di sviluppo produttivo per il Mezzogiorno, che è poi quanto abbiamo detto nel nostro rapporto.

CARRUS. Nel ringraziare il professor Saraceno e la Svimez per aver accolto l'invito a questa audizione, io vorrei fare una domanda partendo da un presupposto del documento di programmazione economico-finanziaria del Governo.

In tale documento si dice che la caduta di domanda globale, determinata dall'azzeramento del *deficit* primario entro il 1992, deve essere in qualche modo compensata da un aumento degli investimenti. Quindi anche quel limitato tasso di crescita che viene indicato nel documento ha come condizione che ci sia un aumento degli investimenti.

Ora, le posizioni e i giudizi della Svimez sull'attuazione della legge n. 64 sono noti; però nella nota che ci è stata consegnata stamane è posto l'accento sull'intervento ordinario.

Vorrei chiedere al professor Saraceno e alla Svimez quali ritengono siano i punti principali

che impediscono all'intervento ordinario di funzionare nel Mezzogiorno. Le analisi sulla legge n. 64 le conosciamo, dicevo, e sono state fatte pubblicamente dalla Svimez: ma sull'intervento ordinario, in relazione proprio alla determinazione di un flusso aggiuntivo di investimenti nel Mezzogiorno, quali ritiene siano i principali ostacoli?

SARACENO. Sull'intervento straordinario c'è stato in tutto questo lungo periodo un malinteso, direi.

Per intervento straordinario noi non dobbiamo intendere una serie di impegni di spesa da effettuare a determinati fini; l'intervento straordinario consiste in tutte quelle politiche, e quindi anche quegli enti specializzati (come era la Cassa per il Mezzogiorno), che si aggiungono a quelle che valgono per tutto il paese e che determinano un aumento degli investimenti industriali nel Mezzogiorno.

Ci sono degli enti che nel loro bilancio ordinario operano sul piano straordinario: il Consiglio nazionale delle ricerche, per esempio, o gli enti di gestione.

Non è un problema di voci del bilancio pubblico (una certa voce nell'ordinario, un'altra nello straordinario): è un insieme di politiche le quali possono spettare sia agli enti specializzati per l'intervento sia agli enti che svolgono attività ordinaria, tanto è vero che adesso si danno tante possibilità di azione alle regioni che utilizzano organi dell'azione ordinaria.

Insomma, l'intervento straordinario è un'azione dello Stato che continuerà fino a quando ci sarà un divario (almeno queste erano le idee promotrici della legge del '50 di cui io sono uno degli autori) e si farà sia negli enti specializzati sia nel resto dell'Amministrazione pubblica.

Quindi non riesco a rispondere alla sua domanda, onorevole Carrus; specialmente oggi, negli enti regionali bisognerebbe vedere che cosa manca alla loro azione di carattere straordinario.

Un'altra cosa è che noi, nell'osservare che con questo saggio di aumento del prodotto non possiamo aspettarci alcuna riduzione del divario, non ci riferiamo soltanto ad una azione pubblica; anzi, forse il ruolo principale

è quello dell'azione sindacale che porta in tutt'Italia dei saggi di retribuzione che sono quelli compatibili con lo stato del Centro-Nord e con il suo progresso, e non potrà mai consentire, anche se l'azione dello Stato fosse perfetta, la chiusura del divario.

Quando noi andiamo a discutere con gli enti e i sindacati, essi parlano sempre del sistema esistente e di quello che tale sistema esistente giustifica dal punto di vista dell'aumento dei livelli retributivi. Insomma, parlando con gli esponenti dell'azione sindacale non si riesce ad individuare fra loro la componente dell'intervento straordinario.

Io non arrivo fino a dire che sia tutta loro la responsabilità, ma forse la responsabilità maggiore è da quella parte.

Pertanto, quando noi volessimo arrivare ad un saggio di aumento del prodotto interno lordo più alto del 2,5 per cento, evidentemente dovremmo immaginare che cambi il criterio in base al quale si svolgono le rivendicazioni salariali sia pubbliche che private.

ANDRIANI. Mi sembra un argomento un po' complesso.

PRESIDENTE. Io credo che possiamo parlarne tranquillamente: non siamo davanti ad una deliberazione.

Prendiamo un caso, quello dell'approvazione di un contratto.

Noi abbiamo visto che negli ultimi tempi le approvazioni dei contratti sono avvenute negli stabilimenti del Nord, mentre negli stabilimenti del Sud abbiamo visto che spesso è stato rigettato il contratto di gruppi industriali che hanno stabilimenti in più parti d'Italia.

Questo fa parte di uno stadio di relazioni industriali e sindacali in cui elementi, per così dire, «anarchici» o di «anarcosindacalismo» sono più diffusi in regioni che hanno un processo di industrializzazione più arretrato. Fa parte della storia del sindacato: in qualche modo noi vediamo riprodurre al Sud quello che abbiamo visto, nella storia del sindacato italiano, negli anni '19-'20, all'inizio, per così dire, della storia sindacale; ed è certo che un imprenditore giapponese che dovesse collocare uno stabilimento terrebbe conto anche di questo.

In più, come è stato detto, la Spagna ha un maggiore tasso di crescita dell'Italia e tanto più del Mezzogiorno d'Italia, essendo il tasso di crescita del nostro Mezzogiorno inferiore a quello medio nazionale.

Non è da pensare a grandi svalutazioni nell'ambito dello SME; la peseta in questi anni è stata fundamentalmente stabile nei confronti della lira.

Allora è chiaro che i salari assoluti più bassi della Spagna rispetto all'Italia hanno una qualche funzione nel localizzare in Spagna le attività delle multinazionali e, un domani, io penso, di quelle giapponesi in particolare rispetto al Sud d'Italia.

L'essere cioè parte di un paese che mediamente è più sviluppato - quasi dovunque la politica sindacale viene fatta a livello nazionale - è certamente un *handicap* per il Sud d'Italia rispetto alla Grecia o rispetto alla Spagna.

È difficile che un sindacato accetti un 30 o 40 per cento in meno di remunerazione in uno stabilimento che ha fundamentalmente la stessa tecnologia di un altro solo perchè si trova a Termini Imerese anzichè a Mirafiori; però è chiaro che questa situazione di parità di remunerazione all'interno dell'Italia è irrealistica se si pensa di attrarre stabilimenti che hanno la possibilità di localizzarsi in Spagna o in Grecia. Questo è un problema reale che ci troviamo di fronte.

ANDRIANI. Io potrei dire che, forse, potrebbe avere anche un peso maggiore l'inefficienza dello Stato: un imprenditore non va nel Mezzogiorno a fare investimenti perchè non ha infrastrutture, servizi, eccetera.

PRESIDENTE. Ma anche la Spagna non ne ha.

ANDRIANI. No, la Spagna è diversa.

SPADACCIA. Mi consenta di dire, signor Presidente, che la Spagna è un regno che è stato governato: male, però è stato governato.

ANDRIANI. Se dovessimo scoprire, per esempio, che l'economia sommersa è cresciuta più nel Nord che nel Mezzogiorno, questo

dato in qualche modo ci dovrebbe far riflettere, perchè ci si sviluppa al di fuori delle normali relazioni sindacali.

**PRESIDENTE.** Comunque questo è un problema che in prospettiva diventerà più grave, perchè la situazione demografica tenderà a spingere in alto i salari reali del Nord inducendo un maggiore tasso di progresso tecnico, il quale progresso tecnico non viene dall'esterno ma è determinato dai salari; basta vedere che negli Stati Uniti, dove i salari reali crescono poco, la produttività cresce poco.

Quindi è un problema con il quale avremo da fare i conti sempre più nei decenni futuri.

**ANDRIANI.** Io vorrei fare una proposta, cioè quella di trovare un'occasione per discutere di tale questione in una seduta apposita, dedicandosi a questo argomento in particolare perchè mi pare difficile farlo adesso.

**SARACENO.** Il mercato comune unico avrà 355.000.000 di abitanti. Sarà l'economia tedesca e di qualche altro paese del Centro-Nord a stabilire gli *standards* cui adeguarsi prima del 1992, altrimenti non entreremo in quel mercato. Le zone sottosviluppate dell'Europa di domani (Portogallo, Spagna meridionale e Mezzogiorno d'Italia) conteranno circa 55 milioni di abitanti e si troveranno di fronte al resto dell'Europa che tenderà a mettersi in linea con l'economia tedesca. Come è possibile allora pensare che vi sarà un aumento dei posti di lavoro in quelle zone?

In Europa la questione meridionale si aggraverà se nell'azione sindacale non si terrà conto anche di queste problematiche. Attualmente nell'azione sindacale non trovo questa considerazione.

**ANDRIANI.** Competere con il Portogallo sul piano dei salari mi sembra molto difficile. Posso anche considerare che si vada verso strategie sindacali più flessibili, ma pensare che il nostro Mezzogiorno possa concorrere con il Portogallo soltanto sull'elemento retributivo significa immaginare una differenziazione salariale nel nostro paese tra Nord e Sud assolutamente ingiustificabile.

**SPADACCIA.** A me sembra che concordiamo quanto meno sulla difficoltà di reintrodurre in Italia delle politiche salariali differenziate perchè si tratterebbe di tornare indietro di anni ed è evidente che Portogallo e Grecia, tra i paesi meno sviluppati, e Spagna, paese in forte sviluppo, hanno situazioni differenti da quelle del nostro Mezzogiorno. La Spagna si trova nella situazione dell'Italia negli anni '50 e '60, il Portogallo in quella dell'Italia negli anni '40 e nelle stesse condizioni si trova più o meno l'Irlanda.

Pensare ad ipotesi di differenziazione salariale è impossibile. Quale è però la soluzione, posto che conosciamo tutte le altre difficoltà? L'altro elemento che a me sembra importante raccogliere consiste nel fatto che uno dei problemi inerenti alla liberalizzazione degli scambi prevista nel 1992 è quello di realizzare una politica europea delle aree depresse analoga a quella del *New Deal* roosveltiano degli anni '30 in America. Quello che mi sembra manchi, e in ordine a cui si manifesta una forte resistenza soprattutto da parte di Germania e Gran Bretagna, è un accenno - che invece era presente negli anni '50 all'interno della Comunità dei Sei - ad una politica di riequilibrio rispetto alle aree depresse che allora erano soprattutto quelle dell'Italia meridionale e forse alcune zone della Francia.

**SARACENO.** Abbiamo cominciato da alcuni mesi ad esaminare questi problemi. Possiamo disporre di due criteri diversi di unificazione del mercato in ordine alle aree depresse: o la Comunità porta avanti un'unica politica - cosa che non fa oggi - di sviluppo delle aree depresse dell'Europa dei 12 sotto forma di sorveglianza da parte dell'autorità di Bruxelles sulle singole politiche dell'Italia, della Spagna e di altri paesi, oppure si preconizza una politica unica da parte delle autorità di Bruxelles in grado di imporsi ai singoli paesi.

Abbiamo cominciato a studiare questo problema ed è emerso che forse quest'ultima ipotesi non converrebbe neanche all'Italia perchè, se a Bruxelles si avesse riguardo alla situazione di Grecia e Portogallo per giudicare il caso del nostro paese, non so dove si andrebbe a finire.

SPADACCIA. Forse potrebbe essere in ogni caso sacrificato il Mezzogiorno.

SARACENO. Ogni paese porta avanti la sua politica purchè sia conforme ai dettami imposti dal mercato unico. Per parecchi mesi sono stato dell'idea che la politica di sviluppo dell'Europa meridionale dovesse essere unica e fatta dal centro, ma, pur non avendo noi mai prospettato l'idea di diversi trattamenti salariali, si può pensare che nell'area più sviluppata si arrivi a degli andamenti salariali che tengano conto anchè dei salari delle zone meno sviluppate. È questo il problema che impedisce al Mezzogiorno di progredire ulteriormente. Se è la produttività delle aree più progredite a determinare le retribuzioni di quelle più arretrate, allora è meglio rinunciare.

CORTESE. Una politica di abbattimento del costo del lavoro nel Mezzogiorno in modo differenziato rispetto al Nord di fatto esiste; vi è la fiscalizzazione degli oneri sociali, i contratti di formazione-lavoro sono riservati solo al Sud, anche se non si mette in discussione la differenza salariale.

PRESIDENTE. Sono però risorse che vengono sottratte al Mezzogiorno. Per ristabilire certi parametri salariali paghiamo somme che potrebbero essere sfruttate per investimenti nel Nord.

SARACENO. Oggi nel Mezzogiorno si fa una politica che potrebbe essere definita Keynesiana.

VIGNOLA. Nel corso di questi ultimi 40 anni il sindacato ha portato avanti una politica di differenze salariali o di contrattazione degli investimenti. Negli anni '50 e '60 con le gabbie salariali si operò in questo senso e, pur in presenza di un *boom* economico, non vi fu affatto uno sviluppo industriale nel Mezzogiorno. Negli anni '70 il sindacato ha tentato in qualche modo di contenere la contrattazione salariale a fronte di investimenti e di allargamenti della base produttiva, soprattutto nel Sud, ma anche questo non ha portato a risultati se non residuali.

Non a caso richiamavo il periodo 1983-1987 in cui si sono manifestati alta produttività e alti redditi, ma anche un mancato allargamento della base produttiva ed una mancata creazione di nuovi posti di lavoro. Il problema non è costituito dal sindacato o dalla politica salariale, bensì dal modo in cui si governa lo sviluppo economico.

Di fronte a quanto sostiene la Banca d'Italia - cioè che vi sono alti profitti, vi è la necessità di un allargamento della base produttiva, la capacità di penetrazione dei prodotti esteri è cresciuta e il pericolo è che l'allargamento della base produttiva avvenga al Nord - occorre dire che in verità in questi anni non si è avuto alcun allargamento della base produttiva.

Il professor Saraceno, nel suo ultimo saggio, pone l'accento sul problema della internazionalizzazione, in direzione della quale il capitalismo italiano in qualche misura si sta impegnando. Occorre però chiedersi quale sia la ricaduta di questo fenomeno nei confronti del riequilibrio delle aree depresse e dell'incremento degli investimenti.

PRESIDENTE. L'internazionalizzazione non è una scelta ma una necessità del capitalismo italiano, che è stato obbligato a muoversi in questa direzione.

VIGNOLA. Che si tratti di una scelta necessitata non vi sono dubbi. Occorre però chiedersi quali sono le conseguenze che ne derivano.

PRESIDENTE. Data l'importanza e la delicatezza dei problemi sottostanti a questa domanda, ritengo sarà opportuno ascoltare nuovamente i rappresentanti della Svimez nel corso di un incontro che la Commissione, per la sua competenza, potrà senz'altro decidere.

Rinviamo per il momento il giudizio sui delicati problemi emersi negli ultimi interventi, mi sembra che dall'audizione odierna siano scaturiti alcuni punti fermi.

Il primo è che, nell'ambito della limitazione delle risorse destinate alle imprese in conseguenza del necessario risanamento della finanza pubblica, occorre eliminare, nei limiti del possibile, gli incentivi al Centro-Nord per riservarli alla soluzione dei problemi regionali

italiani. Desidero sottolineare che questo punto è stato sottolineato sia dal Presidente dell'ISPE, nella prima parte della seduta, che dai rappresentanti della Svimez.

In secondo luogo, mi sembra preziosa - ed è la seconda volta che i nostri interlocutori della Svimez ce lo dicono, avendolo già sostenuto in relazione al bilancio - l'acquisizione del fatto che il Mezzogiorno è interessato ad una politica di riduzione dei deficit pubblici e di risanamento della finanza pubblica, in mancanza della quale permangono situazioni di instabilità finanziaria, di incertezza nel processo di accumulazione di capitale, di distruzione di capitale produttivo, che sono in contrasto con gli interessi del Mezzogiorno.

In proposito desidero anch'io ricordare l'interessante esempio della Spagna che in questi anni, seguendo una politica monetaria e fiscale fra le più ortodosse d'Europa, ha registrato il tasso di sviluppo maggiore in Europa, ha rafforzato la sua moneta e ha contenuto il deficit, se non erro, nell'ordine del 2-3 per cento, con tassi di interesse più elevati che in Italia. È interessante notare come la solidità finanziaria perseguita in Spagna dal Governo Gonzales non sia andata a detrimento dello sviluppo spagnolo ma sia stata invece una delle condizioni, accanto all'apertura di mercati e all'internazionalizzazione della classe dirigente e quindi degli imprenditori spagnoli, di crescita maggiore della Spagna.

A volte, quando ci troviamo a discutere di problemi che riguardano i deficit pubblici ci sembra di trovarci di fronte ad una scelta obbligata nel senso che ad un minore deficit pubblico debba corrispondere un minore sviluppo. A questo proposito l'esempio della Spagna, giustamente richiamato dalla Svimez, indica proprio l'opposto: ad una politica molto ortodossa - come quella seguita, del resto, in Italia negli anni Cinquanta - si è accompagnato il maggiore tasso di sviluppo in Europa. Infatti, il livello di crescita medio dell'Europa è stato del 2-2,5 per cento a fronte di uno sviluppo della Spagna, almeno negli ultimi due anni, pari quasi al doppio. Questo è un aspetto importante che ritengo debba essere presente nel momento in cui ci si accinge a valutare un piano di risanamento. Non a caso l'esempio

della Spagna, che è stato richiamato oggi soprattutto dal dottor Cafiero, che lo aveva portato anche nello scorso mese di ottobre, mi sembra interessante; infatti, qualche volta ci potremmo anche domandare se una riduzione del deficit pubblico non possa, almeno nel breve periodo, avere conseguenze negative per il Mezzogiorno. Ed è interessante che proprio la più gloriosa delle istituzioni che si occupano di problemi del Mezzogiorno ci venga a dire questo.

Ringrazio, a nome della Commissione, il professor Saraceno e il dottor Cafiero, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'attività preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*

---

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 29 GIUGNO 1988

Seduta congiunta (pomeridiana)

con la

V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati

**Presidenza  
del Presidente ANDREATTA**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il professor Luigi Spaventa, direttore scientifico del CER, e il professor Antonio Pedone, consulente scientifico, nonché il professor Angelo Tantazzi, segretario di Prometeia, e il professor Angelo Onofri, responsabile delle ricerche.*

*I lavori hanno inizio alle ore 17,45.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione

economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti del Centro Europa ricerche (CER) e di Prometeia.

Se non si fanno osservazioni, verranno ascoltati anzitutto i rappresentanti del CER.

*Viene quindi introdotto il professore Luigi Spaventa, accompagnato dal professor Antonio Pedone.*

### **Audizione dei rappresentanti del Centro Europa ricerche (CER)**

**PRESIDENTE.** Porgo a nome della Commissione il più cordiale benvenuto ai rappresentanti del CER. Ricordo loro che le nostre Camere, abituate ad una tradizione orale, si attendono una esposizione dettagliata dei dati da loro riscontrati.

Ricordo inoltre che inviteremo gli stessi rappresentanti che oggi avremo il piacere di ascoltare ad una successiva riunione della nostra Commissione, che si terrà ad ottobre, in cui sarà riscontrata la congruenza dei documenti di bilancio rispetto ai documenti di programmazione.

Do senz'altro la parola al professor Spaventa per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

**SPAVENTA.** Signor Presidente, onorevoli parlamentari, la mia esposizione introduttiva sarà estremamente breve poichè intendo cedere la parola al professor Pedone, che ha esaminato con più attenzione il tema al nostro esame.

L'ultimo rapporto del CER era stato predisposto prima che il Governo redigesse, sulla base del documento ISPE, il suo programma di rientro. Anche nel nostro rapporto si prevedeva un programma di rientro. Successivamente, tra il nostro rapporto e il documento governativo si sono potute riscontrare delle interazioni, sia pure a senso unico: infatti rispetto all'originario documento dell'ISPE il successivo documento redatto dal Ministero del tesoro sembra aver compiuto una inversione, nel senso indicato nel nostro rapporto, che a questo punto intendo brevemente illustrare.

Le caratteristiche di questo rapporto, curato particolarmente dal professor Pedone, sono molto chiare: abbiamo cercato di valutare uno scenario tendenziale in assenza di una manovra di politica economica; successivamente abbiamo simulato una manovra di politica economica. In sintesi, si è cercato di valutare le possibili interazioni esistenti tra variabili di finanza pubblica ed altre variabili. Per ottenere un programma di rientro abbiamo fissato l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. In conseguenza, si è riscontrata la residualità di una variabile-strumento, identificabile nella pressione fiscale.

Per quanto riguarda l'evoluzione degli interessi, essa è stata oggetto di una stima specifica.

Il rapporto CER ha un secondo obiettivo: esso tende ad una maggiore precisione nell'indicazione dei settori di intervento. Una delle maggiori differenze rispetto al documento governativo è proprio questa: mentre il CER tende ad indicare specifici settori di intervento, il documento governativo rimane nel vago. Nel rapporto CER sono specificate le modalità di ripartizione delle spese e delle entrate e le modalità di individuazione dei settori di intervento.

Inoltre, come è consuetudine, nel nostro rapporto indichiamo in maniera specifica anche le cause della crescita del debito pubblico: dal fabbisogno primario e dagli oneri reali per interessi vanno sottratti gli effetti della crescita ed i risultati di un ipotetico finanziamento monetario, che si suppone costante. Debbo però sottolineare subito che lo scenario tendenziale illustrato nel nostro rapporto è parzialmente in corso di riesame poichè l'Istat ha rielaborato i dati su cui ci eravamo basati.

In seguito a una notevole rivalutazione dei dati relativi al prodotto interno lordo per gli anni 1984-1987 sono mutate le basi della nostra elaborazione. Nella nostra successiva previsione dovremo inoltre tener conto anche della cosiddetta «manovrina» attuata dal Governo, che riduce a circa 115.000 miliardi il fabbisogno relativo al 1987.

Tale stima, inferiore a quella da noi inizialmente quantificata in 119.000 miliardi, risulta notevolmente inferiore anche rispetto alle

previsioni iniziali del Governo. Mi limito a offrire questi nuovi dati all'attenzione della Commissione.

*PEDONE.* Signor Presidente, desidero ringraziare la Commissione per l'opportunità di esporre il contenuto del rapporto CER.

Vorrei soffermarmi su alcuni punti particolari di questo rapporto. Anzitutto debbo precisare che si è scelto l'obiettivo di tendere ad una stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. In secondo luogo abbiamo individuato una determinata modalità per realizzare tendenzialmente un azzeramento del suddetto rapporto.

Inoltre vorrei richiamare alcuni strumenti indicati nel nostro documento, in particolare quelli relativi alla riduzione della spesa per interessi ed all'aumento della pressione tributaria. Infine nel nostro documento sono state riassunte alcune considerazioni in ordine ai problemi istituzionali che condizionano la credibilità del piano stesso.

Voglio precisare che l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo è stato scelto per motivi precisi. Infatti abbiamo considerato che un determinato *stock* di indebitamento può creare un eccesso di offerta di titoli e quindi difficoltà nella loro collocazione. Debbo ricordare che una simile difficoltà di collocazione si è già verificata nella seconda metà dello scorso anno.

Per superare le difficoltà obiettive il Governo disponeva sostanzialmente di tre soluzioni. Il CER però ritiene che queste soluzioni saranno sempre più ardue nei prossimi anni, soprattutto in considerazione delle vicende finanziarie e valutarie.

Le tre vie sono le seguenti. La prima è di accorciare le scadenze, fino al limite della monetizzazione del debito (ovviamente c'è l'inconveniente che questo accresce i rischi di instabilità valutaria e monetaria). L'alternativa per non accorciare le scadenze è sostanzialmente quella di aumentare i rendimenti. Essa, però, presenta da un lato l'inconveniente di aggravare il processo di autoalimentazione del debito, che è in larga parte dovuto al pagamento delle spese per interessi, e dall'altro di condizionare la politica dei tassi di interesse al

collocamento dei titoli, piuttosto che ai vincoli che derivano dalla partecipazione ad accordi di cambio come quelli del Sistema monetario europeo e quindi diventa difficile utilizzarla, se non magari a senso unico, quando si faccia parte di tali accordi.

La terza via, che diventa sempre più difficile da perseguire, anche se in maniera diversa è stata seguita fino a qualche tempo fa, è quella di introdurre vincoli di natura amministrativa che naturalmente hanno l'inconveniente di provocare distorsioni rilevanti.

Con la convinzione che queste alternative divengono sempre meno praticabili, aumenta il rischio di instabilità monetaria, e tale rischio è legato all'elevatezza del rapporto debito-PIL.

Per frenare la crescita di questo rapporto riteniamo che non abbia molto significato il proporsi come obiettivo intermedio quello di azzerare - come pure è stato proposto in qualche occasione - il disavanzo corrente o il disavanzo primario, cioè il disavanzo al netto dell'interesse. Da un lato perchè riteniamo che anche il finanziamento con debito delle spese in conto capitale, sia pure giustificato, contribuisca comunque al fabbisogno e quindi richieda copertura; dall'altro lato perchè riteniamo che l'azzeramento del disavanzo primario abbia significato, ma possa non essere sufficiente o possa essere eccessivo, perchè ovviamente il fabbisogno è composto anche dalle spese per interessi.

Quindi l'obiettivo deve essere quello di stabilizzare il rapporto tra debito pubblico e PIL. Si può farlo in vari modi. Nel rapporto elenchiamo cinque gruppi di ricette che hanno larga circolazione negli ultimi tempi e ovviamente riteniamo che quattro di esse - almeno a mio parere - non siano al momento perseguibili. Una è quella di concentrare su un unico strumento la realizzazione di questo obiettivo intermedio, cioè di ottenere la stabilizzazione del rapporto agendo, ad esempio, soltanto sulla spesa pubblica, sulle entrate tributarie, sulla spesa per interessi. Riteniamo che ciò sia irrealistico data la dimensione, di cui parlerò tra un momento, degli interventi che sono richiesti, almeno su di un periodo di tempo come quello compreso tra il 1988 ed il 1992.

Ugualmente irrealistica ed illusoria ritenia-

mo sia la ricetta di interventi di natura amministrativa di tipo traumatico, che ovviamente non risolverebbero il problema, o almeno non quello del finanziamento del nuovo fabbisogno.

Riteniamo che l'unica via perseguibile sia quella di agire contemporaneamente con una molteplicità di strumenti, tenendo conto naturalmente dell'importanza che hanno le spese per interessi. Tuttavia dalle nostre stime risulta che la spesa per interessi, in particolare il tasso reale d'interesse sui BOT, che può essere abbastanza indicativo della spesa per interessi, del costo del debito, dipende in larga misura sia pure con ritardi notevoli, dall'andamento del fabbisogno complessivo rispetto al PIL.

Una delle domande contenute nella lettera inviataci dal Presidente della Commissione riguarda i tempi entro i quali questo obiettivo dovrebbe essere perseguito (sui modi tornerò fra breve). La risposta dipende da vari elementi, in particolare dall'andamento prevedibile di variabili esterne di natura internazionale. Quindi anche le cifre contenute nel nostro rapporto sono in un certo senso condizionate all'andamento che noi abbiamo assunto ad esempio della domanda mondiale, dei rapporti di cambio, dei prezzi delle materie prime e pertanto andrebbero corrette via via che i valori reali di esse si discostano dai valori alla base delle nostre previsioni. Esse, tuttavia, dipendono non solo dall'andamento esterno di queste variabili internazionali, ma anche da scadenze di impegni internazionali che sono stati assunti: abbiamo ritenuto importanti sia la scadenza del 1990 che quella del 1992 del Mercato unico europeo e quindi abbiamo condizionato la stabilizzazione entro il 1992 usando come variabile residuale e strumentale le imposte, in particolare quelle dirette per realizzare l'obiettivo entro questa data.

I tempi dipendono anche da valutazioni circa i ritardi e l'intensità con cui reagiscono le diverse variabili. Ad esempio, abbiamo identificato una relazione che comporta un certo ritardo tra andamento del fabbisogno pubblico e andamento dei tassi reali. Abbiamo pubblicato delle equazioni, delle stime, per spiegare l'andamento dei tassi reali rispetto a quello del fabbisogno pubblico e non solo di quest'ultimo, ma anche di altre variabili.

Naturalmente il ritardo è stato da noi stimato in base a quella relazione; se qualcuno ritiene che sia più breve o più lungo, i tempi ovviamente si modificheranno. Questo è solo un esempio, in generale i ritardi e l'intensità con cui reagiscono le diverse variabili tra loro rappresentano un elemento importante per valutare se l'obiettivo del 1992 è troppo in là o troppo in qua.

Da ultimo, la scelta dei tempi dipende anche da valutazioni sulle condizioni di credibilità del programma, quindi dal fatto che alcune misure siano prese entro scadenze più o meno vicine e se debbano essere misure forti o possano essere anche deboli (su questo punto esistono non solo opinioni, ma anche esperienze diverse per quanto riguarda paesi che hanno attuato piani di rientro della finanza pubblica, basti pensare alla Danimarca o all'Inghilterra) e dipende dalle ipotesi che si fanno circa l'adeguamento della spesa privata, che potrebbe in qualche caso più che compensare il rallentamento della spesa pubblica o la sua riduzione. Naturalmente ciò dipende anche - ripeto - dalle condizioni di credibilità del programma e dalle misure che si ritengono necessarie per realizzarlo.

Perciò la risposta alla domanda relativa ai tempi è che abbiamo scelto la data del 1992 sulla base di considerazioni in qualche misura esterne e assumendo precise valutazioni circa i ritardi e circa il grado di credibilità del programma; la nostra verifica deve essere annualmente realizzata: se lo è nella misura da noi prevista, ritengo sia credibile e possa avere gli effetti che immaginiamo.

Per determinare la dimensione delle misure richieste, per realizzare questo obiettivo entro il 1992 abbiamo prima stimato un andamento tendenziale dell'economia. I risultati di tale andamento, che si basano su ipotesi abbastanza comuni alla formulazione di scenari tendenziali da parte, ad esempio, del Fondo monetario o di altri istituti di ricerca, non appaiono del tutto insoddisfacenti in termini di crescita del PIL, in termini di stabilità dei prezzi, diciamo di bassa inflazione.

È necessario però notare che sono soggetti a rischi molto elevati di instabilità interna ed esterna, in termini di saldo della bilancia dei pagamenti. È questo un problema che riguarda

tutta la costruzione degli scenari tendenziali, sia quello del CER, sia quello che ha presentato il Presidente del Consiglio, sia quello che chiunque altro possa immaginare. Si assume cioè che in questi scenari tendenziali l'ipotesi, ad esempio, di stabilità dei cambi (i cambi rimangono fermi a quella data) resti vera anche in presenza del verificarsi di disavanzi della bilancia commerciale o delle partite correnti molto elevati. Ad esempio, nel nostro scenario tendenziale il disavanzo delle partite correnti risulta assai elevato, tuttavia si ritiene che nonostante ciò l'ipotesi di stabilità dei cambi permanga.

Quindi c'è questa incoerenza interna un po' di tutti gli scenari tendenziali, ma finora non è stato trovato un modo migliore per costruirli. C'è anche da dire che una verifica di uno scenario tendenziale sulla base dei nuovi dati stimati dall'Istituto centrale di statistica, a cui ha fatto riferimento il professor Spaventa, mostra delle condizioni di meno rapido aggravamento degli squilibri interni e degli squilibri esterni. Gli squilibri di finanza pubblica appaiono attenuati sulla base degli ultimi dati dell'Istat, tenendo conto anche di due provvedimenti nel frattempo presi dal Governo, il contratto per la scuola e il decreto del 30 maggio. Gli squilibri interni risultano in qualche misura attenuati, i vari saldi di finanza pubblica sono meno preoccupanti di quanto non siano nella proiezione tendenziale contenuta nel rapporto numero 2, però gli squilibri esterni rimangono molto elevati, in qualche misura inspiegabili e forse insostenibili rispetto alle ipotesi formulate.

Il quadro programmatico rispetto a questo scenario tendenziale delinea una situazione con gravi rischi di instabilità connessi: l'aumento del rapporto tra debito e PIL continua ad essere molto elevato e a crescere per tutto il periodo; il disavanzo esterno sia di bilancia commerciale, sia in termini di partite correnti, sia in termini di fabbisogno di saldi di finanza pubblica ci ha portato a formulare un quadro programmatico che, come ho detto prima, prevede l'impiego di una molteplicità di strumenti, soltanto per alcuni dei quali abbiamo formulato delle specificazioni anche quantitative.

Gli strumenti che nel complesso si suppone siano adoperati in questo programma di rie-

quilibrio della finanza pubblica sono: una politica dei redditi generalizzata, dove per politica dei redditi si intende una crescita delle retribuzioni reali pari alla metà del tasso di crescita reale del prodotto interno lordo; una politica dei tassi di interesse che consenta una riduzione dei tassi reali nel rispetto dei vincoli internazionali.

Noi abbiamo stimato una spiegazione dell'andamento del tasso reale di interesse sui BOT in funzione del fabbisogno pubblico ed abbiamo rilevato che una riduzione del fabbisogno pubblico di un certo ammontare provoca una riduzione dei tassi reali. I tassi reali però sono influenzati non solo dall'andamento del fabbisogno pubblico, ma anche dai tassi di interesse prevalenti negli altri paesi, quindi vi è un meccanismo di adeguamento. I tassi sono anche influenzati da un altro fattore, che è una specie di premio di rischio che i sottoscrittori dei titoli del Tesoro italiani richiedono, e cioè dalle aspettative sull'andamento del tasso di cambio, da una possibile svalutazione della lira. Abbiamo fatto questo prendendo in considerazione l'andamento del tasso di cambio sul rapporto lira-dollaro come mediatore delle aspettative sul tasso di cambio e sull'andamento della lira. Anche questo, ovviamente, influenza il tasso reale, però in ogni caso rimane, dalle relazioni che sono riportate nel testo del rapporto, che una riduzione del 10 per cento del rapporto tra fabbisogno pubblico e PIL esercita un effetto di riduzione del tasso reale concreto da 0,35 a 0,43 per cento. In ogni caso, anche considerando l'incidenza di queste altre variabili, vi è una riduzione dei tassi di interesse e naturalmente questa riduzione si verifica verso la fine del periodo, cioè una volta determinatasi la riduzione del fabbisogno pubblico.

Il terzo strumento indicato è il contenimento del tasso di crescita di molte voci di spesa pubblica rispetto al tendenziale. Anche la spesa pubblica per le retribuzioni nel pubblico impiego, che è condizionata al rispetto di quella regola di politica dei redditi di cui ho parlato prima, naturalmente cresce meno rispetto al tendenziale, però cresce anche in termini reali e cresce anche come incidenza sul PIL, sia pure in misura minima. In quarto luogo si ha un aumento del prelievo tributario che si effettua mediante una ricomposizione

delle entrate. Qui abbiamo assunto che, data la politica dei redditi che regola l'andamento della spesa pubblica, dato l'andamento della spesa per interessi, che è regolato un po' dalle nostre stime, dal lato delle entrate abbiamo usato la variabile imposte dirette come variabile residuale per assicurare che il fabbisogno annuale sia coerente con la realizzazione di una riduzione lineare nel corso dei quattro anni del rapporto tra debito e PIL, in modo da avere la stabilizzazione di esso nel 1992. Avendo imposto questa condizione dall'esterno, abbiamo assegnato la differenza alla manovra delle imposte dirette.

Abbiamo assunto come nullo il contributo - ma non perchè immaginiamo che sia nullo nel periodo, anzi, ci auguriamo che sia rilevante - di due elementi che spesso vengono citati ma per i quali è difficile fornire stime quantitative e una valutazione anno per anno significativa per la riduzione del fabbisogno e quindi del debito. Il primo elemento è l'incremento di produttività delle risorse impiegate all'interno del settore pubblico. È chiaro che anche in termini di relazioni contabili molto semplici un incremento di produttività molto elevato stimato, sia pure con criteri arbitrari, può contribuire notevolmente al miglioramento della situazione finanziaria del settore pubblico, però esistono dei problemi molto grossi di stima relativamente a tale incremento di produttività. L'altro elemento è l'incremento di produttività che si può ottenere cedendo al settore privato la gestione di risorse o servizi pubblici oggi gestiti dal settore pubblico, oppure la cessione di parte del patrimonio pubblico diretto a ridurre lo *stock* di debito, così da finanziare alternativamente altre voci di spesa. Per questi due ultimi elementi non ci sono valutazioni nel nostro rapporto e ho ritenuto che sia molto difficile fare delle stime.

In termini quantitativi, la riduzione del fabbisogno che si ottiene nel periodo è di 5 punti nel programmatico; cioè passiamo da un fabbisogno pari al 10,9 per cento ad un fabbisogno del 5,9 per cento. Sostanzialmente questa riduzione del fabbisogno è ottenuta con una riduzione di spese correnti del 2,2 per cento rispetto al PIL e a un aumento di entrate totali del 2,8 per cento. La riduzione di spese

correnti del 2,2 per cento è concentrata per l'1,8 per cento nell'incidenza della spesa per interessi passivi. È da notare però che la riduzione della spesa per interessi passivi avviene soprattutto nel corso degli ultimi due anni del periodo - 1991 e 1992 - proprio perchè la graduale riduzione, all'inizio lenta, del fabbisogno del settore statale esercita effetti sulla riduzione della spesa per interessi negli ultimi due anni del periodo.

Per quanto riguarda le entrate, l'aumento del prelievo tributario è equamente ripartito tra imposte dirette ed imposte indirette: l'aumento delle imposte dirette è dell'1,7 per cento in termini di prodotto interno lordo, mentre per le imposte indirette l'aumento è dell'1,5 per cento. Vi è una sola riduzione, e viene dall'incidenza dei contributi sociali, dello 0,4 per cento.

Piuttosto che entrare nel merito delle singole misure con cui effettuare un maggiore prelievo tributario, abbiamo cercato di delineare alcuni criteri generali da seguire. Inoltre, abbiamo messo in evidenza alcune caratteristiche strutturali del nostro sistema tributario che sono tali da non consentire un considerevole aumento del gettito attraverso una più intensa lotta all'evasione. I criteri generali da noi indicati, e che andrebbero tenuti presenti nell'adottare le specifiche misure tributarie, sono sostanzialmente quattro. Riduzione dell'incidenza sui redditi considerati tutti imponibili; ciò costituirebbe un incentivo per una maggiore produzione. Il secondo criterio sta nell'ampliamento della base sottoposta a tassazione. Il terzo criterio consiste nell'adeguamento del nostro sistema tributario a quello prevalente negli altri paesi industriali, soprattutto europei; il che non significa piena armonizzazione, perchè soprattutto per quanto riguarda le imposte indirette riteniamo che sia possibile mantenere una qualche partecipazione diretta per il perseguimento di obiettivi specifici nazionali (politica energetica, eccetera). Il quarto criterio consiste nel collegare più strettamente il prelievo tributario - soprattutto a livello locale - con l'erogazione dei servizi pubblici. Ecco, questi sono i criteri che sono alla base delle indicazioni specifiche che vi sottoponiamo, che tengono conto delle caratteristiche strutturali del nostro sistema. Una di

queste, a cui spesso non viene prestata eccessiva attenzione, riguarda il peso elevato degli automatismi nel prelievo tributario. A pagina 45, tavola 9, vediamo che il totale delle entrate, nel settore delle imposte dirette, costituisce il 57,8 per cento e viene determinato automaticamente. Per molte imposte, come ad esempio l'Irpef, la ritenuta alla fonte rappresenta il 66,3 per cento dell'imposta stessa, il che significa che il 46 per cento delle imposte dirette è dovuto a questo meccanismo per così dire automatico. Ripeto, questo non può essere interpretato come disinteresse da parte dell'Amministrazione finanziaria; ed anche quando non viene effettuata la ritenuta alla fonte l'imposta viene versata ugualmente perchè esiste un potenziale controllo. Quello che è importante è la rilevanza delle imposte dirette che, grazie a quegli automatismi cui accennavo prima, superano il 50 per cento delle entrate totali. Qualcosa di analogo si potrebbe fare anche per le imposte indirette, cioè senza l'intervento dell'Amministrazione finanziaria. Comunque, un miglioramento dell'amministrazione è necessario anche se il contributo immediato sarà relativamente modesto, almeno nel breve periodo. Ecco, tenendo conto di questo e di altri aspetti quantitativi, abbiamo concentrato le nostre proposte di interventi specifici sostanzialmente in quattro aree, cioè l'Irpef, l'IVA, l'Irpeg e la potestà impositiva degli enti locali. Si dovrà prevedere per alcuni di questi interventi un graduale adeguamento ed una armonizzazione a livello comunitario. Per ciascuna di queste quattro aree noi abbiamo indicato delle misure che dovrebbero fornire quel gettito necessario alla manovra che si intende realizzare in vista del 1992.

Dal punto di vista delle spese vorrei solo dire che il contributo quantitativo che potrebbe derivare dalla loro riduzione sulle pensioni e sulla sanità, nel periodo 1988-1992, darebbe effetti limitati; questi invece sarebbero evidenti se si realizzasse una riduzione dei tassi di interesse. Ciò non significa che non abbiamo formulato delle proposte per questi due settori cruciali, semplicemente - ripeto - gli effetti quantitativi in termini di maggiori entrate o di minori spese per prestazioni avranno effetti limitati, almeno nel breve periodo.

Consideriamo importanti alcune nostre proposte circa le modifiche da apportare alla manovra di bilancio, proprio perchè ciò darebbe maggiore credibilità a tutto il programma.

*SPAVENTA.* Desidero fare una breve integrazione a quanto è stato affermato dal professor Pedone. Innanzitutto vorrei attirare l'attenzione degli onorevoli parlamentari sulla tavola 6 del rapporto che vi è stato consegnato in bozza, laddove sono specificate le cause dell'attuale dinamica del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Ebbene, data l'evoluzione di questo rapporto e delle cause che la producono, sarà difficile realizzare gli obiettivi contenuti nel documento governativo: soprattutto sarà difficile uguagliare da qui al 1992 l'onere reale del debito con il tasso reale di crescita, perchè bisogna distinguere tra tasso reale sulle nuove emissioni e costo medio reale del debito.

La seconda annotazione, come ricordava il professor Pedone, riguarda i pericoli di instabilità. Non credo che ci sia alcun modello teorico o econometrico che colga appieno i rischi di instabilità. Sta di fatto che, almeno da un anno a questa parte, i mercati cominciano a tenere presente il disavanzo. I mercati valutari, dopo anni di indifferenza, oggi guardano con insistenza alle cifre della bilancia dei pagamenti americana; altrettanto sta avvenendo sul nostro mercato finanziario per quanto riguarda il disavanzo. Pertanto sottolineo quanto diceva il professor Pedone: è importante che i mercati percepiscano che un processo è stato intrapreso; più che la singola misura episodica conta la sensazione di una tendenza in atto. Questa sensazione consentirebbe di per sé una riduzione del tasso di interesse, dovuta alla eliminazione dei premi di rischio che oggi si cominciano a pagare, in maniera consistente, sul debito pubblico.

Cito per tutti un esempio. Oggi noi abbiamo rendimenti diversi, sulla stessa categoria di certificati di credito del Tesoro (uguali per ogni altro aspetto), a seconda della durata. Ciò non è giustificabile perchè la durata non dovrebbe avere alcuna conseguenza sui titoli a indicizzazione finanziaria e il valore capitale dovrebbe ritornare sempre il medesimo ad

ogni scadenza di indicizzazione. Ma oggi i certificati a dieci anni (con scadenza 1996-1997) hanno un rendimento di un punto e più superiore a quelli con scadenza breve; in pratica esiste un premio di rischio per gli acquirenti.

Come terza ed ultima considerazione vorrei aggiungere che stiamo cercando di elaborare alcune proposte di misure specifiche (ma il Governo arriverà prima di noi alla scadenza del 15 luglio); ad esempio un aumento dei coefficienti catastali di fabbricati e terreni, la cui rivalutazione del 10 per cento potrebbe portare a maggiori entrate pari a 1.650 miliardi, come effetto di impatto; la possibilità e la potenzialità (ventilata in un altro rapporto del CER redatto per la Cassa di risparmio della Puglia) di una imposta sulla energia, di cui si è discusso, e che avrebbe, tra l'altro, il vantaggio di servire anche al contenimento dei consumi energetici.

FERRARI-AGGRADI. Fra poco avremo una energia carente come disponibilità e alta come costo. Penso sia rischioso stabilire una imposta del genere.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Spaventa e il professor Pedone per la loro esposizione. I deputati e i senatori che lo desiderino possono ora rivolgere dei quesiti ai nostri ospiti.

Peraltro, forse, leggendo il rapporto, potremo avere maggiori informazioni e sapere se, con questa improbabile soluzione non sorretta da interventi di politica di bilancio, correggendo la finanza pubblica si giungerà a diverse conseguenze in termini di prodotto interno lordo, di occupazione e di prezzi.

Vorrei comunque chiedervi se l'ordine di grandezza delle correzioni abbia qualche rapporto con quanto preconizzato dal Governo. Nel fondo della mia mente ho che la correzione del Governo si distribuisce tra maggiori entrate e minori spese (al netto degli interessi) all'incirca per il 50 per cento, ed è una correzione di spese dell'ordine di 25.000 miliardi. Non ho capito se la manovra che proponete abbia dimensioni quantitative paragonabili a quelle che il Ministero del

tesoro e la Presidenza del Consiglio hanno preconizzato.

Nell'ipotesi di una eventuale riduzione del fabbisogno, i problemi della bilancia dei pagamenti - che altrimenti sorgerebbero -, con gli effetti sui movimenti di capitale, non sono qui presi in considerazione; occorre aggiustare i dati completamente per arrivare ad un bilancio in pareggio.

CAVAZZUTI. Vorrei porre alcune domande in ordine alle differenti simulazioni del Tesoro rispetto a quelle del CER. Le esposizioni del professor Spaventa e del professor Pedone in termini di stabilizzazione del debito pubblico - PIL ci mostrano alla tavola 5 un percorso significativamente diverso da quello del Tesoro; infatti il Tesoro si poneva come obiettivo l'azzeramento del fabbisogno primario al 1992, e vedo invece che nel 1992 c'è l'azzeramento del saldo corrente delle amministrazioni pubbliche. Tra saldo corrente e fabbisogno - cito a memoria perchè non ho dinanzi i dati - esiste un rapporto di 2 a 1 al netto degli interessi; vedo che nel piano CER quello che è più simile al fabbisogno al netto degli interessi è l'indebitamento delle pubbliche amministrazioni realizzato nel 1990. L'obiettivo intermedio che il Tesoro poneva al 1992 qui è collocato al 1990, considerando tutte le differenze tra gli aggregati. È importante che invece nel 1992 si raggiunga l'azzeramento di parte corrente. Questa è la differenza più sostanziale rispetto al fabbisogno del Tesoro.

Anche io ho sempre sostenuto che il problema del debito pubblico richiede una manovra di politica economica che non si può esaurire tutta all'interno del bilancio; in termini di crescita del reddito mi pare che i due documenti non si discostino in modo significativo. Ovviamente, questa finanza pubblica che si risana prima rispetto al Tesoro sarebbe da imputare all'aver ipotizzato il complesso della manovra di politica economica.

All'interno di questa manovra più completa possiamo addirittura anticipare al 1990 il raggiungimento degli obiettivi intermedi che il Tesoro si pone al 1992. Mi chiedo se questa possa essere la spiegazione dei due diversi percorsi.

*PEDONE.* Abbiamo ritenuto che il programma di riequilibrio della finanza pubblica fosse difficilmente comprensibile e realizzabile indipendentemente dal programma di politica economica generale; quindi abbiamo fornito alcune coordinate che potrebbero benissimo essere presenti anche nel documento presentato dalla Presidenza del Consiglio.

Abbiamo ritenuto, per esempio, che la politica dei redditi fosse essenziale ma, ai fini di un equilibrio della finanza pubblica, serve semplicemente a darci la dinamica della spesa per le retribuzioni. Non è rilevante per un altro scopo, cioè per mantenere l'andamento dell'inflazione entro certi livelli nel complesso della nostra economia. In ambito programmatico questi livelli sono più elevati per i primi due anni per effetto della manovra delle imposte dirette, che tende a garantire l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e la stabilizzazione delle aspettative di cambio, che sono essenziali per poter procedere alla riduzione del tasso reale di interesse. In caso contrario, cioè prevedendo una svalutazione, è difficile andare incontro alle aspettative riscontrate.

Per quanto riguarda l'equilibrio estero, il CER ha considerato anzitutto il rapporto tra tasso di interesse interno e tasso di interesse internazionale. Dalla stima fatta è possibile valutare in quale misura il differenziale tra i due tassi influisce sul tasso reale di interesse nel nostro paese. Abbiamo immaginato che il suddetto differenziale rimanga costante, ma questo è possibile soltanto se il cambio rimane invariato. Se si considera in prospettiva una piena stabilità del cambio, la valutazione del differenziale da noi operata può ritenersi eccessiva; viceversa, se si considera un aggiustamento di portafoglio che genera un deflusso netto di capitali, la valutazione del differenziale può essere insufficiente.

In sintesi, deve essere attentamente valutato il peso di un aggiustamento del portafoglio e del differenziale medio tra tassi di interessi interni ed esteri. Nel rapporto CER abbiamo immaginato che questi due dati si bilancino. Certamente, via via che si realizza il piano, si può verificare quale tendenza prevale e procedere ad eventuali aggiustamenti. Se non agisce una sola delle due variabili e se viene rispettata la condizione di stabilità dei cambi, i suddetti

aggiustamenti sono marginali. Ritengo con questi chiarimenti di aver fornito delle risposte al Presidente ed al senatore Cavazzuti per quanto concerne la bilancia dei pagamenti.

Per quanto riguarda le differenze riscontrabili tra il nostro rapporto e il documento governativo in merito ai dati di finanza pubblica, debbo far rilevare che i dati da noi considerati si riferiscono ai conti della Pubblica amministrazione, mentre i dati governativi si riferiscono al settore pubblico. Chiaramente tra i due documenti sono riscontrabili delle relazioni, ma bisogna tenere conto del ruolo delle partite finanziarie che, per quanto concerne la Pubblica amministrazione, sono rilevanti per determinare l'indebitamento, ma che non sono comparabili con quelle contenute nel prospetto governativo.

In conclusione, il percorso da noi indicato è certamente diverso da quello prospettato dal Governo. Noi abbiamo fissato un termine entro cui bloccare la crescita del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Abbiamo stimato che il suddetto rapporto sia lineare e, per quanto riguarda le entrate, abbiamo stimato una manovra coerente con il vincolo di inflazione, quindi coerente con un saldo della bilancia dei pagamenti e con il mantenimento di un certo tasso di cambio. Il residuo concernente le maggiori entrate richieste è stato da noi attribuito alle imposte dirette; a questo proposito, debbo ricordare che sono ipotizzabili varie misure, ad esempio quella dell'adeguamento dei coefficienti catastali.

*SPAVENTA.* Non è facile rendersi conto delle implicazioni contenute nel documento governativo poichè non è stato pubblicato il relativo quadro macroeconomico di riferimento, anche se nel documento stesso sono state fornite delle ipotesi. Non risulta perciò agevole verificare le connessioni cui ha già fatto riferimento il senatore Cavazzuti.

*PRESIDENTE.* Il CER ha immaginato per il 1990 una manovra di ampiezza rilevante per quanto concerne la riduzione del fabbisogno. Una simile manovra non è prevista nel piano governativo per nessuno degli anni cui fa riferimento il piano programmatico. Infatti in

quest'ultimo documento la manovra è diluita in un quadriennio ed è quantificata in circa 10.000 miliardi per ogni anno. Invece il CER ha previsto una manovra di 35.000 miliardi per il 1990.

A mio parere una simile previsione è identificabile con una terapia d'urto. Infatti il CER ha affermato che, per quanto riguarda i primi due anni della programmazione, l'influenza delle variazioni dei tassi di interesse è modesta. Invece per il secondo periodo prevede una operazione che oso definire estremamente notevole. Si è parlato di una operazione quantificabile in circa due punti del prodotto interno lordo. Simili dati sono stati riscontrati soltanto nel 1986.

*SPAVENTA.* Nel 1986 la riduzione del fabbisogno è stata più vigorosa; anzi, posso affermare che è stata la più notevole nella storia della finanza pubblica italiana.

*PRESIDENTE.* La causa fu una disinflazione spontanea ed importata soprattutto per quanto riguarda gli oneri finanziari.

*SPAVENTA.* Il Vice Presidente del Consiglio ha affermato che si trattava di una manovra voluta. È innegabile, comunque, che nel 1986 la riduzione del fabbisogno è stata maggiore.

*PRESIDENTE.* Voi affermate che della prevista riduzione di 2,2 punti delle spese, per 1,8 punti è rappresentata dalla riduzione degli interessi a seguito della riduzione del fabbisogno. Ciò significa che soltanto 0,4 punti sono rappresentati da altre manovre di riduzione della spesa. In sintesi, voi affermate che le manovre di riduzione della spesa si attesteranno su 7.000-8.000 miliardi, mentre il resto (si parla di 30.000-35.000 miliardi) sarà reperito sul piano fiscale. La differenza tra le vostre previsioni e quelle contenute nel documento governativo è considerevole.

*PEDONE.* Questo non significa che non si possa realizzare una soluzione diversa, ma tutto dipende dalle decisioni del Parlamento e del Governo. Noi riteniamo che una riduzione sostanziale delle spese - escluse quelle relative

agli interessi - si risolva in una riduzione del prodotto interno lordo.

In base alla crescita reale ed alle osservazioni di ciò che accade quotidianamente, è difficile immaginare una riduzione consistente della spesa. Questo però non esclude una riduzione dei tassi, che consegue e non precede una diminuzione del fabbisogno.

Inoltre abbiamo distinto le principali voci finanziarie: abbiamo fatto riferimento alle prestazioni sociali, per le quali immaginiamo una riduzione dello 0,1 per cento tra il 1988 ed il 1991; abbiamo previsto una riduzione dell'incidenza della spesa per retribuzioni quantificabile nello 0,4 per cento e una riduzione degli interessi passivi nella misura dell'1,8 per cento.

Tra il 1988 ed il 1990 la riduzione delle spese non è perciò notevole. La maggior parte di essa - quantificabile nell'1,4 per cento - è concentrata negli ultimi due anni della previsione.

Naturalmente anche in questo caso qualcuno può proporsi di ridurre subito gli interessi passivi, se può però accompagnare questa richiesta all'indicazione del modo in cui ridurre gli interessi in tasso reale. Dalle nostre stime, che abbiamo cercato di complicare, per tenere conto dei tassi internazionali e delle aspettative di cambio della lira, risulta che l'influenza è ritardata, e sia pure abbastanza consistente, in relazione alla diminuzione del fabbisogno pubblico.

Occorre, quindi, anzitutto ridurre quest'ultimo; soltanto una volta fatto questo si potrà ottenere, anche in forma consistente, l'altro risultato, se sono valide le stime econometriche che abbiamo indicato nel rapporto.

*MALAGODI.* Vorrei fare due domande. In primo luogo, desidero sapere in che misura questo piano che il professor Pedone e il professor Spaventa ci hanno presentato tiene conto di una possibile pressione della massa lavoratrice sul bilancio dello Stato, diretta o indiretta, attraverso i sindacati.

In secondo luogo, vorrei sapere se siano stati anche loro come noi colpiti dal fatto che nello strumento governativo non si tiene praticamente alcun conto del quadro europeo

ed internazionale dell'economia in cui dovrebbero svolgersi la nostra manovra.

**PRESIDENTE.** Mi chiedo se il contratto della scuola renda le vostre ipotesi e quelle del Governo in qualche modo obsolete ed irreali.

**MACCIOTTA.** Sempre su questo punto, vorrei sapere quale valutazione è stata fatta di un possibile impatto del contratto relativo al settore scuola sugli altri pubblici dipendenti e sul meccanismo pensionistico introdotto nella legge finanziaria.

**SPAVENTA.** Il contratto della scuola non poteva essere tenuto presente nel rapporto che è stato loro distribuito. Lo abbiamo tuttavia valutato in un aggiornamento che sarà pubblicato. Supponendo che il resto del pubblico impiego, o anche il Governo, non reagiscano imitativamente a quanto è avvenuto per il contratto della scuola, la crescita tendenziale della voce «retribuzioni» della Pubblica amministrazione, che nello stampato distribuito è dell'8 per cento nel 1988, del 7,1 per cento nel 1989 e del 6,8 per cento nel 1990, solo in seguito al contratto della scuola salirà all'8,3 per cento per il 1988, al 10,8 per cento per il 1989 ed al 7,2 per cento per il 1990.

Se possedessimo le piattaforme sarebbe agevole simulare quello che avverrà nel resto del pubblico impiego; per ora tuttavia si sente solo parlare di cifre che si aggirano intorno alle centinaia di migliaia, altro non sappiamo.

**PRESIDENTE.** Quanto dovrebbero aumentare le tasse scolastiche per compensare il contratto del pubblico impiego?

**SPAVENTA.** Il costo del contratto per allievo - si tratta forse di una valutazione ottimistica, in quanto abbiamo supposto che il numero degli alunni resti invariato - è di lire 98.000 per il 1988, di lire 593.000 per il 1989 e di lire 834.000 per il 1990. È questa una valutazione assai semplice da fare, ma che è di grande interesse poichè ci dà il costo per unità di prodotto piuttosto che per lavoratore (questo naturalmente senza tenere conto dei tempi potenziati, dei precari ed altro).

Il costo del contratto per alunno è stato valutato sulla base degli iscritti all'anno scolastico 1986-1987, che sono stati 9.059.927.

**MALAGODI.** È questo un elemento di ottimismo, giacchè sappiamo che il numero è destinato a diminuire.

**CAVAZZUTI.** Nell'ipotesi, poi, che solo il 45 per cento si trasferisca a tempo potenziato.

**SPAVENTA.** Il tempo potenziato, comunque, vale dal 1990 in poi.

Presumibilmente l'azzeramento della crescita del rapporto debito-PIL chiederà uno sforzo lievemente maggiore, anche se - come ho detto - l'ennesima revisione di contabilità nazionale ed una crescita leggermente più elevata che oggi si può stimare, se non altro per sviluppi dell'economia internazionale, può influire positivamente.

**MALAGODI.** Il vostro piano non prevede delle misure per rallentare la domanda interna alla base di questo aumento del debito?

**PEDONE.** Il nostro piano prevede che il complesso delle retribuzioni nel pubblico impiego cresca ad un tasso pari all'aumento dei prezzi più la metà della crescita reale del PIL.

**PRESIDENTE.** Lo stesso vale anche per il settore privato?

**PEDONE.** Sì.

**MACCIOTTA.** E il recupero del *fiscal drag*?

**PEDONE.** C'è pieno recupero del *fiscal drag* e c'è anche la considerazione della norma del 4 per cento di inflazione e della revisione automatica dell'Irpef. Naturalmente ciò significa che se il contratto per la scuola assorbe una quota rilevante dell'aumento previsto per il 1989-1990, se si vuole rispettare questo programma il residuo per il resto dei contratti del pubblico impiego sarà piuttosto ridotto.

Naturalmente in ipotesi si può anche prevedere - questo però non rientra in un programma di riequilibrio - che le diverse voci vadano

per proprio conto, di estendere cioè quanto è accaduto per il contratto della scuola a tutto il pubblico impiego, o addirittura prevedere andamenti ancora diversi. La nostra linea è stata quella - dato l'obiettivo intermedio di stabilizzazione - di stimare l'andamento di alcune voci di spesa secondo regole che ci sono suggerite dalla realizzazione di altri obiettivi di politica economica e di determinare, poi, quanto va ottenuto con l'aumento del prelievo tributario, che certamente non fa piacere a nessuno e può anche avere effetti negativi, che abbiamo tuttavia cercato di limitare al massimo scegliendo quelle forme di maggior prelievo che hanno minore effetto sui prezzi. Il residuo è assegnato alle imposte dirette.

Si potrebbe, quindi, realizzare il piano anche con sfondamenti dal lato della crescita delle retribuzioni. Bisognerebbe però implicitamente accettare un maggior prelievo, ad esempio in materia di imposizione diretta, se si vuole realizzare l'obiettivo nel periodo di tempo che noi abbiamo preventivato.

Circa la questione europea, essa riconduce in parte al discorso che ho fatto inizialmente, scusandomi se ho richiamato cose abbastanza note (e forse implicitamente risponderò anche alla domanda del Presidente circa la mia avvenuta conversione a terapie da *choc*).

Il punto è che le tre vie aperte al Governo per fronteggiare le difficoltà temporali di collocamento dei titoli ed evitare che sfocino in una crisi finanziaria ritengo che in prospettiva siano meno facilmente percorribili, ma con costi sempre più elevati per l'economia. La prima di tali tre vie è quella di ridurre la vita media del debito, accorciare le scadenze. Certo lo si può fare, lo si è fatto anche negli ultimi mesi e si continuerà a farlo per qualche tempo; però oltre un certo limite è difficile andare senza arrivare a livelli di vera e propria monetizzazione del debito. Questo comporta dei limiti maggiori, che in passato ci erano assicurati dalla protezione verso l'esterno, che oggi abbiamo meno e avremo meno ancora in futuro. Anche l'aumento dei rendimenti provoca dei problemi perchè spiazzata il capitale produttivo e perchè quello richiesto tende ad aumentare sempre più rispetto allo *stock* di debito. Pure quella delle misure amministrati-

ve per collocare i titoli è una via possibile in linea di principio, ma comporta dei costi crescenti proprio perchè impedisce l'adeguamento delle condizioni di concorrenzialità rispetto agli altri operatori europei. La progressiva liberalizzazione finanziaria e valutaria, in parte già attuata, in parte da attuare, rende più difficile percorrere queste tre vie ed è quindi necessario porsi il problema. Ho ripetuto che è in parte arbitrario il modo in cui abbiamo fissato il termine del 1992 e il rapporto fra debito e PIL; se vogliamo realizzare questo negli anni successivi, il contributo alla riduzione della spesa per interessi sul PIL è forte, e quindi siamo condizionati a dover fare prima una manovra piuttosto consistente.

<sup>b</sup> PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che, in relazione alle preoccupazioni per l'inserimento internazionale dell'economia e per questa manovra tra il 1989 e il 1990, il contributo più interessante del CER è quello di aver dato un *timing* di manovra molto preciso; ciò è molto importante perchè non siamo nel momento della liberalizzazione del movimento di capitali. Se l'economia funzionasse secondo l'andamento neutrale, avremmo quasi un 5 per cento del reddito rappresentato da un saldo negativo delle partite correnti. Nel momento della liberalizzazione del movimento dei capitali un'economia debole, a moneta tradizionalmente debole, si troverebbe di fronte ad una dimensione estremamente rilevante (meno 4,6 per cento). La manovra permette di portare lievemente in positivo (più 0,4) le partite correnti, cioè rende compatibile senza crisi finanziaria l'inserimento del paese nell'ambito di una libertà di movimento di capitali. C'è, quindi, una ragione della gestione della politica economica molto specifica e pressante che porta alla necessità di concentrare nei primi anni la manovra. Spesso questi esercizi vengono fatti al di fuori della politica economica e sono esercizi di programmazione a medio termine, fuori da una gestione di politica economica. L'attenzione ai problemi di gestione di politica economica, che riguardano inflazione e bilancia dei pagamenti, comporta questa necessità.

Ai fini parlamentari sorge una domanda: quando discutiamo di imposte c'è sempre

qualcuno di noi che sostiene che questo avrebbe terribili effetti depressivi, recessivi; è interessante il fatto che il vostro esperimento dà luogo ad una lievissima riduzione della crescita del PIL (0,2 per anno nei due anni iniziali), con una ripresa poi (più 0,2) negli anni successivi. Altri modelli incorporano qualche effetto, cioè che lo *stock* di debito pubblico impaurisce i consumatori e i risparmiatori che tengono conto che in qualche modo il debito pubblico non è una ricchezza privata e ci saranno in futuro maggiori imposte, eccetera. Non so se questo ci sia nella meccanica del vostro modello. Vorrei però chiedere qual è la ragione per cui, nonostante 45.000 miliardi di BOT e 40.000 miliardi di imposte, il PIL procede sostanzialmente invariato.

**MALAGODI.** Vorrei aggiungere a questa domanda un piccolo complemento. In che misura è possibile tener conto del fatto che nel quadro europeo talune nostre attività caratteristiche, ad esempio i trasporti, sono condannate ad una riduzione molto sensibile?

**PEDONE.** Noi abbiamo cercato di integrare questo modello con le stime degli effetti depressivi che può avere un aumento del livello della pressione tributaria. Nel nostro schema gli effetti sono molto limitati, come ha ricordato il Presidente, sulla crescita del prodotto perchè, garantendo il mantenimento delle condizioni di competitività esterna, le esportazioni crescono ad un tasso maggiore che nel tendenziale, quindi abbiamo questa componente autonoma di sostegno all'interno. Gli investimenti, non procedendo all'aumento dei tassi di interesse, ma con una attenuazione dei tassi di interesse, hanno una forte ripresa e ciò ha un diverso effetto moltiplicativo sul reddito e un effetto di sostegno della produzione. C'è una riduzione dei consumi rispetto al tendenziale, però non è una riduzione di dimensioni molto ampie; i consumi privati crescono nel tendenziale in misura più elevata che nel programmatico; nel programmatico, però, continuano a crescere a un tasso dal 2,3 al 2,5 per cento. Quello che cresce molto rapidamente sono gli investimenti e le esportazioni rispetto al tendenziale. Quindi l'effetto

sui consumi privati è compensato da un effetto espansivo sulle esportazioni, come stimato storicamente con i vecchi dati di contabilità nazionale e in base all'esperienza storica.

Non sembra risultare in Italia un effetto del genere, perchè in parte, da una prima analisi sembrerebbe che il fabbisogno pubblico abbia una influenza sulla spesa privata.

**SPAVENTA.** Vi è un'ottima economia, signor Presidente. Secondo una ipotesi, ad una qualsiasi riduzione fiscale corrisponde un aumento del risparmio, questo finchè il pubblico ritiene che lo Stato sia solvibile nel lungo periodo. Da alcune previsioni risulta che il disavanzo della bilancia dei pagamenti nel 1990 supererà di 4.500 miliardi quello attuale. Ciò significa una maggiore spinta alla domanda interna, con un peggioramento della situazione.

**FERRARI-AGGRADI.** Desidero esprimere il mio compiacimento ed il grande interesse con cui ho ascoltato la vostra esposizione.

Sono convinto che la finanza pubblica sia collegata anche all'economia reale, e quando si parla di disavanzo della bilancia commerciale vedo in questo alcuni vincoli pericolosi: il più pericoloso è quello energetico, poi segue quello agroalimentare e forse quello chimico. Se non provvediamo a risolvere questi vincoli passeremo dei grossi dispiaceri, anche per quelli che sono i riflessi sulla finanza pubblica. Prima di intervenire occorre quindi tener conto di questi vincoli. Mi sembra che sulla diagnosi vi sia un certo accordo di fondo, ma i problemi nascono sulle terapie. Sulle terapie, infatti, mi pare di comprendere che gli interventi dovrebbero essere più consistenti, e su questo punto condivido la valutazione data dal professor Pedone e dal professor Spaventa. Inoltre, occorre un maggiore raccordo tra gli interventi tributari e la tipologia complessiva dell'ordinamento fiscale; questo lo considero molto importante.

Una terza considerazione riguarda gli altri pericoli che si corrono. Infatti pongo una domanda: è possibile che se non provvediamo a tempo corriamo il rischio di una stretta recessiva anche molto severa? Vorrei che rispondeste chiaramente a questa domanda, perchè sono convinto che questo pericolo

esiste. Per risolvere i problemi della finanza pubblica non dovremmo limitarci ad azioni di breve periodo, ma dovremmo avere una visione di medio periodo. Ad esempio dovremmo iniziare tale azione dando una autonomia impositiva agli enti locali.

Per quanto riguarda la previdenza e la sanità, intanto potremmo portare alcuni aggiustamenti all'interno della manovra di bilancio, però, se non giungiamo presto a delle revisioni sostanziali, i problemi collegati a questi settori peseranno sempre di più sulla finanza pubblica. Anche su tale questione gradirei ascoltare il vostro parere.

*PEDONE.* Rispondo molto sinteticamente alle questioni assai importanti sollevate dal presidente Ferrari-Aggradi, che sostanzialmente sono collegate fra loro. Concordo con l'importanza delle politiche strutturali; direi che sono fondamentali, però occorre tenere presente anche il quadro macroeconomico complessivo. Infatti, per risolvere il problema dell'energia o quello agroalimentare, dobbiamo innanzitutto prendere le misure necessarie a riportare l'attuale quadro di finanza pubblica verso un minore squilibrio. Viceversa, concentrarsi su queste misure non significa che contemporaneamente non ci si debba occupare anche della struttura del commercio con l'estero, della politica energetica e di quella agroalimentare: a mio avviso queste due azioni debbono integrarsi. Il rischio che spesso si corre è che spostando l'attenzione dall'uno all'altro problema poi si finisca per occuparsi soltanto di uno. Quindi il riequilibrio macroeconomico deve essere integrato con le politiche strutturali.

Per quanto riguarda i problemi di politica tributaria, nel nostro schema abbiamo indicato quattro principi generali, che possono essere più o meno condivisi, che tengono conto di alcuni aspetti della realtà tributaria così come è strutturata oggi nel nostro ordinamento e come può essere gradualmente modificata. È chiaro che ogni aumento di prelievo tributario di per sé non è ben accetto, l'ideale sarebbe una riduzione. Però, se si sceglie un sistema che presenta effetti distorsivi più limitati e minori controindicazioni rispetto agli obiettivi che abbiamo indicato, si potrà ottenere un riequilibrio della finanza pubblica

mantenendo una certa stabilità monetaria e valutaria, cioè una stabilità interna ed una esterna. È chiaro che sarà necessario giungere a dei compromessi per ottenere questo. Alcuni suggerimenti in proposito, anche fin troppo estesi e dettagliati, si possono trovare nel nostro documento, nel capitolo dedicato alle linee di politica tributaria. Certo, esiste la possibilità di una stretta recessiva, comunque essa, ancor più che in passato, non può essere considerata risolutiva, perchè oltre a produrre un effetto negativo sull'attività economica privata avrà anche quello di autoalimentare il debito, quindi sarebbe controproducente per raggiungere quegli obiettivi che ci siamo proposti.

Il problema degli enti locali, della previdenza e della sanità lo abbiamo trattato piuttosto diffusamente nell'ultimo capitolo del nostro documento. Sarebbe interessante discuterne perchè sono settori importantissimi, però secondo noi gli effetti quantitativi fino al 1992 saranno piuttosto limitati. Questo non significa che non bisogna guardare oltre il 1992, ma - ripeto - il contributo che può dare una buona riforma pensionistica ed una buona riforma del sistema sanitario realizzate entro il 1992 è veramente limitato.

*MALAGODI.* Anche se tali riforme non daranno nell'immediato un contributo sostanzioso, il loro avvio renderà più credibile l'intera operazione.

*PEDONE.* La conferma di quello che lei afferma, senatore Malagodi, sta nell'ultimo capitolo dedicato a queste riforme. Infatti, noi sosteniamo che la riforma di questi settori non produrrà effetti diretti, però è bene che siano avviate proprio per dare maggiore credibilità a tutto il programma in generale.

*RUBBI, sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica.* Il problema è di anticipare alcune manovre e soprattutto far sì che non ci sia una previsione di sforzi costanti nel quadriennio ma invece si anticipi nel primo triennio la gran parte delle azioni, potendo contare per il successivo biennio su una abbastanza consistente riduzione degli interessi.

Avete verificato alcune ipotesi in ordine alle

modalità attraverso cui giungere a questi obiettivi programmatici o vi siete limitati a constatare l'opportunità dell'anticipazione di alcune manovre?

*PEDONE.* Il nostro schema per la distribuzione quantitativa di misure non è una scelta come ipotesi esterna, ma ci consente un graduale rallentamento del rapporto debito-PIL, che è lineare. Tuttavia l'obiettivo di abbassare il tasso è conseguibile se anzitutto si riduce il fabbisogno pubblico.

Per ottenere una riduzione della spesa per interessi occorre fare altre cose, come ridurre il fabbisogno pubblico senza provocare inflazione e anticipare aspettative di mutamento della parità dei cambi. Si potrebbe procedere anche per altre vie, come causare una forte svalutazione del cambio tale da avere una garanzia per un lungo periodo. Ma bisogna valutare gli effetti sulla inflazione interna e le misure di accompagnamento più vicine a quelle da noi indicate.

*SPAVENTA.* Sul problema, che ci viene continuamente posto, della possibilità di ridurre la spesa, chiarisco come da un lato non nutriamo illusioni, ma dall'altro il CER, in altri rapporti, ha dichiarato non fattibile e non desiderabile lo smantellamento del sistema previdenziale pubblico, ritenendo che un sistema integrativo possa avere costi notevoli. Potremmo dire che forse è meglio non riformare proprio per non provocare un aumento dei costi.

Il senatore Ferrari-Aggradi ci ha posto una domanda sui problemi della economia reale, ma vorrei ricordare che il Governo ha assunto decisioni nel settore energetico. Non posso dire altro poichè non posso permettermi di discutere le decisioni del Governo.

A proposito dei rischi di una stretta monetaria, vorrei richiamare l'attenzione su quanto è avvenuto e sta avvenendo sul mercato dei titoli e del credito bancario. Una stretta delle autorità monetarie fa sì che le aziende di credito detentrici di titoli vendano titoli sul mercato al fine di mantenere elevati gli impieghi. Nei primi tre mesi dell'anno il sistema bancario e gli investitori istituzionali hanno scaricato sul mercato una quantità di titoli notevolissima.

Una forte stretta delle autorità monetarie provocherebbe una ulteriore riduzione del valore dei titoli nei portafogli delle banche e dei privati, anche perchè costringerebbe il Tesoro a chiudersi nell'alternativa tra un accorciamento delle scadenze e della vita del debito pubblico o il pagamento, sui titoli a più lungo termine, di tassi di interesse esorbitanti. Questo sarebbe il rischio di una stretta delle autorità monetarie.

Tale situazione ha chiuso anche l'autorità monetaria in una contraddizione insieme al Tesoro. Finchè non si sblocca il meccanismo delle aspettative e finchè il Governo non sarà in grado di scommettere contro se stesso, potendo giustificare tassi di interesse più bassi (essendo i nostri tassi reali sui titoli a medio e lungo termine i più alti nell'Occidente), questa è la situazione attuale del sistema.

*FERRARI-AGGRADI.* Questo è il mio pensiero, ma ieri all'Associazione bancaria ho ascoltato altre considerazioni.

*CALDERISI.* Mi sembra che le valutazioni del CER siano ottimistiche, specialmente a livello internazionale e soprattutto per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi. Vorrei sapere se la vostra ipotesi ottimistica era unanimemente condivisa o se a livello di osservatori internazionali c'erano altre opinioni sull'argomento.

*SPAVENTA.* Le previsioni degli organismi internazionali sono state riviste continuamente al rialzo (sia dall'OCSE che dal Fondo monetario internazionale). Negli ultimi sei mesi abbiamo assistito ad un aumento della crescita del commercio mondiale, che viene prospettato anche per gli anni a venire. Non siamo in grado di fare previsioni sulla crescita del mercato mondiale. È ovvio che tutte le previsioni hanno una sensibilità elevatissima a sviluppi che nessuno pare essere più in grado di prevedere con qualche accuratezza, come si è manifestato dal 1987-1988, con il cosiddetto effetto ricchezza. Per il 1988-1989, non ci sono sintomi di recessione; negli Stati Uniti ci sono sintomi di ripresa e così anche nella Germania Federale; il Giappone fa la sua parte egregia nello scenario internazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il professor Spaventa e il professor Pedone per averci fornito acute osservazioni e risultati di ricerca così utili per noi. Mi rammarico di non avere argomenti di polemica professionale nei loro confronti ma è un rammarico del tutto privato.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

*Il professor Luigi Spaventa e il professor Antonio Pedone vengono congedati.*

*Vengono quindi introdotti il professor Angelo Tantazzi ed il professor Angelo Onofri.*

#### **Audizione dei rappresentanti di «Prometeia»**

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori e do senz'altro la parola al professor Onofri per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

ONOFRI. Recentemente Prometeia ha formulato delle previsioni per quanto concerne l'andamento dell'economia nel triennio 1988-1989-1990. Abbiamo fissato la nostra attenzione su due tipi di risultati: il primo di controllo, il secondo di stabilizzazione finanziaria.

L'ipotesi di stabilizzazione finanziaria si basa su una simulazione di una manovra di finanza pubblica e sulla considerazione dei suoi effetti sino al 1990. Tenterò, inoltre, di fornire dei dati di confronto tra la nostra previsione e quella contenuta nel documento governativo.

Nelle nostre previsioni abbiamo tenuto conto di alcuni grafici rappresentativi di un secolo dell'andamento del debito pubblico, dei fabbisogni primari e degli interessi. Contemporaneamente, abbiamo considerato l'andamento di 60 anni di prelievo fiscale e di tasso di inflazione.

Nel formulare le previsioni di controllo abbiamo assunto che si determini una manovra di politica fiscale. Di conseguenza, parlando di stabilizzazione finanziaria, riteniamo che all'interno della simulata manovra economica si debbano includere misure addizionali rispet-

to a quelle ricomprese nella previsione di controllo. È chiaro perciò che l'andamento tendenziale, a nostro parere, deve comprendere determinate misure concernenti un minimo di interventi di natura fiscale che riteniamo indispensabili. Abbiamo, infatti, indicato l'insieme degli impulsi discrezionali di finanza pubblica nell'ambito di una previsione di controllo.

Prima di prendere in considerazione l'andamento dell'economia italiana, a mio parere è necessario soffermarsi su alcuni aspetti fondamentali del problema. Considerato lo stato della finanza pubblica, è indispensabile prendere determinati provvedimenti, che a mio parere debbono considerarsi tendenziali per addivenire a determinate soluzioni.

A questo proposito abbiamo immaginato che vi siano 4.000 miliardi di maggiori entrate, derivanti dai decreti di maggio, nel corso del 1988 e che vi sia una maggiore entrata di 800 miliardi derivante da un aumento dell'IVA per lo stesso anno, generata da una *tranche* di un più generale provvedimento che dovrebbe essere di un ordine di grandezza molto più vasto e che dà risultati anche nel 1989.

Per il 1989 abbiamo previsto che vi sia un minor gettito di imposte dirette quantificabile in 4.500 miliardi, mentre abbiamo immaginato un aumento di 2.500 miliardi derivanti da minori spese e di 1.000 miliardi derivanti da imposte sull'energia. Chiaramente questi provvedimenti sarebbero validi anche per gli anni successivi e verrebbero affiancati da un'ulteriore riduzione della spesa quantificabile in 2.500 miliardi nel 1990.

Questo è il quadro che a nostro parere è più probabile, soprattutto perchè non considera quei provvedimenti di carattere eccezionale che consentiranno di procedere ad una stabilizzazione finanziaria o ad un rientro del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Tutto questo condiziona le previsioni di controllo relative al 1988-1989-1990.

Ora, il tasso di espansione dell'attività economica in corso quest'anno è decisamente consistente e non sarà toccato in modo rilevante nei suoi risultati medi, anche adottando quei provvedimenti che abbiamo indicato.

Di conseguenza, i risultati che troveremo a

consuntivo alla fine di quest'anno ci daranno una crescita anche leggermente superiore rispetto a quella dello scorso anno, con un disavanzo di conto corrente all'incirca di 7.000 miliardi. Questo si affiancherà ad un'inflazione che, pur non ritornando ai livelli degli anni passati, tenderà leggermente a crescere in corso di anno (al 5,3 per cento quest'anno e a tassi vicini al 6 per cento negli anni successivi), cui dovranno accompagnarsi, per questa associazione di vincoli dall'esterno e di leggere tensioni di natura inflazionistica, tassi di interesse nominale crescenti.

Nello stesso tempo in cui abbiamo formulato queste previsioni abbiamo anche immaginato che le condizioni che avevamo davanti non ci consentissero di attribuire alle intenzioni del Governo, o per lo meno alle capacità di realizzazione del Governo, un contenimento della contrattazione dei salari dei dipendenti pubblici molto più consistente di quanto non sia avvenuto per quanto riguarda il contratto della scuola.

Di conseguenza, abbiamo una dinamica delle retribuzioni del settore pubblico che sta dietro a questa soluzione tendenziale che è decisamente elevata: la voce «Reddito da lavoro dipendente AA.PP.» dello stampato distribuito vi dà immediatamente un'idea dell'entità, anche in termini reali, di quello che potrebbe accadere se, *mutatis mutandis*, pur prendendo in considerazione le diverse situazioni delle varie categorie del pubblico impiego, si addivenisse ad una ricontrattazione delle posizioni salariali abbastanza «allegra», come è stato forse fatto per la scuola.

Ciò comporterebbe una crescita delle retribuzioni in termini reali dell'ordine del 4,7 per cento, a fronte di una crescita delle retribuzioni degli altri settori, e in particolare del settore industriale, decisamente più contenuta.

Questo è il punto che rende in un certo senso scricchiolante non solo la soluzione tendenziale, ma qualsiasi soluzione di manovra di finanza pubblica, poichè mette in discussione la distribuzione del reddito all'interno stesso dei diversi settori e soprattutto nei confronti e a danno di quei settori che sono esposti alla concorrenza internazionale.

Il problema della compatibilità delle decisioni del settore pubblico è, a nostro parere,

un problema rilevante, quello che maggiormente condiziona la credibilità di annunci relativi a manovre di finanza pubblica. Basti prendere in considerazione un dato elementare, che è quello costituito dal livello raggiunto dal debito pubblico. Generalmente gli economisti guardano con disdegno chi prenda spunto dal fatto che il livello del debito pubblico ha raggiunto il livello del PIL, poichè ritengono che in realtà non cambi alcunchè il fatto che l'uno sia, ad esempio, il 90 per cento o il 120 per cento dell'altro.

C'è però una considerazione, direi visiva, che viene fuori quando si prende in considerazione il fatto che ormai il PIL è di un milione di miliardi, o per semplicità di un trilione di lire, e il debito pubblico è anch'esso di un trilione di lire; il che sta ad indicare che se su quest'ultimo viene pagato un ammontare di interesse corrispondente ad 85.000 miliardi di lire, cioè l'8,5 per cento del debito in essere, sia quello fruttifero che quello non fruttifero, e se il tasso di crescita dell'economia in termini reali è del 3 per cento e l'inflazione è del 5,5 per cento, e cioè il PIL cresce dell'8,5 per cento, nel momento in cui lo Stato si è impegnato a retribuire la detenzione del debito pubblico sulla base di quell'ammontare, ha allocato tutto il prodotto addizionale che verrà reso disponibile nel corso del 1988 ai possessori del debito pubblico.

Qualsiasi altro tentativo di redistribuzione del reddito dovrà sottrarre qualcosa a qualcuno, nel senso di ridurre il livello di comando reale esercitato sulle risorse per poter soddisfare eventualmente altri impegni, che sono esattamente quelli cui mi riferivo prima: impegni a pagare retribuzioni crescenti in termini reali ai dipendenti pubblici, in misura superiore all'incremento della produttività per addetto dell'intera economia. Il che vuol dire che non vi sarà la produzione delle risorse che lo Stato si impegna a distribuire e di conseguenza vi sarà qualcuno che dovrà rinunciare al proprio livello di comando sulle risorse.

Altro impegno è quello connesso alla riduzione delle aliquote Irpef, riduzione giustamente attesa, ma che in ogni caso spinge nella direzione opposta rispetto alla capacità di reperire fondi da parte dello Stato per far fronte agli impegni assunti.

L'altro aspetto di incongruenza nell'ambito di queste decisioni contraddittorie nasce proprio dal fatto che abbiamo una situazione piuttosto squilibrata che torna a riemergere per quanto concerne la bilancia dei pagamenti, dopo che è passata l'ondata di miglioramento della ragione di scambio. Quindi ci ripresentiamo più o meno nelle condizioni di fine 1988 per quanto riguarda la bilancia dei pagamenti e nello stesso tempo stiamo prendendo impegni per andare verso un'unione monetaria che implica una maggiore stabilità del tasso di cambio.

Ma se si deve ripristinare l'equilibrio dei conti con l'estero, e non si vuole alimentare l'inflazione all'interno usando il tasso di cambio, ciò dovrà avvenire mediante la ricostituzione di competitività che passa attraverso il controllo della crescita dei costi nei settori esposti alla concorrenza internazionale. Questi si troverebbero allora penalizzati dal forte controllo esercitato dal tasso di cambio circa la capacità delle aziende di pagare loro retribuzioni crescenti e nello stesso tempo vedrebbero sottrarsi comando sulle risorse da parte dei dipendenti pubblici che non sono esposti alla concorrenza internazionale e per i quali, quindi, il limite, per lo meno così immediatamente cogente, non sussiste.

Queste contraddizioni possono certamente trovare una risoluzione temporanea, ma ciò può accadere solamente con un rialzo dei tassi di interesse sempre più consistente, proprio per garantire i detentori di debito pubblico che tutti i «pezzi del quadro» stanno insieme. E poichè il quadro sta diventando più rischioso, perchè essi siano convinti e vogliano affrontare questo rischio il prezzo da pagare sarà probabilmente sempre più elevato. Se questa è la situazione, si presenta abbastanza difficile realizzare l'operazione fondamentale del piano di rientro, che è quella di creare le condizioni affinché possano ridursi i tassi di interesse reali.

E allora l'entità delle misure non può essere certamente quella che noi indichiamo nella soluzione tendenziale. È muovendo da queste considerazioni che abbiamo immaginato, senza porci particolari problemi di praticabilità politica dei singoli provvedimenti, quantitativamente quale può essere l'entità delle misure

necessarie per rovesciare con pazienza entro il 1990 il segno della bilancia dei pagamenti correnti.

Questo è quanto abbiamo indicato nella previsione che abbiamo chiamato di stabilizzazione finanziaria che include, oltre a tutte le misure che sono giudicate sotto il termine «previsione di controllo» alla tabella 2, tutte le altre misure indicate sotto il termine «stabilizzazione finanziaria». La somma dei provvedimenti addizionali indicati è all'incirca di 10.300 miliardi nel corso del 1989 e di ulteriori 10.500 miliardi nel corso del 1990 per un ammontare complessivo, se sommiamo a queste anche le somme già incluse nel tendenziale che costituiscono la soglia minima, di circa 12.000-13.000 miliardi all'anno nel 1989 e nel 1990. Effetto di queste manovre, chiaramente puramente quantitativo, non nei suoi risvolti sociali, è quanto indicato nelle tre colonne relative agli anni 1988, 1989 e 1990 sotto la voce «stabilizzazione finanziaria». L'impatto per il 1988 non è particolarmente rilevante; lo diventa invece nel corso del 1989, dove si dimezza il disavanzo di conto estero e si azzerà all'incirca nel 1990 senza grossi costi in termini di crescita. Ci si può domandare perchè questo avvenga.

Ci sono ordini di ragioni. La prima fa riferimento al fatto che, al di là delle misure che abbiamo immaginato applicate alla finanza pubblica, abbiamo supposto che esercizi di austerità di questo genere consentano di contenere anche la dinamica dei salari industriali. Infatti sotto il titolo «salari e orari industriali», se si confrontano le due previsioni, si vede che c'è un contenimento deciso in termini reali dei salari industriali che non crescono per gli anni 1989 e 1990. Pertanto accoppiamento di misure di finanza pubblica e contenimento della crescita del costo del lavoro nei settori esposti alla concorrenza internazionale consentono di rovesciare l'andamento della bilancia dei pagamenti correnti attraverso una maggiore dinamica delle esportazioni, e quindi sostituendo le esportazioni ai consumi. Infatti si può verificare che la domanda interna complessiva cresca in misura decisamente inferiore a quella della soluzione tendenziale e a quella del prodotto interno lordo proprio per questa operazione di riallo-

cazione della domanda consentita dalla politica dei redditi che si è ipotizzato si sia in grado di mettere in atto sotto quelle condizioni.

L'altro aspetto che in qualche modo può giustificare anche un costo relativamente basso di una manovra di finanza pubblica - è un aspetto su cui si può discutere a lungo - è costituito dal fatto che se una manovra di questa entità riesce a mutare il clima delle aspettative degli operatori, questo può anche, in un certo senso, stimolare una maggiore domanda proprio perchè si definisce un quadro prospettico di maggiore certezza, per cui decisioni di comportamenti più cauti nella spesa possono invece recedere e lasciare il posto a decisioni di spesa più tranquille e si può determinare una maggiore propensione al consumo. È un dato in qualche modo certamente discutibile, ma che può anche prospettare effetti positivi non facilmente attendibili da riduzioni della disponibilità del settore pubblico a fornire reddito alle famiglie.

Questi sono gli aspetti principali delle nostre soluzioni e delle valutazioni che diamo circa l'andamento dell'economia nei prossimi due anni. Non mi sembra il caso di soffermarmi oltre perchè le cifre che mi sono state mostrate parlano da sole, in particolar modo il grafico relativo all'andamento del rapporto tra debito pubblico e PIL nel quale stiamo toccando vertici mai raggiunti nemmeno in occasioni eccezionali, come nel corso delle guerre, non solo le più recenti, ma anche quelle più lontane come l'ultima del Risorgimento.

Nel grafico riportato al foglio numero 5 è interessante osservare come anche il peso degli interessi stia raggiungendo livelli mai sperimentati in precedenza e come in fasi di rientro da una situazione drammatica di finanza pubblica, come quella determinatasi dopo la terza guerra di indipendenza, il rientro sia stato consentito da un fabbisogno primario che è diventato un avanzo primario. Di conseguenza la linea che le varie misure di tamponamento di questi ultimi anni hanno spinto lentamente verso lo zero è molto probabile debba scendere più rapidamente sotto lo zero per cominciare a far convergere anche quella tratteggiata verso condizioni più equilibrare e stabilizzanti.

Un ultimo commento va rivolto al grafico più complesso perchè prende in considerazione lo Stato come fornitore di un determinato insieme di servizi che vengono finanziati o con entrate ufficiali, o con la riduzione del potere d'acquisto della moneta o dei titoli in mano al pubblico e a tutta l'economia; è quella che viene chiamata la tassa da inflazione. Tale tassa va considerata al netto degli interessi che lo Stato paga ai detentori di debito pubblico. La linea tratteggiata ci dà l'ammontare di queste entrate complessive, sia da entrate ufficiali che da tassa da inflazione al netto degli interessi. È ovvio che nelle fasi di più intensa inflazione l'entrata complessiva, come negli anni tra il 1940 e il 1946, sia magnificata dall'andamento della tassa da inflazione che, come possiamo vedere nel grafico del debito pubblico, ha praticamente cancellato il debito pubblico. Così come si può vedere che le operazioni effettuate negli anni della deflazione, dal 1926 al 1936, costituivano un pagamento netto effettuato dallo Stato verso i cittadini proprio in conseguenza del fatto che i prezzi andavano riducendosi e quindi i titoli e la moneta in possesso dei cittadini aumentavano il loro potere d'acquisto.

Al di là di questi aspetti storici, mi pare che possa essere interessante quanto è accaduto tra il 1981 ed il 1985: in qualche modo vi è stata la decisione di ridurre il prelievo fiscale complessivo e la cosiddetta tassa da inflazione. È stato a questo punto che sono subentrati i problemi di gestione del debito pubblico, perchè a quella decisione di ridurre la tassa da inflazione, che aveva consentito di finanziare parte del disavanzo nel decennio 1970-1980 - lo si evince nel grafico dalla differenza tra la linea tratteggiata e quella continua -, non sono poi seguite manovre coerenti con la medesima. Di conseguenza lo squilibrio tra l'aumento di spesa e questa riduzione delle entrate ufficiali ha provocato una crescita del debito, indicata mediante questi grafici. Il rovesciamento di tale situazione può avvenire, sì, attraverso la riduzione dei tassi di interesse reali, così come viene indicato nel documento del Governo, ma a condizione che sussista la capacità di rendere credibile questa operazione. Il susseguirsi di piccole o medie azioni di tamponamento, anno per anno ed incerte ogni

anno, non consente una riduzione adeguata dei tassi di interesse reali, perchè volta per volta continua a sussistere l'incertezza circa la riduzione del fabbisogno primario. Per cui l'aspetto rilevante, a nostro parere, al di là dei dettagli tecnici, è che occorre fare uno sforzo per giungere, come effetto d'annuncio, alla realizzazione di un meccanismo che determini automaticamente una riduzione di spesa da un lato ed un progressivo aumento delle entrate dall'altro, questo per dare maggiore credibilità ai piani del Governo. In questo modo vi sarà qualche certezza, definita sul piano legislativo, attraverso l'innescamento di automatismi. Se Governo e Parlamento tenteranno di uscire da questo quadro, gli operatori si attenderanno che in futuro i tassi di interesse scenderanno, perchè minore sarà il fabbisogno del settore pubblico in termini di finanziamento. Mentre se ci si attende che in futuro il Governo sarà meno presente sul mercato, fin d'ora gli operatori metteranno in atto dei comportamenti che faranno scendere i tassi di interesse, proprio perchè si attendono che fra due o tre anni questo effetto di minore finanziamento si verificherà.

**PRESIDENTE.** Rispetto alla stabilizzazione finanziaria che avete descritto, che rapporti vi sono tra questa e il documento di programmazione economica del Governo? Sono casuali sovrapposizioni di due ipotesi diverse o, sostanzialmente, si è giunti ad una ipotesi unica? Cioè, il Governo con quali strumenti dovrebbe ottenere questi risultati?

**ONOFRI.** Siamo arrivati a questa configurazione della manovra non tanto guardando alla praticabilità delle singole misure, ma cercando quella entità delle misure che consenta di governare anno per anno la bilancia dei pagamenti.

**PRESIDENTE.** Significa, quindi, il controllo della congiuntura, dell'economia nel breve periodo, e ciò ha indotto a proporre misure che poi sono molto simili a quelle indicate nel programma del Governo?

**ONOFRI.** Se andiamo a vedere i risultati del quadro tendenziale del documento program-

matico del Governo e il nostro quadro tendenziale - che include già delle misure non previste da quello del Governo - si può osservare che gli indicatori sono molto simili; varia soltanto la proiezione dell'inflazione che, secondo le nostre previsioni, è leggermente più alta. Infatti nel documento del Governo si prevede che l'inflazione scenderà dal 4,5 al 3,5 per cento in un anno; secondo le nostre previsioni, invece, questa salirà dal 5 al 6 per cento nel corso dei prossimi tre anni. Di conseguenza un aumento del prodotto interno lordo - dovuto ad una maggiore crescita dei prezzi - dimostrerebbe che si colpiscono alcuni obiettivi, non certo che si è ridotta l'entità del debito, ossia viene semplicemente aumentato il denominatore, il prodotto interno lordo, in termini nominali.

**TANTAZZI.** Vorrei aggiungere qualcosa con riferimento a questo ultimo punto. Finora ci siamo soffermati, più che sul problema generale della stabilizzazione finanziaria, sull'evoluzione del saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti che, come si può vedere al terzo rigo della prima tabella al nostro esame, tende a deteriorarsi per tutto il periodo considerato. Vorrei sottolineare questo aspetto, perchè rispetto alle previsioni che ci sono state presentate dai colleghi del CER vi sono alcune sensibili differenze su questo punto, nel senso che noi abbiamo delle previsioni di disavanzo della bilancia dei pagamenti che, almeno per l'anno in corso, ci sembrano molto più realistiche di quelle da loro indicate. Nelle tre colonne, che rappresentano gli effetti della misura che abbiamo chiamato di stabilizzazione finanziaria, si tende a contenere l'entità dello squilibrio che si sta formando con l'estero.

**PRESIDENTE.** La vostra ipotesi di controllo è in qualche modo inconsistente, perchè è difficile pensare che nel 1990 si possa avere una liberalizzazione del movimento di capitali e un saldo di conto corrente di 10.000 miliardi di disavanzo. Secondo me, il mercato o le autorità devono provvedere.

**TANTAZZI.** Sì, vi è la possibilità di un *excursus* di capitali, tant'è vero che nel 1990

occorrerebbe finanziare oltre che il disavanzo di 11.000 miliardi di saldo di conto corrente anche quella parte - di circa 5.000-6.000 miliardi - derivante dalla diversificazione del portafoglio degli investitori italiani, famiglie ed imprese, che potranno investire in titoli emessi da altri Stati. Quindi, alla necessità di fare fronte a questi spostamenti di capitale si aggiungerà un disavanzo elevato del saldo di conto corrente. Noi riteniamo che nei primi due anni sia questo l'andamento più probabile della situazione economica, cioè la nostra previsione presenta tutta una serie di probabilità, mentre quella contenuta nel documento programmatico è una previsione di tipo normativo perchè indica quello che occorre fare per ottenere certi risultati; noi - ripeto - indichiamo, fra i vari scenari possibili, quello più probabile.

Bisogna tenere presente che la situazione internazionale non ci è favorevole in questo momento. Il documento del Governo ritiene probabile una riduzione dei tassi di interesse internazionali, mentre a noi sembra che le prospettive immediate non vadano in questo senso, anzi vi è una certa tendenza al rialzo dei tassi di interesse internazionali.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i professori Tantazzi e Onofri per la loro esposizione.

I senatori e i deputati che intendono porre quesiti ai rappresentanti di Prometeia hanno facoltà di parlare.

**BARCA.** Il vostro documento ha una sua logica e fornisce specifici dati in funzione delle problematiche oggetto di questa discussione.

Vorrei soltanto chiedere se era stata fatta, al di là delle cifre che sono state fornite a proposito degli anni 1988-1989-1990, una ipotesi di stabilizzazione finanziaria della manovra che prospetti una disaggregazione per il PIL e la domanda interna per il Nord e il Sud, agli effetti della divaricazione tra Nord e Sud. Vorrei sapere se avete valutato la possibile incidenza della manovra sul tasso di disoccupazione.

**ONOFRI.** Per quanto riguarda la disaggregazione Nord-Sud, non abbiamo alcuna possibilità di fare questa valutazione perchè assumia-

mo la configurazione finanziaria della economia nel suo insieme. Tuttavia, mi rendo conto delle considerazioni che stanno dietro e che inducono a questa osservazione.

Per quello che riguarda la disoccupazione, i dati non sono indicati. Qualche decimo di disoccupazione in più si determina (il passaggio, se non ricordo male, è da 12,3, nel caso del nostro tendenziale, a 12,4-12,5), ma sono effetti non macroscopici, almeno nell'arco di tempo che prendiamo in considerazione, proprio perchè un contenimento della crescita dei salari nel settore esposto alla concorrenza internazionale consente di riportare la domanda dai consumi (che sono certamente già compresi) agli investimenti e alle esportazioni. Allora la compensazione tra salari e minori consumi, da un lato, e maggiori esportazioni ed investimenti, dall'altro, è pressochè totale, per cui un effetto molto rilevante in termini di occupazione non dovrebbe determinarsi.

Proprio per questi aspetti insistevo prima, a proposito di politica dei redditi, sulla responsabilità che, in qualche modo, il Governo si è assunto siglando il recente contratto per il settore della scuola. Non dimentichiamoci quello che accadde nel 1962. Noi ricordiamo il 1962 come l'anno dei metalmeccanici ma, in realtà, fu concluso, prima del contratto dei metalmeccanici, il famoso contratto della scuola con incrementi dell'ordine del 20 per cento in termini reali dell'epoca.

È chiaro che una variazione del 2 o del 3, rispetto ad un dato medio italiano, non pone problemi; i problemi nascono nel momento in cui noi pensiamo che il 12 sia una media tra un dato quasi fisiologico e un dato che invece sale al 19,9. A questo punto, sono d'accordo che noi reggiamo sul mercato, in qualche modo «scoppiamo», e si devono assumere provvedimenti con un saldo della bilancia corrente; ma non reggiamo se è vero il dato del 19,9.

**FERRARI-AGGRADI.** Questa tabella, indicando il debito pubblico sul PIL, ci mostra come le cose, all'inizio del secolo, ancora andavano molto bene; poi con Giolitti e gli altri siamo andati meglio almeno fino all'inizio della prima guerra mondiale. C'è un peggioramento con la prima guerra mondiale e una

forte svalutazione; segue la follia fascista, quindi il crollo con la seconda grossa svalutazione monetaria. Nonostante tutto, adesso siamo riusciti a recuperare la situazione del 1938; la guerra del *welfare* sta costando più delle due guerre mondiali.

*ONOFRI*. In realtà si tratta, per gli ultimi dati fino al 1995, di tendenze se nulla verrà fatto.

*FERRARI-AGGRADI*. Questo è grave; avete dato la battaglia come persa.

*PRESIDENTE*. Qualora la politica di stabilizzazione venisse proseguita fino al 1995, raggiungeremo un massimo di 103 nel 1992 e poi ci sarebbe una regressione al di sotto di 100 per il 1995 (questo era su un precedente rapporto di Prometeia); quindi ci sarebbe una differenza di quasi 20 punti rispetto a quello che il senatore Ferrari-Aggradi ha notato nella tabella; insomma, la politica economica è di pura manutenzione.

Sulla questione dei salari pubblici, le vostre previsioni della stabilizzazione finanziaria, che pure inglobano il contratto della scuola, che cosa prevedono per gli altri contratti?

*ONOFRI*. La differenza è piuttosto forte, poichè è quasi di 2 punti. Non so esprimerla in termini di incrementi mensili, perchè in realtà dovremmo riprendere i 1.230 miliardi del 1990 e rapportarli ai singoli dipendenti.

*PRESIDENTE*. Ringrazio i professori di Prometeia che ci hanno fornito un quadro che, pure con intendimenti e strumenti diversi, conduce a conclusioni simili, cioè che i rischi della fragilità della situazione valutaria e del mercato del debito pubblico suggeriscono sia politiche che si giocano sulla limitazione degli incrementi remunerativi dei redditi, sia politiche di riduzione del *deficit* primario delle pubbliche amministrazioni.

C'è abbastanza corda - secondo questa ipotesi, ma mi pare anche secondo l'ipotesi del CER - senza correre per dodici mesi gravi rischi che la situazione precipiti.

Vi è perciò la possibilità che i comportamenti della nostra classe politica, cioè del Governo e del Parlamento, siano più simili alle ipotesi prospettate nella soluzione di controllo che a quelle di stabilizzazione finanziaria. In questo caso noi avremmo tempi ridotti per prendere

delle decisioni: infatti tra circa 24 mesi la fragilità del sistema sarà prossima alla rottura. Nel nostro lavoro dobbiamo tener conto di questa previsione.

Possiamo risolvere la questione con misure di modesta entità per il 1988 e per i primi mesi del 1989, ma i problemi resterebbero sul tappeto. Purtroppo, però, gli squilibri esistenti tendono indiscutibilmente ad un peggioramento e si rischia - lo ripeto - di raggiungere il punto di rottura. Una seria correzione del problema presuppone delle misure adottate già nel corso del 1988. Inoltre si deve far riferimento a misure notevoli, quantificabili in circa 12.000 miliardi, tendenti a compensare le minori entrate che si registreranno nel corso dell'anno.

Il panorama di politica economica che è davanti ai nostri occhi tende a convergere. Non vi sono state discordanze di fondo nell'ambito delle diverse audizioni.

Ringrazio a nome della Commissione i rappresentanti di Prometeia per le loro esposizioni, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992 è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 20,15.*

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 1988

Seduta congiunta (antimeridiana)

con la

V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati

**Presidenza**  
**del Presidente ANDREATTA**  
**indi del Vice Presidente ANDRIANI**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, per la Banca d'Italia il professor Lamberto Dini, direttore generale, il*

*professor Giancarlo Morcaldo, direttore principale del Servizio studi, il professor Ignazio Visco, condirettore del Servizio studi, e il professor Francesco D'Errico, direttore della Segreteria particolare; per l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isco) il professor Salvatore Guidotti, presidente, il professor Giovanni De Cindio, dirigente di ricerca, e il professor Paolo Zanchi, dirigente di ricerca; per l'Istituto centrale di statistica (Istat) il professor Guido Rey, presidente.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,20.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992.

I colleghi della Camera ci comunicano che hanno mandato una piccola delegazione in quanto continua alla Camera la discussione sulla riforma della legge n. 468 che doveva concludersi ieri sera.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti della Banca d'Italia, dell'Isco e dell'Istat. Se non si fanno osservazioni, verranno ascoltati innanzitutto i rappresentanti della Banca d'Italia.

*Vengono quindi introdotti il professor Lamberto Dini, il professor Giancarlo Morcaldo, il professor Ignazio Visco e il professor Francesco D'Errico.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia**

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione la Banca d'Italia e il suo direttore generale, professor Lamberto Dini, per la collaborazione che ancora una volta intendo dare al Parlamento rispondendo alle questioni che sono state loro sottoposte inerenti al documento di programmazione economico-finanziaria del Governo.

Il professor Dini ha preparato una relazione, che verrà poi distribuita, per cui gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

*DINI.* Onorevole Presidente, onorevoli senatori e deputati, negli ultimi anni l'economia italiana ha conseguito risultati importanti. La produzione è cresciuta a tassi superiori a quelli della gran parte dei principali paesi industriali. Nel complesso il tasso di occupazione nei settori diversi da quello agricolo è aumentato. Il settore industriale ha relizzato rilevanti incrementi di produttività. L'inflazione ha subito un calo considerevole. La bilancia dei pagamenti è rimasta in sostanziale pareggio.

Questi progressi sono stati favoriti dal miglioramento intervenuto nelle ragioni di scambio e dalla lunga fase espansiva dell'economia internazionale. Ma essi sono stati il frutto dell'azione di politica economica mirata al rientro dall'inflazione, che ha stimolato la ricerca di più elevati livelli di competitività.

L'economia italiana possiede potenzialità non ancora pienamente espresse, unite a elementi di debolezza. I conti con l'estero presentano fragilità strutturali: le esportazioni si concentrano nei settori tradizionali esposti alla concorrenza dei paesi emergenti; la sensibilità delle importazioni alle variazioni della domanda interna è elevata; la piena liberalizzazione dei movimenti di capitali implica margini di rischio, in particolare per l'elevatezza del fabbisogno e del debito pubblico; permane un differenziale di inflazione rispetto agli altri principali paesi industriali; i progressi compiuti nel comparto della finanza pubblica, anche se non trascurabili, sono insufficienti a evitare il proseguire dell'accumulo del debito.

Le buone prospettive dell'economia internazionale e la piena realizzazione, dal 1992, del mercato unico europeo forniscono al nostro paese nuove possibilità di sviluppo; è necessario porre le premesse affinché esse possano essere colte. Occorre accrescere la produttività, soprattutto quella dei servizi pubblici; ricondurre la dinamica dei salari nominali verso tassi analoghi a quelli dei principali paesi europei; espandere la base produttiva nei settori a tecnologia avanzata.

A tal fine, è necessario, in primo luogo, risanare la finanza pubblica, in modo da destinare una quota maggiore di risorse al finanziamento degli investimenti, e rimuovere i condizionamenti all'operatività del settore

privato derivanti dalla inadeguatezza dei servizi pubblici.

Il libero accesso a mercati più vasti può consentirci conquiste di nuovi spazi. Ne potrebbero derivare un allentamento del vincolo estero alla crescita e un contributo al riassorbimento della disoccupazione. Qualora prevalessero comportamenti incoerenti con gli obiettivi, l'Italia non sarà in grado di svolgere in Europa il ruolo che le compete, in base alle sue potenzialità.

Negli ultimi anni, la ripresa del processo di crescita, il rallentamento dell'inflazione e le misure correttive assunte hanno consentito di frenare la dinamica espansiva del disavanzo di bilancio.

L'incidenza sul prodotto interno del fabbisogno del settore pubblico, aggregato che meglio di altri sintetizza lo stato della finanza pubblica, dopo essere aumentata dal 9,6 a oltre il 14 per cento fra il 1980 e il 1983, è gradualmente scesa all'11,6 per cento nel 1987. La riduzione risulta più rilevante per il fabbisogno al netto degli interessi, che dopo l'innalzamento dal 4,3 al 6,8 per cento del prodotto interno è sceso al 3,4 per cento nel 1987.

Tuttavia, il debito pubblico ha continuato a crescere a ritmo sostenuto, passando da 455.500 miliardi nel 1983 a 910.000 a fine 1987, ossia dal 71,9 al 92,6 per cento del prodotto interno.

Alcuni raffronti internazionali dell'aggregato «pubbliche amministrazioni» dei conti nazionali confermano l'anomala situazione dei nostri conti pubblici sia per la maggiore consistenza del debito sia per il permanere di uno squilibrio di bilancio al netto dell'onere per interessi.

Alla fine del 1987, infatti, l'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno risultava pari al 53 per cento nel Regno Unito, al 43,2 nella Germania Federale e al 38,3 per cento in Francia contro il 92,6 per cento in Italia. Anche il flusso dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (che differisce dal concetto di fabbisogno in quanto esclude le partite di natura finanziaria) risultava notevolmente più elevato in Italia rispetto ai principali paesi industriali (10,5 per cento del prodotto interno nel 1987, a fronte di una media inferiore al 2 per cento per i più importanti

paesi europei). Il divario permane anche se si escludono gli oneri per interessi, nettamente più elevati nel nostro paese a causa soprattutto della maggiore rilevanza del debito; per l'Italia questo saldo risulta negativo, mentre per gli altri paesi industriali presenta attivi, in taluni casi cospicui.

Il divario del saldo al netto degli interessi riflette la minore pressione fiscale, che in Italia è di circa 5 punti inferiore a quella media dei restanti paesi CEE, interamente per il minor peso dell'imposizione indiretta. Piuttosto che dal livello delle aliquote, tale scostamento sembra derivare dalla minore propensione al consumo e da un più ampio grado di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili. I raffronti effettuati pongono anche in luce come in Italia una più bassa aliquota media dell'IVA sia compensata da più alte aliquote nell'ambito delle imposte specifiche.

Dal lato della spesa, gli esborsi complessivi al netto degli interessi sono in Italia di poco inferiori al livello medio dei principali paesi. I dati rilevati pongono altresì in luce che in altri paesi europei l'incidenza della spesa sul prodotto interno mostra un andamento discendente.

Nel trarre conclusioni dai raffronti internazionali va considerato che il reddito *pro capite*, a cui si possono almeno in parte legare le dimensioni relative del bilancio pubblico, è in Italia inferiore a quello medio dei principali paesi europei; va inoltre osservato che la valutazione nei conti nazionali dei servizi pubblici, effettuata in base al costo dei fattori impiegati, non pone in rilievo le maggiori inadeguatezze e carenze qualitative presenti in Italia rispetto agli altri principali paesi.

Per quanto riguarda l'andamento tendenziale della finanza pubblica in Italia e la sostenibilità del debito, occorre rilevare come i fattori che hanno consentito negli ultimi anni di conseguire la flessione del fabbisogno pubblico in rapporto al prodotto interno non siano in grado di assicurare la prosecuzione di questa tendenza, nè tanto meno il riequilibrio del bilancio.

Nelle ipotesi di politiche invariate e di evoluzione delle variabili macroeconomiche prese a base del documento del Governo (tasso reale di crescita del prodotto interno del 2,5-3

per cento, inflazione lievemente discendente e incremento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici in linea con quella del prodotto, compreso l'aumento della occupazione), il peso sul prodotto interno del fabbisogno al netto degli interessi (o disavanzo primario) rimarrebbe nel 1992 al livello definito con la legge finanziaria per il 1988 (3,2 per cento).

A causa del permanere del disavanzo primario, l'incidenza sul prodotto interno della spesa per interessi, dopo la flessione subita nel 1987, tornerebbe a salire, nonostante la riduzione dei tassi nominali connessa con la discesa ipotizzata dell'inflazione e dei saggi reali d'interesse sui mercati internazionali. A prescindere dalle ipotesi concernenti l'andamento di questi ultimi, va osservato che, nello scenario delineato, per ottenere continui aumenti nel peso dei titoli pubblici detenuti nei portafogli dei risparmiatori potrebbe rendersi necessaria una lievitazione dei rendimenti reali.

In assenza di interventi correttivi, il debito pubblico, come è detto nel documento del Governo, mostrerebbe una dinamica esplosiva. In particolare, permanendo il fabbisogno al netto di interessi sui livelli previsti per il 1988 (3,2 per cento del prodotto interno) e continuando a essere il saggio di interesse sui titoli di Stato più elevato dello sviluppo del reddito, l'incidenza del debito pubblico sul prodotto interno salirebbe dal 92,6 per cento del 1987 al 120 per cento nel 1992.

L'esperienza di altri paesi e l'analisi economica non consentono di individuare punti critici oltre i quali il processo di accumulo del debito inizierebbe a produrre effetti incontrollabili sulla domanda e sui prezzi. In passato, in alcuni paesi il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno ha raggiunto valori più elevati di quelli attuali in Italia, senza che effetti destabilizzanti si manifestassero. La sostenibilità del debito dipende da un insieme di fattori, quali il tasso di risparmio e le potenzialità di crescita dell'economia, il grado di percezione del debito come fattore di incremento dell'imposizione futura, la credibilità dello Stato come debitore.

L'analisi economica consente, tuttavia, di porre in rilievo che un debito pubblico elevato

costituisce un fattore potenziale di instabilità finanziaria, che può essere innescata sia da fattori interni sia da *shocks* esogeni. In particolare, la riduzione della parte del reddito da destinare alla remunerazione dei fattori della produzione e la corrispondente crescita di quella distribuita ai detentori dei titoli pubblici produrrebbe, oltre certi limiti, effetti disincentivanti dell'attività produttiva. In tali circostanze, non sarebbe di fatto possibile garantire condizioni di stabilità interna ed esterna e prospettive favorevoli di crescita.

I margini di manovra a disposizione delle autorità economiche sono, d'altra parte, oggi più stretti rispetto al passato, a causa della maggiore attenzione dei risparmiatori al rendimento reale dei titoli di Stato e della liberalizzazione dei movimenti di capitali.

Inoltre, una monetizzazione del debito originata dall'impossibilità di accrescere i collocamenti di titoli sul mercato riaprirebbe la strada alla ripresa dell'inflazione e all'innescarsi di una spirale tra inflazione e svalutazione. Essa non troverebbe temperamento, come in passato, nel ridimensionamento del disavanzo pubblico. Infatti, dal lato delle entrate, per innalzare la pressione tributaria, non si potrà far conto sul drenaggio fiscale prodotto dalla progressività dell'imposta personale sui redditi e dalla crescita dei prezzi; dal lato della spesa, sarebbe irrealistico pensare di ridurre l'onere del debito attraverso tassi reali negativi, per le spinte inflazionistiche che ne deriverebbero e per gli effetti perversi sul tasso di cambio.

D'altra parte, un ricorso più ampio e crescente all'indebitamento estero alleggerirebbe la pressione sul mercato finanziario interno ma implicherebbe l'assunzione di un rischio di cambio e, in prospettiva, renderebbe più stringente il vincolo esterno.

Gli impegni presi con l'atto unico europeo, volto alla realizzazione di un mercato integrato, richiedono tra l'altro la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale entro il 1990; il conseguimento di una più elevata integrazione finanziaria implicherebbe una riduzione del grado di autonomia nel controllo dei tassi d'interesse, che dovranno assicurare la coerenza tra i movimenti di capitale e la stabilità del cambio. Va in questa direzione

l'innovazione annunciata dal Ministero del tesoro, volta a non stabilire il prezzo base per i BOT a tre mesi.

Passiamo ora al riequilibrio dei conti pubblici e all'arresto del processo di crescita del debito.

La sottrazione di risparmio potenzialmente destinabile agli investimenti e i rischi di instabilità connessi con la dimensione del debito portano a concludere che il riequilibrio dei conti pubblici rappresenta la condizione necessaria per avviare la nostra economia lungo un sentiero di crescita equilibrata e duratura.

Nell'attuale congiuntura, l'ampio disavanzo pubblico spinge la domanda interna, soprattutto per beni di consumo; accresce il disavanzo dei conti con l'estero; diffonde aspettative di rialzo dei tassi di interesse che ostacolano l'ordinato funzionamento dei mercati finanziari e il collocamento dei titoli pubblici. Sono perciò indispensabili interventi volti a moderarne l'evoluzione.

L'azione correttiva di medio termine, riducendo l'assorbimento di risorse finanziarie da parte dello Stato, consentirà di accrescere la dotazione di capitale dell'economia, di migliorare le prospettive di crescita e di ridurre il livello della disoccupazione.

L'obiettivo del piano varato dal Governo è quello di tramutare il fabbisogno al netto degli interessi (pari al 3,47 per cento del prodotto interno nel 1987) in un lieve avanzo nel 1992 (0,44 per cento). La graduale flessione del ricorso all'assunzione di nuovi debiti da parte dello Stato dovrebbe consentire di avvicinare il livello del tasso d'interesse alla crescita del prodotto interno. Con il conseguimento di questo obiettivo, il debito pubblico crescerebbe unicamente per il maturare degli interessi; il suo peso sul prodotto interno tenderebbe a stabilizzarsi.

È possibile che le circostanze internazionali e in particolare la riduzione degli squilibri della bilancia dei pagamenti dei principali paesi industriali consentano una discesa dei tassi di interesse analoga a quella ipotizzata nel documento del Governo. Qualora, invece, il livello dei tassi internazionali e l'accresciuto grado di integrazione finanziaria non dovessero consentire di ricondurre i tassi al livello

indicato nel documento, si renderebbe necessario proseguire l'azione di riduzione del fabbisogno, aumentando l'attivo del saldo al netto degli interessi.

In una prospettiva di più lungo respiro si dovranno perseguire obiettivi più ambiziosi, quali l'azzeramento del disavanzo corrente, finalizzando il ricorso all'indebitamento all'accrescimento della dotazione di capitale e riducendo, nel contempo, il debito pubblico rispetto al prodotto interno.

In base ai dati riportati nel documento del Governo, il miglioramento del saldo del bilancio al netto degli interessi, pari al 3,9 per cento del prodotto interno, dovrebbe derivare principalmente dall'aumento della pressione fiscale, che tra il 1987 ed il 1992 crescerebbe di circa 3,3 punti percentuali. L'incremento deriverebbe per lo 0,8 per cento dalle misure già introdotte nella seconda metà del 1987 e all'inizio del 1988; per l'1,8 per cento dalla manovra programmata (incluso i 4.000 miliardi previsti dai provvedimenti introdotti con il decreto-legge del 30 maggio scorso); per lo 0,4 per cento dagli interventi sulle imposte indirette destinati a finanziare la revisione delle aliquote Irpef, prevista per il 1989; per lo 0,3 per cento dall'andamento spontaneo connesso con la progressività dell'Irpef applicata all'evoluzione dei redditi reali.

Il peso delle altre entrate sul prodotto interno dovrebbe diminuire dello 0,1 per cento: gli introiti aggiuntivi derivanti dalla vendita di beni patrimoniali dello Stato (pari allo 0,25 per cento) sarebbero in effetti più che compensati dalla flessione di quelli per operazioni finanziarie.

La dimensione della manovra sulla spesa corrente al netto degli interessi risulterebbe pari all'1,5 per cento del prodotto; la riduzione effettiva di tale spesa tuttavia sarebbe minore (sarebbe pari allo 0,9 per cento del prodotto tra il 1987 e il 1992) a causa della sua considerevole crescita tendenziale. Tale riduzione deriverebbe per quasi la metà dalle regole prospettate per la crescita delle retribuzioni unitarie dei dipendenti pubblici (il documento indica l'1 per cento reale in ciascun anno). Alla diminuzione della spesa corrente farebbe riscontro un'espansione di quella in conto capitale e per operazioni finanziarie di

circa 0,2 punti percentuali. Nel complesso, la spesa totale al netto degli interessi ridurrebbe la sua incidenza sul prodotto interno di soli 0,7 punti percentuali.

L'azione sulle entrate ridurrà il divario esistente tra la pressione fiscale del nostro paese e quella degli altri principali *partners* europei; essendo tale divario attribuibile in gran parte a un maggior grado di evasione, di elusione e di erosione delle basi imponibili, sarebbe necessario incidere soprattutto su di esso, piuttosto che attraverso l'innalzamento delle aliquote.

Ai fini del riassorbimento dei disavanzi, l'azione sulle entrate implica spinte sui prezzi ed è meno efficace rispetto al controllo della spesa. In particolare, l'aumento delle aliquote delle imposte indirette genera spinte sui prezzi (specie se non se ne sterilizzano gli effetti sulla scala mobile), con la conseguenza di far crescere la spesa, soprattutto quella per interessi. L'aumento ipotizzato della pressione fiscale e in particolare delle imposte indirette, per le quali da oggi alla fine del 1992 dovrebbero essere attuati interventi di dimensione pari a circa 1 punto e mezzo per cento del prodotto, (aggiuntivi rispetto a quelli occorrenti per adeguare le aliquote dei tributi specifici all'evoluzione dei prezzi, i cui effetti sono già compresi nelle stime tendenziali), potrebbe pertanto compromettere il desiderato rallentamento dell'inflazione.

La correzione della spesa resta prioritaria. Senza di essa nessun duraturo riequilibrio del bilancio pubblico potrà essere conseguito. L'aumento della pressione fiscale realizzato dal 1977 non è stato infatti sufficiente a ottenere una sostanziale riduzione del peso dei disavanzi.

Va osservato che con la definizione del contratto della scuola la spesa per il personale rischia di discostarsi in misura significativa dagli orientamenti programmatici. In base alle stime ufficiali, gli aumenti contrattuali concessi comporteranno un onere di circa 6.500 miliardi a regime nel 1991 (escludendo gli aggravii contributivi e i riflessi che si produrranno nel lungo termine sulle pensioni). Includendo gli aumenti connessi con la scala mobile, l'incremento della spesa per retribuzioni del comparto scuola, tra il 1988 e il 1991,

risulterà dell'ordine del 30 per cento, misura superiore a quella implicita nello stesso quadro tendenziale presentato dal Governo. Tale incremento potrebbe risultare maggiore qualora le adesioni al tempo aggiuntivo e al *part-time* assumessero valori meno favorevoli rispetto a quelli ipotizzati nelle stime ufficiali.

Si devono, quindi, evitare rincorse nelle richieste contrattuali degli altri comparti, respingere le istanze di inquadramenti generalizzati a livelli superiori, subordinare i miglioramenti da concedere al raggiungimento di risultati concreti in termini di qualità e di quantità del lavoro svolto. Questo se si deve rientrare entro i limiti di programmazione.

I margini di intervento sul complesso delle assegnazioni in favore delle famiglie e delle imprese appaiono rilevanti. I trasferimenti pubblici presentano, per quanto riguarda le famiglie, inefficienze distributive e, per quanto riguarda le imprese, una scarsa rispondenza agli obiettivi di politica economica. L'acquisizione di un maggior grado di controllo sull'evoluzione della spesa pubblica dovrà peraltro applicarsi a tutte le categorie di pagamento e a tutti i settori (previdenza, sanità, finanza locale).

Come posto in rilievo nel documento del Governo, l'azione correttiva richiederà la riforma della legislazione che regola l'attività dei principali comparti d'intervento; gran parte della spesa è infatti predeterminata dalle norme che fissano i diritti dei beneficiari delle prestazioni e dei servizi pubblici. Un contributo di rilievo nel ridimensionamento della spesa potrà anche provenire da una più attenta disamina della parte discrezionale di essa, attualmente ridefinita ogni anno nei bilanci senza un'analisi approfondita degli obiettivi perseguiti, delle vie alternative a disposizione per conseguirli e del loro costo in termini finanziari.

Parte delle difficoltà sinora incontrate nella regolazione dei disavanzi pubblici risiedono nell'inadeguatezza delle procedure di decisione rispetto alle problematiche di lungo periodo della finanza pubblica. Appare pertanto opportuno procedere a una revisione della legge n. 468 di riforma della contabilità di Stato, secondo le linee indicate nelle mozioni del giugno 1986 dalle due Commissioni bilan-

cio del Parlamento, volte a introdurre un più stretto collegamento tra la programmazione pluriennale della spesa pubblica e la manovra annuale. Tali indirizzi potrebbero essere integrati con la ridefinizione dei contenuti della legge finanziaria (in senso ancora più restrittivo di quanto auspicato nei predetti documenti) e del processo di formazione del bilancio dello Stato e della sua struttura, in modo da restituire questi strumenti all'ottica congiunturale che è loro propria.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Dini per la sua esposizione. I parlamentari che intendono porre quesiti ai nostri ospiti hanno facoltà di parlare.

Per quanto mi riguarda, vorrei riferirmi ad un punto a pagina 12 del documento allegato in cui il realismo dell'ipotesi relativa alla spontanea uscita dall'avvitamento finanziario per effetto di una riduzione dei tassi di interesse a livelli non superiori al tasso di crescita del PIL viene in qualche modo rimessa in dubbio e si dice che, qualora, questo non accada, è necessario proseguire nella riduzione delle spese e delle entrate in modo che il *surplus* primario aumenti oltre gli obiettivi proposti. In effetti, nelle particolari condizioni della attuale congiuntura monetaria mi sembra che non vi sia un paese in cui oggi i tassi di interesse siano vicini al tasso di crescita dei rispettivi PIL, e quindi chiedo se è immaginabile che, continuando le attuali tendenze, questa situazione che faciliterebbe il superamento della crescita del debito italiano rispetto al PIL possa essere considerata realistica. Naturalmente, questo non toglie che la proposta governativa nei suoi primi anni possa conseguire dei risultati, ma il periodo necessario per ottenere la stabilizzazione diventerebbe più lungo. Cortesemente la Banca d'Italia non mette in dubbio direttamente la cosa, ma tuttavia è chiaro che vi è in queste pagine un notevole scetticismo sulla possibilità di raggiungere una situazione di tassi reali che crescano come il PIL.

Quindi, sarebbero necessari altri 15.000-20.000 miliardi circa di riduzione del *deficit* di maggio, di aumento del *surplus*, per conseguire nel 1994 i risultati che qui si intende conseguire nel 1992.

Una casuale osservazione dei dati porta a considerare che il volume del fabbisogno pubblico ha una relativa scarsa influenza sul livello degli interessi reali. Non mi pare che nel Belgio, paese ad alto debito pubblico (forse perchè il debito è soprattutto estero), i tassi di interesse reali siano inferiori a quelli della Germania Federale o a quelli di altri paesi con una finanza sotto controllo.

Domando, allora, al professor Dini se vuole commentare queste considerazioni in modo da darci il senso della fatica e dei tempi lunghi che questi obiettivi fissati richiedono.

**DINI.** In effetti il piano del Governo prevede che con l'azione sull'entrata, in particolare, e con quella prevista sulla spesa sia possibile stabilizzare gli oneri per interessi nel 1992 e portarli, in rapporto al prodotto (come ha sottolineato il Presidente), in linea con la crescita del prodotto stesso.

Il piano prevede in questo modo di ridurre gli oneri per interessi rispetto al prodotto interno dell'1,56 per cento del totale. Nella tavola 7 del documento che abbiamo distribuito potete notare che la voce «interessi» scende dall'8,11 per cento al 6,55 per cento nel 1992: è questa la riduzione che si prevede con la moderazione prima e con la sparizione poi del disavanzo primario, cioè al netto degli interessi.

Le ipotesi sottostanti sono quelle indicate dal Presidente; io stesso ho detto che senza il riassorbimento dei disavanzi delle partite correnti nei principali paesi, che sono uno degli elementi che spiegano gli alti tassi reali che prevalgono oggi in tutti i paesi industriali, sarebbe difficile il conseguimento dell'obiettivo indicato dal Governo. Se i tassi internazionali non diminuiscono e l'inflazione rimane invariata o tende ad aumentare, sarà difficile anche il raggiungimento dell'obiettivo posto dal Governo.

Il Presidente ha giustamente notato che anche in paesi dove l'inflazione è molto più bassa i tassi reali rimangono elevati; questo significa che le aspettative di sconfitta definitiva e duratura dell'inflazione non sono ancora abbastanza concrete. Il paese in cui i tassi di interesse in termini reali sono più bassi è effettivamente quello degli Stati Uniti, che

però ha un tasso di inflazione superiore a quello degli altri paesi; negli Stati Uniti, infatti, che hanno un tasso di inflazione compreso tra il 4 e il 5 per cento, i tassi medi oggi non sono al di sopra dell'8 per cento, con una crescita del PIL intorno anch'essa al 4 per cento.

Questo è il solo paese nel quale l'eguaglianza tra tassi d'interesse e crescita del reddito è stato raggiunto; negli altri paesi permane un divario molto notevole con tassi di interesse reali estremamente elevati, grosso modo quanto in Italia.

BARCA. Volevo chiedere un chiarimento rispetto alla tavola 7 già citata del documento consegnatoci dalla Banca d'Italia.

Nel quadro programmatico è prevista per il 1990 una pressione fiscale del 38,47 per cento. Mi pare che nel corso dell'esposizione si dica che è ipotizzabile un aumento della pressione fiscale e io sono d'accordo con l'affermazione fatta alla pagina 10 del vostro documento, che in ogni caso la correzione della spesa resta prioritaria perchè altrimenti rischiamo soltanto di finanziare, con le maggiori entrate, inefficienze e sprechi o «trovate» come quella della specificità nella Pubblica amministrazione, che secondo me ha innescato un processo ormai inarrestabile.

Ma, detto questo, torno a ciò che mi interessava sapere. In corrispondenza dell'affermazione che la pressione fiscale è più bassa che negli altri paesi, nel quadro programmatico della citata tavola 7 viene ipotizzata per il 1990 una pressione fiscale del 38,47 per cento e del 39,04 per cento nel 1991. Disaggregando tale cifra, secondo questa programmazione, quale sarebbe il livello del prelievo obbligatorio complessivo gravante sulle imprese corrispondente a questo grado di pressione fiscale? Lo domando perchè credo che la competitività richieda un riferimento, più che alla pressione fiscale complessiva, al prelievo obbligatorio complessivo che grava sulle imprese.

DINI. Il documento del Governo non dà questi dettagli, senatore Barca; non è quindi specificato il modo in cui la pressione fiscale sarà aumentata.

BARCA. Lo so.

DINI. Tuttavia si può dire che l'inasprimento interesserà soprattutto le imposte indirette; infatti, secondo quanto indica il documento, la pressione fiscale, come ho detto in precedenza, aumenterà principalmente per effetto dell'imposizione indiretta; le imposte dirette sono previste aumentare, in rapporto al PIL, prevalentemente per l'effetto della progressività delle aliquote, in particolare dell'Irpef applicata all'aumento dei redditi reali si suppone invece che il drenaggio fiscale dovuto ai prezzi venga recuperato dai lavoratori.

Quindi si tratterebbe di imposte indirette le quali evidentemente avrebbero anch'esse un effetto sulla competitività delle imprese nella misura in cui non si tratti di imposte che siano recuperabili (in particolare quelle sulle esportazioni).

BARCA. Comunque è da auspicare il trasferimento da contributi sociali a fiscalizzazioni se vogliamo evitare che un tale aumento della pressione fiscale abbia ripercussioni troppo negative sul sistema delle imprese.

VIGNOLA. Vorrei leggere alcuni brevi passi dell'ultima relazione della Banca d'Italia, quella del 1987.

In un passo si dice: «Nella media del 1987 l'aumento della retribuzione *pro capite* è stato dell'8,6 per cento, quale risultato di un incremento del 7,1 per cento nel settore privato e del 12 per cento circa nella Amministrazione pubblica. Lo sviluppo della produttività ha permesso di contenere le pressioni sul tasso di inflazione. Il costo del lavoro per unità di prodotto per il complesso del settore privato è aumentato del 5,9 per cento e nella trasformazione industriale dell'1,8. Poichè in quest'ultimo comparto l'aumento dei prezzi impliciti è stato del 2,4 per cento, i margini di profitto si sono ulteriormente ampliati». E questa è una prima considerazione.

Un'altra frase interessante recita: «La crescita degli investimenti nel 1987 è stata sostanzialmente in linea, secondo le informazioni disponibili per il settore industriale, con i programmi annunciati dalle imprese all'inizio dell'anno. L'offerta nazionale di impianti, macchinari e mezzi di trasporto si è, tuttavia, adeguata solo in misura modesta alla domanda

(con una crescita in termini fisici pari, secondo gli indici della produzione industriale, al 2,1 per cento), risentendo dell'elevato grado di utilizzo della capacità produttiva». Quindi c'è stato un aumento di capacità produttiva, ma non corrispondente alla domanda.

L'ultima considerazione che ho annotato è la seguente: «La ripresa dell'impegno finanziario del settore pubblico in favore dell'accumulazione si è interamente concentrata nelle attività terziarie».

Ho citato queste tre affermazioni della Banca d'Italia per introdurre un discorso. È stato osservato che nell'ultima relazione del Governatore il problema del Mezzogiorno appare ignorato, anche se a mio avviso tale osservazione non investe solo la politica per il Mezzogiorno. Infatti, nel corso di questi anni, a partire dal 1985, la Banca d'Italia ha avuto un atteggiamento di critica e di suggerimento nel quadro di un dichiarato impegno per lo sviluppo, ad esempio dimostrando come l'aumento di capacità produttiva e di reddito delle imprese a seguito dei processi di ammodernamento realizzati avesse creato le condizioni per una diversificazione degli investimenti in direzione dell'allargamento della base produttiva. Nel 1986 la Banca d'Italia sconsolatamente constatò che tale diversificazione non si era verificata e che invece le accresciute capacità di reddito venivano utilizzate in investimenti finanziari.

Noto una progressiva attenuazione non tanto dell'impegno meridionalistico da parte dell'istituto centrale di emissione, quanto del suo impegno per lo sviluppo produttivo nel suo complesso, in particolare per l'allargamento della fase produttiva rispetto al recente passato, forse per i deludenti risultati delle sue previsioni e dei suoi incitamenti.

*DINI.* Credo che, come Banca centrale, il nostro istituto dedichi una grande attenzione ai problemi dello sviluppo generale del paese, anche nei suoi aspetti regionali, in particolare per il Mezzogiorno. Certo non è compito della Banca centrale prescrivere il modo in cui lo sviluppo stesso debba essere perseguito. Il nostro compito è di fare osservazioni, di avanzare rilievi: in particolare abbiamo posto l'accento

quest'anno sul fatto che i trasferimenti alle imprese provenienti dal settore statale non sono complessivamente finalizzati, nella loro distribuzione territoriale, a favorire le imprese che operano nel Mezzogiorno. Del resto, a me pare che quando la Banca d'Italia spinge verso il riequilibrio dei conti pubblici, lo faccia nella consapevolezza che si tratta di una condizione necessaria per aumentare l'occupazione, processo di cui trarranno vantaggio principalmente le regioni meridionali. I maggiori investimenti che tale equilibrio renderebbe possibile attuare avrebbero un effetto di trascinamento sull'occupazione nel Mezzogiorno; sulla loro destinazione territoriale non si può tuttavia operare con strumenti macroeconomici, ma attraverso interventi specifici dello Stato.

Francamente, vivendo la realtà della Banca d'Italia e conoscendone l'operato, non posso trarre la conclusione - come lei fa - di una minore attenzione ai problemi del Mezzogiorno rispetto agli anni precedenti.

Probabilmente lei ha tratto questa conclusione dalla mancanza nel testo di indicazioni specifiche in tal senso, ma a volte ciò può essere causato dal taglio che si vuole dare all'insieme del documento, che ovviamente non può occuparsi di tutti i singoli aspetti.

Le altre sue osservazioni sono corrette. L'aumento delle retribuzioni *pro capite* non si è tradotto in tendenze inflazionistiche sia per il contemporaneo sviluppo della produttività, sia per il continuo miglioramento, in corso da anni, delle ragioni di scambio.

*VIGNOLA.* Le osservazioni che ho riportato testimoniano che si va in direzione del miglior utilizzo degli impianti, ma non dell'allargamento della base produttiva.

*DINI.* Penso sia corretto dire che negli ultimi anni i nuovi investimenti sono stati impiegati nel miglioramento della qualità degli impianti. Ora si comincia ad avvertire la presenza anche di investimenti tesi ad allargare la capacità produttiva: i primi segnali in tal senso si sono avuti nel 1987 e stanno continuando anche quest'anno. Attualmente la capacità produttiva è pienamente utilizzata e l'aumento della produzione richiede nuovi investimenti.

VIGNOLA. I quali, però, vanno in direzione dell'ampliamento delle potenzialità produttive e non dell'allargamento della base produttiva.

DINI. Se lei intende riferirsi all'avvio di attività prima non esistenti, non ho elementi per risponderle, nè tale dato emerge dal documento governativo.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che la Banca d'Italia, svolgendo la propria funzione, rende possibile eliminare alcuni elementi di rischio che difficilmente permettono, se non ovviati, di tradurre l'utilizzo della capacità in allargamento della base produttiva.

Un paese come il nostro, che ha il debito pubblico che tutti conosciamo, che corre rischi di crisi finanziaria, è un paese nel quale le prospettive di allargamento della domanda vengono colte con mezzi eccezionali. Fino a quando penderà sull'Italia il pericolo di una crisi finanziaria, è ovvio che trovarsi con impianti in costruzione, in un momento in cui i tassi possono «schizzare» di vari punti ed il credito può essere chiuso, diventa un rischio mortale per una impresa. Pertanto, una condotta ordinata della politica finanziaria è condizione per un processo di allargamento della capacità produttiva.

GUNNELLA. Vorrei porre brevemente due domande. La prossima liberalizzazione dei movimenti di capitali che influenza avrà sui tassi reali in Europa? Quali saranno le ripercussioni in Italia ai fini della misura dell'andamento del debito pubblico? In che modo la Banca centrale nazionale, in assenza di una banca europea, può influire su tale fattore?

La seconda domanda riguarda l'indicazione secondo la quale in Italia la pressione fiscale è limitata rispetto agli altri paesi europei a causa di una minore incidenza delle imposte indirette, dovuta ad una limitazione dei consumi.

Vorrei sapere se questa limitazione dei consumi è quella che risulta statisticamente dal gettito delle imposte indirette o se è invece in relazione al dato della evasione che è notevolissima nel campo Irpef. Vorrei osservare che i rimedi che si propongono sono o una spinta ai consumi, che potrebbe però risultare

inflazionistica, o un aumento parallelo delle aliquote. Oppure bisogna seguire entrambe le direttive che sono state indicate: aumento dei consumi da una parte e dall'altra parte razionalizzazione delle aliquote.

DINI. L'influenza sui tassi della liberalizzazione non può essere prevista con esattezza. Intanto dobbiamo osservare che in Italia la liberalizzazione dei movimenti di capitali, esclusi quelli a breve termine, è già avvenuta in quanto i residenti già oggi possono fare investimenti di portafoglio in titoli con durata superiore a sei mesi. Dal luglio 1990 è prevista la liberalizzazione dei capitali a breve termine, vale a dire la possibilità in particolare per i residenti di detenere attività monetarie sull'estero, depositi e titoli a breve, e per le imprese di ricorrere al credito su tutti i mercati.

L'influenza dei tassi su questa liberalizzazione dipenderà dalle aspettative e dalla credibilità della politica economica. Un quadro di politica economica coerente con il contenimento dell'inflazione e con il rientro del disavanzo della finanza pubblica dovrebbe permettere di realizzare la liberalizzazione senza necessariamente dare vita ad effetti negativi sui tassi di interesse.

PRESIDENTE. A parte una maggiore volatilità dei tassi.

ANDRIANI. Il problema è di evitare effetti negativi non di aspettare effetti positivi.

DINI. L'onorevole Gunnella aveva posto il problema se la liberalizzazione avrebbe avuto un effetto sui tassi di mercato. Con un quadro di politica economica coerente e razionale, teso agli obiettivi prima indicati, potrebbero aversi anche per un certo periodo effetti diversi e opposti a quello dell'aumento dei tassi; un quadro coerente potrebbe portare ad un aumento degli afflussi di capitale verso l'Italia, piuttosto che dei deflussi di capitale. Questa è esperienza già sperimentata da altri paesi: la liberalizzazione può avere effetti positivi sugli afflussi di capitale e quindi

tendere a ridurre i tassi di interesse piuttosto che ad aumentarli, ma tutto ciò dipende, ripeto, dalle aspettative e dalla credibilità della politica economica.

L'onorevole Gunnella aveva anche posto una domanda riguardante le imposte indirette. In effetti ho indicato che il gettito di queste imposte, che è di circa il 9-10 per cento del prodotto interno, in Italia è nettamente inferiore a quello di altri paesi. Una delle ragioni è la più bassa propensione al consumo che ha, come rovescio della medaglia, l'elevato tasso di risparmio delle famiglie che permette il finanziamento del disavanzo. Quindi non è auspicabile che la propensione al consumo aumenti semplicemente per avere un effetto sulle imposte indirette; si tratta invece di vedere il modo per ridurre i margini di evasione e di elusione che vi sono in questo comparto cui ho accennato, e al quale ha accennato anche lei, e di effettuare manovre di armonizzazione delle aliquote con quelle esistenti in altri paesi; questo è il compito che spetta al Governo.

FERRARI-AGGRADI. Sulla prima parte posso esprimere compiacimento; si tratta di una sintesi perfetta. Domando però una cosa: a politiche invariate, nel 1992 l'incidenza del debito sul PIL sarà del 120 per cento; perchè non lo si dice? Questa cifra è impressionante, tale percentuale supera largamente il debito contratto durante la guerra al tempo del fascismo. Questo bisogna dirlo onestamente, per me è il punto fondamentale di tutto il quadro di politica finanziaria.

Per quanto riguarda l'azione correttiva, mi sto convincendo, cambiando la mia valutazione di un tempo, che sbaglieremmo se pensassimo di poter ridurre fortemente le spese. La possibilità della manovra da un lato comporta il problema del passaggio da spese di consumo a spese di investimento e, dall'altro lato, un problema quantitativo per la sanità, per le pensioni, eccetera. Bisogna fare qualcosa, occorre fare la riforma della legislazione, ma questo è più difficile e rischia di richiedere tempi lunghi. Quello che vorrei comunque sottolineare è che anche senza riforma della legislazione ci sono delle economie da realizzare, ad esempio nel settore delle ferrovie e

delle poste. Si pone veramente un problema di riduzione.

Vorrei sapere se lei condivide questo mio pensiero, aggiungendo, per quanto riguarda le spese, che noi dobbiamo stare molto attenti a provvedimenti scoordinati nel quadro della politica economica. Quello che è successo per i ricercatori e per la scuola e quello che sta succedendo in altri campi è motivo di forte preoccupazione. Una legge fatta male come quella dei ricercatori ha messo in crisi i centri di ricerca italiani con richieste che non sono assolutamente, a mio modo di vedere, accettabili, che sono inconcepibili, e ciò, ripeto, a causa di una legge fatta male.

Abbiamo quindi la necessità, per quanto riguarda questo settore, di stare attenti a nuove spese, anche perchè alcuni ipotizzano la stretta creditizia, ma io mi permetto di dire francamente che sarebbe la sciagura maggiore per le prospettive del nostro paese. A tale riguardo non ci si può illudere di poter ricorrere a questo tipo di provvedimenti perchè gli stessi sono largamente da respingere ed io credo che questa sia la opinione prevalente di tutte le parti politiche della Camera e del Senato.

Le sarei grato, professor Dini, se su questi punti volesse dirmi il suo pensiero.

DINI. Senatore Ferrari-Aggradi, il documento del Governo sottolinea con forza la questione del debito pubblico; esso ne definisce la dinamica e la progressione come «esplosiva» nel quadro tendenziale (la parola «esplosiva» è esplicitamente contenuta nello stesso documento del Governo). Il valore indicato del 120 per cento per la fine del 1992 fa parte di quella dinamica; l'obiettivo del piano è di stabilizzare a partire dal 1992 il debito pubblico rispetto al prodotto. Nel quadro programmatico il rapporto tra debito e prodotto alla fine del 1992 si stabilizzerebbe - per lo meno nelle stime del Governo - intorno al 105 per cento del prodotto; successivamente potrebbe stabilizzarsi o decrescere a seconda delle dinamiche dei disavanzi.

Per quanto riguarda le altre domande che lei ha fatto, senatore Ferrari-Aggradi, qui si tratta di un dosaggio e di scelte tipicamente politiche e di Governo fra quelle che devono essere le

azioni sull'entrata e sulla spesa. Con riferimento alla spesa, occorre guardare anche alla sua composizione. Non ho elementi per aggiungere altro; semplicemente oggi constatiamo che la dinamica della spesa è di difficile contenimento; nel frenare la dinamica della spesa lo Stato ha registrato grandi difficoltà: essa mostra notevoli progressioni in tutti i settori. Ecco perchè noi pensiamo che si debba attuare un rallentamento generalizzato della dinamica della spesa, e in particolare nei settori della sanità, delle pensioni e della finanza locale.

**RASTRELLI.** Professor Dini, io gradirei, se fosse possibile, una chiarificazione su un passaggio di pagina 11 della sua relazione, laddove si dice che: «I margini di intervento sul complesso delle assegnazioni in favore delle famiglie e delle imprese appaiono rilevanti». Mentre riesco e capire bene il problema del trasferimento alle imprese, mi risulta più difficile capire il giudizio che viene espresso in relazione all'attuale inefficienza distributiva a proposito delle famiglie. Vorrei sapere perchè c'è questo giudizio e quali sarebbero (nel documento non sono enunciate) le possibili soluzioni per una più equa distribuzione.

**DINI.** Nella tavola 7 dello stesso documento, senatore Rastrelli, lei vedrà che la dimensione dei trasferimenti, che sono trasferimenti a imprese e famiglie, si ragguaglia intorno al 15,50 per cento del prodotto; nella parte «pagamenti» lei trova la voce: «trasferimenti», che sono appunto i trasferimenti a imprese e famiglie. Nel testo ho riferito circa la destinazione di questi trasferimenti e la loro scarsa rispondenza a obiettivi di politica economica; all'interno dei trasferimenti alle famiglie, ci riferiamo in particolare a fattori, quali i cumuli di pensione, per i quali dovrebbe essere ricercata una maggiore razionalità. Questo è quello che abbiamo in mente.

**BOLLINI.** Vorrei domandare qualche spiegazione su quanto segue.

La Banca d'Italia dice che non possiamo proseguire, sempre per quanto riguarda il fabbisogno, secondo le vecchie tendenze; poi

dice che, secondo le ipotesi macroeconomiche del Governo, nel 1992 staremo nella stessa situazione di oggi; poi dice ancora che, in assenza di interventi correttivi - come risulta anche dal documento del Governo -, si avrebbe una dinamica del debito pubblico «esplosiva».

Allora la domanda è la seguente: queste valutazioni nascono sempre dallo studio dei dati econometrici del Governo? in che rapporto si pongono con quelli della Banca d'Italia? Cioè la Banca d'Italia ha fatto una sua valutazione? Io trovo molto interessanti le tavole del suo documento, ma francamente mi attendevo che la Banca d'Italia ci desse le sue valutazioni per poterle confrontare con quelle del Governo, anche perchè so che quelle del Governo sono, per così dire, di adattamento politico dei dati, di adattamento del modello.

Si tratta di un dato che, fornito dalla Banca d'Italia, potrebbe essere utile, anche perchè in una precedente audizione della Banca d'Italia ci siamo sentiti dire da un suo autorevole funzionario, quando abbiamo messo in luce la previsione erronea che era stata fatta sul bilancio dello Stato per quanto riguarda il fabbisogno, che quella previsione era da attribuirsi al Governo, non alla Banca d'Italia e che la Banca d'Italia faceva un'altra previsione: probabilmente voleva dire che la previsione della Banca d'Italia era più veritiera, più corretta, più realistica di quella del Governo. Ora, io vorrei che la previsione della Banca d'Italia ci venisse presentata.

Naturalmente il confronto delle valutazioni della Banca d'Italia con quelle del Governo porta a domandarsi che cosa fa la Banca d'Italia, con il potere che ha, con la politica che può adottare, con la sua autonomia e con il suo prestigio per contribuire a realizzare una politica di rientro come è delineata dal Governo o come potrebbe essere delineata dal modello, per esempio, della stessa Banca d'Italia. C'è una parte che comunque deve fare la Banca d'Italia: questa politica della Banca d'Italia che tenga conto di tale fatto, cioè di agevolare il processo di rientro, come si manifesta?

**DINI.** Senatore Bollini, sia nel documento da me presentato, sia nel documento del Governo

è messo in luce il quadro tendenziale senza interventi e il quadro programmatico per il raggiungimento degli obiettivi che sono alla base del piano. La Banca d'Italia condivide la base di ragionamento che è fatta nel documento del Governo, ci pare cioè che il quadro tendenziale descritto nel documento del Governo sia sostanzialmente corretto; a legislazione invariata e a politiche invariate avremo un'evoluzione della finanza pubblica sostanzialmente in linea con quella descritta nel documento del Governo.

Rispetto all'affermazione secondo cui le cose rimarrebbero immutate, in effetti nel tendenziale il fabbisogno al netto degli interessi nel 1992 resterebbe praticamente uguale, in rapporto al prodotto interno lordo, a quello del 1988; però, permanendo un fabbisogno al netto degli interessi, si avrebbe un accumulo di debito pubblico la cui dinamica è descritta nel documento del Governo come «esplosiva» (il 120 per cento a cui faceva riferimento il senatore Ferrari-Agradi).

L'azione del Governo è diretta a stabilizzare (questo è l'obiettivo primario) il debito pubblico in rapporto al prodotto interno lordo.

Circa il ruolo della Banca d'Italia, va ricordato che essa gestisce la moneta non la finanza pubblica; il nostro ruolo è quello di mantenere condizioni ordinate sui mercati e di favorire nei modi che riteniamo appropriati la gestione del debito e il collocamento dei titoli pubblici. Si tratta quindi di cercare di ottenere i livelli di tassi di interesse più bassi possibile, compatibilmente con la necessità di collocamento sul mercato dei titoli stessi. Di più la Banca centrale non è tenuta a fare.

Io le ho detto anche, senatore Bollini, che la base del ragionamento del Governo la Banca d'Italia la trova corretta; ci sono delle incertezze sulla realizzazione del piano, ma tutti i piani sono soggetti a incertezze; c'è un'incertezza connessa in particolare con i tassi di interesse, che il Presidente stesso ha notato all'inizio di questa discussione.

BOLLINI. Rispetto l'opinione del Direttore generale della Banca d'Italia, ma egli in pratica ci ha detto soltanto che il suo istituto cercherà di svolgere i propri compiti nel modo

migliore nell'interesse del paese. Mi sembra davvero un po' poco. Siamo in presenza del problema esplosivo costituito dai tassi di interesse e non mi sembra che dire che ci si comporterà nel modo migliore sia sufficiente.

La Banca d'Italia dovrà certamente contribuire attivamente al raggiungimento degli obiettivi posti dal Governo.

PRESIDENTE. Si partirebbe dalla visione che i tassi siano in funzione delle decisioni della Banca d'Italia e non in funzione dei mercati finanziari.

BOLLINI. La Banca d'Italia è un soggetto attivo che può scegliere, nei margini fissati dal mercato, i comportamenti da seguire.

GUNNELLA. Se per ipotesi venisse firmato per il pubblico impiego un contratto come quello recente relativo alla pubblica istruzione, in che modo potrebbe intervenire la Banca d'Italia?

BOLLINI. Sta di fatto che il professor Dini non ci ha detto come la Banca centrale intenda comportarsi per raggiungere un obiettivo che ritiene di fondamentale importanza. Vedo in tale comportamento una sorta di reticenza.

RIVA. Desidero porre tre domande. La prima riguarda la manovra fiscale. Da quel che ho compreso, la Banca d'Italia avalla l'ipotesi del Governo secondo cui l'aumento della pressione fiscale deve essere perseguito essenzialmente attraverso un aumento dell'imposizione indiretta, in vista anche di un riallineamento in questo senso con gli altri paesi comunitari, anche se si sottolinea che il problema non deve essere posto dal lato delle aliquote, ma da quello del recupero delle varie forme di evasione. Quando però si sposta l'attenzione dalle questioni riguardanti la base imponibile ai problemi più complessivi dell'aumento del gettito fiscale, non potrebbe essere una soluzione recuperare all'imposizione tributaria non tanto e non solo la base imponibile evasa, elusa ed erosa, quanto quella più semplicemente esente? Non sareb-

be anche un modo per condurre un'azione più efficiente dal lato dei consumi, del risparmio e dei mercati finanziari?

Come esempio potrei citare una tassazione sui *capital gains*, che peraltro sarà dovuta in termini di allineamento con i sistemi fiscali europei. E questo vuole essere soltanto un esempio, dato che altri tipi di base imponibile potrebbero essere concepiti. In un paese che ha avuto forti accenti sulla tassazione dei redditi, anche forme di imposizione patrimoniale potrebbero essere un modo per intervenire efficacemente.

La seconda domanda riguarda la gestione del debito. Lei ha detto che un ricorso più ampio al finanziamento all'estero del debito alleggerirebbe la pressione sul mercato, ma graverebbe sul vincolo estero. Sembra di capire che si escluda questa ipotesi, proprio in funzione del temuto vincolo estero. Non è eccessiva questa preoccupazione? Non potremmo avere un utilizzo del vincolo estero a fini maggiormente virtuosi per il nostro sistema?

In una gestione del debito come la nostra, fortemente irrigidita dal collegamento tra il rendimento dei titoli a medio e lungo termine e quello dei titoli a breve, un maggior ricorso al finanziamento all'estero del debito non costituirebbe una apertura verso un sistema maggiormente elastico?

La terza domanda riguarda una questione molto attuale. Si discute sulla valutazione esatta degli oneri derivanti dal contratto per la scuola. Lei ha accennato al fatto che l'incremento di spesa potrebbe risultare maggiore qualora il tempo aggiuntivo ed il *part-time* assumessero valori meno favorevoli di quelli ipotizzati nelle stime ufficiali. Poichè su tali stime grava densa nebbia, vorrei sapere a quali dati si riferisce la Banca d'Italia.

*DINI.* Il discorso sulla manovra fiscale è condivisibile, nel senso che per noi le esenzioni sono una forma di erosione della base imponibile. Il nostro ragionamento non riguarda soltanto le imposte indirette, in quanto il dato di una minore pressione fiscale di 5 punti percentuali in Italia rispetto alla media dei paesi europei riguarda l'insieme delle imposte, dirette e indirette. Se fare ricorso ad

altre forme di tassazione diretta, è un argomento molto discusso dal Governo e dall'opinione pubblica. Lei ha fatto riferimento a due tipi di fonti che potrebbero essere prese in considerazione, ma sulle quali non mi pronuncio.

Per quanto riguarda la gestione del debito attraverso il ricorso all'estero, va detto che sicuramente essa non deve essere preclusa. Anzi ogni anno la legge finanziaria ha finora indicato il limite entro il quale lo Stato può accendere debiti all'estero. Negli ultimi anni il Ministero del tesoro ha fatto emissioni in ECU di buoni a breve termine o a più anni. Si tratta di dosare la parte del debito che è conveniente finanziare in tal modo. Infatti, è chiaro che con tale operazione ci si lega a fattori - come lo stesso ECU e i suoi tassi di interesse che dipendono da altri paesi - che non sono sotto il controllo dell'autorità italiana.

*RIVA.* Lei però ha già affermato che con la liberalizzazione dei movimenti di capitali, di fatto il governo dei tassi sfuggirà comunque all'autorità nazionale.

*DINI.* Fino ad ora e ancora per un certo periodo di tempo rimarrà la possibilità di controllare i tassi, che non potranno tuttavia risultare fuori linea rispetto a quelli internazionali. Possiamo determinare i nostri tassi in funzione del finanziamento del disavanzo dello Stato, coerentemente però con l'evoluzione degli stessi negli altri paesi.

Va detto comunque che se fino ad ora il debito dello Stato non ha raggiunto limiti insostenibili, ciò è anche dovuto al fatto che si tratta di un debito interno e controllabile. Se l'Italia avesse percorso la strada di finanziare il proprio disavanzo con l'indebitamento estero, le condizioni oggi sarebbero molto diverse. Attraverso tale via si aggraverebbe il vincolo estero; bisogna quindi agire con cautela e gradualità. Comunque, va detto che negli ultimi tempi la percentuale di disavanzo finanziata con titoli esteri e con titoli ECU è in continuo aumento. Non si tratta quindi di preclusione ma di cautela.

Per quanto riguarda gli oneri del contratto per la scuola, la frase che lei ha letto è basata sulla previsione del Governo del 60 per cento

di adesioni al tempo aggiuntivo e di 145.000 addetti che sceglierebbero il *part-time*. Evidentemente resta da vedere quale sarà la scelta.

**PRESIDENTE.** Professor Dini, vorrei fare un commento ed una domanda sui problemi posti dal senatore Riva.

Il commento è questo: noi andiamo verso la liberalizzazione dei movimenti di capitali che è relativamente non preoccupante perchè può essere compensata da un maggior indebitamento dello Stato sull'estero. Questo è possibile perchè lo *stock* iniziale del debito estero della Repubblica è basso; se, al di là dei nostri calcoli (poniamo di 7.000 o 10.000 miliardi), tendenze speculative che sono proprie del risparmiatore italiano portassero a 20.000-25.000 miliardi l'acquisto di attività estere, è inevitabile che la Repubblica, non per coprire il *deficit* delle partite correnti ma per i movimenti di capitali, vada sull'estero.

Il fatto di partire da una base bassa è una certezza che oggi si pone ed è dovuta a circostanze che non sono prevedibili.

Pongo ora una domanda al professor Dini che è stato, appunto, professore di scienza delle finanze. La liberalizzazione porterà a dover mutare in parti importanti il nostro sistema di tassazione reale delle attività finanziarie? È presumibile che nei prossimi due anni, al di là delle intenzioni del Parlamento e del Governo, il gioco del mercato ci porti in relazione a taluni meccanismi di tassazione consolidati nel nostro paese a dover mutare comportamenti? Lo chiedo alla Banca d'Italia perchè in molti casi il sistema formale di imposte è diverso dal sistema effettivo con cui le stesse vengono applicate. In Germania, ad esempio, c'è un sistema che di fatto non viene applicato.

**DINI.** Sull'aspetto della liberalizzazione, oggetto del commento del Presidente, vorrei dire che un prestito sull'estero della Repubblica di un miliardo di dollari - 1.350 miliardi di lire - è una grossa cifra per il collocamento sull'estero ma è una piccola cifra per il finanziamento del bilancio. Non molte operazioni di un miliardo di dollari possono essere fatte in un anno. Si può naturalmente continuare, come del resto il Ministero del tesoro sta facendo,

con l'emissione di titoli in ECU, nei quali c'è anche la lira e che hanno un mercato appetibile in questo momento; volevo però notare quanto rapidamente si può restringere il credito dell'Italia sull'estero se questo indebitamento cresce troppo rapidamente. La credibilità dell'Italia può dipendere da tendenze in atto e dalle politiche che sono seguite. Per quanto riguarda la tassazione sulle attività finanziarie, è evidente che si deve arrivare ad una armonizzazione della sua struttura con quelle esistenti negli altri paesi della CEE; stiamo predisponendo gruppi di lavoro e di studio per vedere quali elementi distorsivi deriverebbero dal divario esistente tra il nostro sistema di tassazione delle attività finanziarie e quelli degli altri paesi.

Occorre notare a tale proposito che l'atteggiamento degli altri paesi non è quello di alzare il livello di tassazione là dove esso è basso, ma piuttosto di spingere i paesi che hanno una tassazione più elevata (ad esempio la tassazione degli interessi sui depositi bancari) a diminuirli. Non troveremo quindi una grande cooperazione a livello comunitario per armonizzare e portare verso la media la tassazione dei singoli comparti; piuttosto dovranno essere i paesi che sono divergenti in certi comparti a dover ridurre le aliquote per evitare distorsioni competitive nei flussi finanziari.

**ANDRIANI.** Vorrei tornare un momento sulla questione del tasso di interesse e del rapporto tra tassi di interesse e politica di sviluppo rivolgendo due domande.

La prima si connette ad alcune risposte già date perchè dalla frase contenuta a pagina 8 del documento, citata dal Presidente, sembra che la dinamica dei tassi di interesse venga rimessa totalmente all'andamento delle monete nazionali; non al processo di integrazione finanziaria europea ma all'andamento generale dell'economia europea. Qui anche io noto un certo scetticismo sul quale vorrei, se fosse possibile, avere qualche chiarimento. Perchè nutrite scetticismo rispetto alla possibilità di superare questo squilibrio? Vi è la risposta che lei, professor Dini, ha dato all'altra domanda relativa al processo di integrazione europea che in qualche modo arricchisce il quadro; ha

detto cioè che sarebbe possibile ridurre i tassi italiani nel corso del processo di integrazione qualora vi fosse la credibilità della politica governativa. Questo (è un chiarimento che chiedo) lascerebbe supporre che c'è un margine italiano di riduzione dei tassi di interesse in quanto esistono dei tassi reali italiani più alti di quelli stranieri e che l'agibilità di questi margini dipende dalla credibilità della politica economica.

La seconda domanda in qualche modo si riconnette ad una questione posta dal collega Vignola, ma io vorrei porla da un altro punto di vista, proprio tenendo conto che bisogna valutare tutte le connessioni delle cose fra loro. Guardando sia al passato che al presente, io potrei già chiedermi se tutti quegli elementi positivi che vengono riferiti alla politica seguita - razionalizzazione, risanamento, eccetera - non costituiscano una faccia della medaglia e se i dati negativi non costituiscano l'altra faccia della medaglia delle stesse politiche.

Aver condotto una politica con tassi di interesse così alti può anche non avere promosso un allargamento della base produttiva e aver favorito un allargamento del divario Nord-Sud. Si tratta di una politica che produce degli effetti positivi, ma è negativa se guardiamo alla situazione politica italiana attuale; c'è una certa schizofrenia, perchè tutti con compiacimento constatano che il tasso di crescita è superiore a quello che si immaginava, però forse bisognerebbe anche constatare che alcune delle cose che dicevamo di voler fare non sono state fatte: la spesa pubblica continua ad essere superiore ai limiti stabiliti in quanto le retribuzioni crescono oltre il dovuto e c'è una domanda interna che cresce più di quanto previsto.

Io, naturalmente, non sono favorevole ad avere una crescita inferiore, ma probabilmente la vorrei diversa da quella che attualmente sta andando avanti.

Quando ci si pone di fronte alle possibilità future di andamento dei tassi di interesse, della politica monetaria e della politica di bilancio, bisogna anche considerare gli effetti che la politica monetaria e di bilancio hanno sul tasso di sviluppo e l'importanza che il tasso di sviluppo ha sulla politica di bilancio. È stato constatato che le cose sono migliorate o,

miglior, hanno smesso di peggiorare dal 1983 in poi, ma guarda caso dal 1983 in poi abbiamo avuto dei tassi di crescita in relazione ai tassi di interesse: probabilmente c'è una connessione tra queste due cose.

Allora, guardando al futuro, se noi facciamo una politica di bilancio recessiva, però optando per una scelta di riqualificazione del bilancio di estrema importanza (io qui mostro tutto il mio apprezzamento per la parte dell'introduzione che riguarda questo aspetto e la politica fiscale), fermo restando quanto dicevo, se noi dobbiamo fare una politica di bilancio che per rientrare dal *deficit* deve essere una politica restrittiva e non vogliamo ridurre il tasso di crescita, dobbiamo fare qualcos'altro che in qualche modo consenta di mantenere un tasso di crescita adeguato; altrimenti la situazione del bilancio pubblico peggiora. Voglio dire che con ipotesi di crescita del 2,5 per cento non credo che ci sarà un miglioramento del bilancio italiano.

Il professor Saraceno della Svimez ci ha detto che con quel tasso di crescita si aggraverà il divario Nord-Sud, si aggraverà una serie di squilibri e il Governo sarà chiamato ad intervenire. Dunque non credo che in uno scenario di crescita del 2,5 per cento sarà possibile migliorare la situazione del bilancio.

Allora bisogna sapere se, affrontando il problema del *deficit*, inevitabilmente bisogna dare alla politica di bilancio una impronta in qualche modo restrittiva, anche se restano tutti i margini di una politica di riqualificazione strutturale, eccetera; bisogna sapere come si fa a mantenere il tasso di crescita ad un livello tale da rendere realistico il perseguimento di certi obiettivi.

Si tratta di una domanda complicata e mi rendo conto che anche la risposta non è semplice.

*DINI.* Abbiamo notato che esiste il rischio che i tassi reali non scendano tanto quanto previsto nell'ipotesi del Governo; ciò in particolare nel caso in cui i tassi reali negli altri paesi e negli altri mercati non dovessero diminuire: questo è un fatto che rimane da vedere.

In Italia un margine per una riduzione dei tassi di interesse esiste; con l'attuazione del

piano tale obiettivo diventa realistico; verrebbero infatti eliminati 34.000 miliardi di fabbisogno al netto degli interessi (che così non sarebbero più da finanziare). La minore domanda di credito da parte del Governo attraverso i titoli pubblici è un fattore che dovrebbe far tendere i tassi al ribasso. La riduzione del disavanzo, e in particolare del fabbisogno al netto degli interessi, è uno degli elementi su cui si basa la credibilità della politica economica del Governo; questo è indiscutibile. La possibilità di ridurre i tassi va di pari passo con la riduzione del disavanzo.

Lei, senatore Andriani, ha domandato come, se non si ha un tasso di crescita elevato, si può pensare di ridurre il disavanzo dello Stato. A me pare che nell'insieme, se si guarda al quadro degli avvenimenti dell'evoluzione dell'economia dal 1980 al 1988, l'Italia abbia raggiunto risultati estremamente positivi; si è mantenuto un tasso di crescita in media uguale a quello degli altri principali paesi che non avevano un tasso di inflazione così elevato e siamo riusciti a ricondurre quest'ultimo entro limiti tollerabili che ora si avvicinano, anche se rimane un differenziale, verso quelli degli altri paesi.

Il tasso di crescita, senatore Andriani, lei dice che ora è soddisfacente, ma solo perché c'è il disavanzo dello Stato e una certa moderazione della dinamica salariale. Una riduzione di tale disavanzo significherebbe un minore assorbimento di risorse reali da parte dello Stato, risorse che non sparirebbero dal circuito dell'economia italiana ma che diverrebbero disponibili per il resto dell'economia. Vi sarebbe quindi potenzialmente una sostituzione tra una domanda pubblica di fondi e una domanda da parte del settore privato dell'economia; in ogni caso una minore domanda di fondi da parte dello Stato non potrà che essere un fattore moderatore dei tassi di interesse e quindi incoraggiare l'attività produttiva e l'attività di investimento da parte del settore privato.

Il livello dei tassi è determinato nel suo insieme dal tasso di inflazione e dal vincolo esterno, quindi dal vincolo del cambio; queste sono le determinanti dei tassi di interesse.

Questo è quello che io posso rispondere.

RUSSO Ferdinando. Io parto dalla necessità di accrescere lo sviluppo in modo tale da far sì che l'aumento del prodotto interno lordo non sia del 2,5 per cento ma possa essere di più, se il Governo deve necessariamente risolvere i due problemi forti del paese, quello del Mezzogiorno e quello dell'occupazione.

Domando, quindi, come il sistema bancario italiano possa contribuire ad una crescita del prodotto interno lordo maggiore di quella prevista nel documento del Governo, se solo ad una tale crescita è legabile non solo un assorbimento della disoccupazione ma anche un riequilibrio economico territoriale del paese.

In particolare domando: esistendo nel nostro paese una potenzialità umana capace di modificare, anche per il suo livello culturale, le remore del passato della nostra economia e quindi di intervenire sul piano produttivo in settori tecnologicamente avanzati, può il sistema italiano, ed in particolare quello meridionale, favorire un movimento di capitali tale da recuperare queste necessità? Pongo questa domanda soprattutto nella considerazione che oggi il sistema bancario meridionale, per i tassi che realizza, che sono diversificati rispetto al resto del paese, è una remora ad uno sviluppo equilibrato dell'Italia.

DINI. Riteniamo che quanto previsto dal Governo - un tasso di crescita del 2,5-3 per cento - sia compatibile con il vincolo estero del paese. L'esperienza ci mostra che, in particolare a causa dell'elevata elasticità delle importazioni, vista la struttura del nostro sistema produttivo, un aumento della domanda interna superiore ai livelli degli anni recenti o superiore ai ritmi previsti rischierebbe di compromettere gli equilibri della bilancia dei pagamenti. Non è quindi pensabile una spinta della domanda interna o del prodotto interno lordo attraverso manovre espansive al di là dei livelli attuali.

Per quanto concerne il contributo del sistema bancario allo sviluppo del Mezzogiorno, occorre dire che tale sviluppo è frenato non tanto dalla mancanza di risorse creditizie, quanto dalle diseconomie esistenti nelle regioni meridionali. Esse derivano da una minore

produttività esistente in tali zone e in particolare dalla minore disponibilità dei servizi pubblici di cui le imprese hanno assoluto bisogno. Si tratta di fattori di svantaggio che debbono essere compensati e che certamente non lo possono essere con il credito. Quel che è importante è che le condizioni creditizie rispondano alle situazioni di rischio che esistono nelle differenti zone e per le differenti imprese. Assolutamente necessaria è la trasparenza nelle condizioni in cui gli istituti di credito operano. L'obiettivo dell'azione del Governo, che l'Associazione bancaria sta sostenendo attivamente, è proprio la creazione di condizioni di trasparenza sia per quanto riguarda gli attivi che per quanto riguarda i passivi delle aziende.

Certo è che differenze di tassi continueranno ad esistere, ma non necessariamente tra Nord e Sud, quanto tra le varie imprese in funzione della rischiosità degli impieghi connessi.

**PRESIDENTE.** Ci auguriamo che su questo ultimo punto la Banca d'Italia, attraverso la sua liberalizzazione, permetta la formazione di un efficiente mercato nazionale del credito, che richiederà certamente anche alcune liquidazioni coatte. Non c'è dubbio che in passato si sia avuto un certo protezionismo degli istituti di credito meridionali, ma mi sembra che il numero delle agenzie del Nord che si aprono nel Mezzogiorno costituisca una garanzia per le imprese meridionali di avere tassi più bassi.

Se nessun altro chiede la parola, possiamo concludere questa audizione, che ha avuto nel temperamento del senatore Bollini un momento di asprezza, che comunque rientra nello stile della nostra Commissione. Dobbiamo molto alla capacità del senatore Bollini di incalzare i nostri interlocutori.

**BOLLINI.** Senza esiti, purtroppo.

**PRESIDENTE.** Siamo grati ai nostri ospiti per il contributo del loro intervento. Ci diamo appuntamento per la prima decade di ottobre, quando discuteremo preliminarmente la manovra di bilancio su dati che dovrebbero corrispondere alle intenzioni del documento governativo. Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

*Il professor Lamberto Dini, il professor Giancarlo Morcaldo, il professor Ignazio Visco ed il professor Francesco D'Errico vengono congedati.*

*Vengono quindi introdotti il professor Salvatore Guidotti, il professor Giovanni De Cindio ed il professor Paolo Zanchi.*

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isco)**

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti di avere, come sempre, risposto puntualmente al nostro invito e do senz'altro la parola al professor Guidotti, presidente dell'Isco, per una esposizione introduttiva.

**GUIDOTTI.** Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per aver dato all'Isco la possibilità di esporre in questa autorevole sede i risultati della propria indagine circa l'evoluzione a breve termine dell'economia italiana, considerata in particolare dal punto di vista delle prospettive della finanza pubblica.

Proporrei, pertanto, di dare la parola al professor Giovanni De Cindio, che tratterà le prospettive dell'economia italiana nel suo complesso. Seguirà l'intervento del professor Paolo Zanchi che affronterà l'evoluzione della domanda pubblica.

**DE CINDIO.** Allo scopo di sondare gli eventuali rischi di aumento di tensioni e di squilibri nel sistema economico italiano l'Isco ha già condotto, nel maggio di quest'anno, un esercizio previsionale per gli anni 1988-1989 a carattere tendenziale, senza cioè scontare le misure di politica economica non ancora approvate.

L'esercizio ha indicato, pur in un contesto internazionale ancora favorevole, un forte peggioramento dei conti con l'estero, una risalita del tasso di inflazione, un ulteriore allargamento del disavanzo pubblico.

Per l'anno 1988 i risultati dell'esercizio sono stati pubblicati in una rassegna dell'Isco mentre per il 1989 non si era ritenuto utile farlo in modo completo, pur mandando il

segnale dei rischi individuati, perchè era sembrato poco probabile - nelle ipotesi assunte - poter assistere alle evoluzioni individuate senza «rotture» nel sistema economico o interventi straordinari. E d'altra parte il Governo stava lavorando per varare prime misure ed un più ampio programma di intervento di medio termine.

L'esercizio previsionale è stato quindi ripreso a partire dal bilancio economico 1988, già stimato in maggio, ma ipotizzando per il 1989 grosso modo il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del fabbisogno del settore statale sui livelli programmati per il 1988.

Un esercizio siffatto, in questo caso, è sembrato più utile in quanto, come detto, l'esercizio tendenziale rischiava di divenire irrealistico.

Nelle ipotesi adottate, i risultati dell'esercizio previsionale 1988-1989 mostrano, sì, la possibilità di una prosecuzione della crescita economica ma con un deterioramento degli squilibri ed un aumento delle tensioni in qualche misura superiori a quelli sottintesi nel «Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992».

Il punto di maggiore divergenza riguarda l'inflazione: al di là dei minori effetti positivi esterni, nel documento del Governo è forse anche sottovalutato l'effetto inflazionistico delle misure previste per il contenimento del disavanzo pubblico. E l'ottimistica previsione dell'inflazione rischia di rendere improbabili alcune delle ipotesi chiave del documento del Governo.

La breve presentazione delle analisi dell'Isco prenderà le mosse dall'indicazione delle principali ipotesi relative al contesto internazionale ed a quello interno. Seguirà l'illustrazione dei risultati della previsione per l'economia italiana nel 1988-1989. Ci si soffermerà, infine, sui problemi relativi all'evoluzione della finanza pubblica, anche alla luce del quadro proposto dal documento del Governo.

Superato lo *shock* della crisi delle borse dell'ottobre scorso grazie alla pronta reazione delle autorità monetarie dei vari paesi, l'evoluzione congiunturale dell'economia ha ritrovato vigore quasi ovunque.

I previsionisti hanno dovuto modificare le

loro cifre dopo aver visto al ribasso le stime della crescita, e questa volta le hanno modificate al rialzo, riportandosi in generale su valutazioni spesso anche più favorevoli di quelle avanzate circa un anno fa.

Da questo punto di vista può sembrare che lo *shock* delle borse non ha avuto conseguenze. In verità è stata la forte evoluzione del secondo semestre del 1987 ad aumentare l'acquisito congiunturale per il 1988, così che, nonostante una certa decelerazione già in atto, la crescita media dovrebbe risultare circa pari a quella dell'anno precedente. Certamente gran parte degli squilibri che hanno determinato la crisi dei mercati finanziari sono ancora presenti, ma oggi è possibile intravedere l'avvio di un loro, se pure lento, riassorbimento. I rischi di un nuovo *shock* rimangono comunque elevati.

Ciò premesso, i principali organismi internazionali ed istituti di ricerca prevedono per i paesi industrializzati una crescita economica nel 1988 circa uguale a quella registrata nel 1987 ed in lieve rallentamento nel 1989.

Secondo recenti dati pubblicati dall'OCSE la crescita dei paesi dell'area OCSE dovrebbe essere del 3 per cento nel 1988 e del 2,5 per cento nel 1989.

L'inflazione è prevista accelerare leggermente: dal 3,2 per cento nel 1987 al 3,5 per cento nel 1988 ed al 3 e 3/4 per cento nel 1989. I tassi di interesse nominali a breve termine, in generale, sono attesi risalire anche se in alcuni casi, come per l'Italia, l'OCSE indica una sostanziale stabilità.

Il commercio mondiale dovrebbe crescere in volume di quasi il 7 per cento nel 1988 e del 6 per cento nel 1989, cioè in misura sensibilmente superiore rispetto a quanto previsto pochi mesi fa.

Quanto alle altre ipotesi per i tassi di cambio, negli esercizi di previsione essi sono usualmente ipotizzati stabili sui livelli iniziali del periodo considerato. Nell'esercizio dell'Isco il dollaro è stato valutato attorno alle 1.250-1.300 lire.

Un'altra variabile di grande rilevanza per le previsioni sull'economia italiana è rappresentata dai prezzi internazionali e soprattutto da quelli delle materie prime e dei prodotti energetici.

Per le materie prime, la ripresa dei corsi registratasi a partire dal secondo semestre del 1987 dovrebbe tradursi in un aumento in dollari del 15 per cento nel 1988 e del 6 per cento nel 1989.

Per i prodotti energetici, soprattutto per la flessione del prezzo del petrolio, si dovrebbe invece registrare una diminuzione del 3 per cento questo anno ed un parziale recupero del 2 per cento nel 1989.

Per l'economia italiana, nel biennio di previsione 1988-1989, sembra delinearci ancora uno scenario di crescita. Grazie al positivo evolvere del quadro internazionale ed all'operare all'interno delle misure correttive (atte a far recuperare migliori condizioni di equilibrio), i risultati dell'esercizio condotto dall'Isco indicano infatti possibile una prosecuzione dello sviluppo, con una lieve accelerazione nel 1988 (+ 3,3 per cento il PIL in volume) ed un qualche rallentamento nell'anno successivo (+ 2,8 per cento). Soprattutto per il 1989 si sconta il pieno impatto di misure che saranno prese a correzione degli squilibri fin qui accumulati per effetto congiunto di una domanda interna particolarmente vivace (almeno in confronto a quella degli altri *partners* europei) e di importazioni in qualche misura «fuori linea», squilibri che, per l'ampiezza raggiunta, non appaiono riassorbibili nell'arco dei due anni considerati. Permarranno difficoltà nei conti con l'estero: il disavanzo delle partite correnti dovrebbe aumentare dai circa 1.000 miliardi del 1987 a circa 5.500 miliardi quest'anno e quindi salire attorno ai 10.000 miliardi di lire nel 1989.

Una qualche accelerazione segnerebbe nel contempo l'inflazione che, oltre a più elevati aumenti dei costi dei fattori produttivi, paradossalmente scontrerebbe anche l'impatto di alcune delle ipotizzate misure fiscali riequilibratrici. Si arresterebbe così nel corso dell'anno 1988 il processo di riassorbimento delle spinte inflattive: la crescita del deflatore dei consumi privati, prevista per il 1988 attorno al 4,8 per cento (come nell'anno precedente), risalirebbe al 5,5-6 per cento nel 1989. Ancora una volta i maggiori elementi di tensione si trovano all'interno del sistema economico italiano.

Dallo scenario internazionale provengono

infatti indicazioni ancora generalmente distensive anche se in futuro qualche variabile potrebbe giocare un ruolo meno favorevole. Nel 1988, e sul piano aggregato, vantaggi dovrebbero ancora discendere per l'economia italiana dall'evoluzione relativa (vale a dire rispetto ai manufatti) dei prezzi in dollari (ed in lire) delle materie prime e dei prodotti energetici. Nell'ipotesi di una quotazione della divisa statunitense oscillante fra le 1.250 e le 1.300 lire sia nel 1988 che nel 1989, il costo dei prodotti di base (petrolio incluso) espresso in lire dovrebbe infatti restare, in termini medi annui, pressochè immutato nel 1988, pur riflettendo dinamiche sensibilmente differenziate con riferimento alle diverse voci componenti, ed aumentare poco più del 3,5 per cento nel 1989.

**PRESIDENTE.** Questo nonostante l'aumento delle materie prime?

**DE CINDIO.** Certo, perchè l'aumento delle materie prime è previsto arrestarsi nel corso dell'anno. Questa è l'ipotesi che abbiamo accettato dall'OCSE, che a parità di cambio non ci sono effetti aggiuntivi tra la variazione in dollari e quella in lire.

Tenuto conto della stabilità sostanziale ipotizzata per i tassi di cambio e del ritorno di spinte all'aumento sui prezzi interni, soprattutto nel 1989, l'economia italiana dovrebbe accusare nuove perdite di competitività ed ulteriori problemi potrebbero porsi per le esportazioni nonostante le favorevoli prospettive per la domanda mondiale.

Tornando al quadro interno, l'esercizio previsionale sconta quadri di finanza pubblica «corretti» per le misure prese o previste dal Governo per limitare il disavanzo pubblico. E sotto questo profilo si può dunque parlare di ipotesi programmatiche e non più tendenziali. Oltre ai provvedimenti già in essere sono state infatti considerate ulteriori misure aggiuntive, che portano a ridimensionare l'indebitamento netto a circa 106.000 miliardi di lire sia per il 1988 che per il 1989, con una incidenza sul PIL ridotta al 9,9 per cento nel 1988 ed al 9,2 per cento nell'anno successivo (contro il 10,5 per cento nel 1987). Ma di questo si parlerà più diffusamente in seguito.

Quanto alla dinamica salariale, ai fini dell'esercizio previsionale si è accolta l'ipotesi di una crescita nominale delle retribuzioni lorde complessive *pro capite* per i lavoratori dipendenti del 6,7 per cento nel 1988 e dell'8,3 per cento nell'anno successivo. Variazioni che sottintendono un maggiore dinamismo della componente privata nel primo anno, di quella pubblica nel secondo.

È qui il caso di rilevare che tra i rischi che l'esercizio previsionale non ha preso in considerazione è l'accentuarsi del clima di conflittualità già presente nel settore pubblico dove sta per prendere avvio una nuova tornata di rinnovi contrattuali, con il coinvolgimento di circa 3 milioni di lavoratori. Dopo il recente accordo sulla scuola, potrebbero aversi riflessi verosimilmente pesanti sia sulla finanza pubblica, sia sul quadro economico generale. Qui si è considerato per il 1989 un aumento delle retribuzioni *pro capite* dei pubblici dipendenti, per rinnovo del contratto, pari a due terzi circa di quello concesso alla scuola.

Nel settore privato i contratti da rinnovare hanno incidenza limitata, ma già nel 1985 dovrebbe essere definita la contrattazione aziendale integrativa nell'industria. Al momento, ancora distanti appaiono le controparti. Gli imprenditori sarebbero infatti orientati a chiudere in tempi brevi la vertenza ed erogare immediatamente sia gli arretrati che gli aumenti, mentre i sindacati si mostrano invece più propensi a concludere anche in tempi meno brevi, pur di spuntare accordi retributivi più vantaggiosi. Per i calcoli è stata utilizzata una cifra molto vicina alle prime richieste di parte sindacale.

Con riferimento alla politica monetaria, tenuto conto dell'evoluzione prevista in campo internazionale e della particolare situazione dell'Italia (in fase di liberalizzazione valutaria), è stato ipotizzato grosso modo il mantenimento sia degli attuali tassi di interesse reali, sia degli indirizzi di vigile politica creditizia.

Indicate le principali ipotesi di base dell'esercizio previsionale non resta che illustrarne i principali risultati.

Elemento determinante della crescita sarà ancora la domanda interna che dovrebbe aumentare del 4,3 per cento nel 1988 per poi ricondursi, in presenza delle attese misure

destinate a favorire il rientro dagli squilibri, ad un saggio di incremento più contenuto nel 1989 (3,4 per cento). Con riguardo alle singole componenti, la spesa delle famiglie, dopo la vivacità espressa nel corso del 1987 e nella prima parte del 1988, è attesa mantenersi robusta pur se meno dinamica. La crescita dei consumi dovrebbe così cifrarsi al 4,3 per cento nella media dell'anno in corso ed al 3 per cento nel 1989.

Il persistere di una positiva intonazione della domanda delle famiglie è del resto suffragato, nell'ambito delle più recenti inchieste dell'Isco, dal consolidarsi delle intenzioni di spesa in beni durevoli. Le entrate delle famiglie dovrebbero fruire di uno sviluppo nominale dei redditi da lavoro dipendente del 7,1 per cento nel 1988 e dell'8,8 per cento nell'anno successivo. La propensione al consumo si allargherebbe di 1,2 punti percentuali nel 1988 e di un ulteriore mezzo punto nel 1989.

Continuerebbe poi la fase espansiva degli investimenti. Nel suo insieme la domanda di beni capitali è stimata aumentare, nell'anno in corso, del 5,4 per cento in volume, soprattutto grazie al consistente incremento previsto nella spesa in attrezzature e mezzi di trasporto (circa il 9 per cento). In particolare, stando agli ultimi sondaggi dell'Isco, gli investimenti dovrebbero ancora sensibilmente espandersi nelle industrie di maggiori dimensioni, sperimentando invece un minor dinamismo in quelle piccole e medie. Gli immobilizzi in costruzioni dovrebbero conoscere un recupero dell'1 per cento nel 1988 e del 2 per cento nel 1989, invertendo la tendenza negativa sin qui palesata e avvalendosi, assieme alla realizzazione dei programmi di opere pubbliche, anche di una maggior domanda di infrastrutture connessa al forte ciclo degli investimenti privati. Fra gli investimenti industriali, continueranno a prevalere quelli diretti alla razionalizzazione e all'ammodernamento, anche se vanno emergendo cauti segnali di ripresa per quelli volti all'allargamento della base produttiva.

Si arresterà, come già ricordato, il processo di discesa del tasso di inflazione. Determinanti in tal senso saranno le spinte di natura endogena. La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, in particolare, si sostan-

zierà in incrementi del 3,9 per cento nel 1988 e del 5,9 per cento nell'anno successivo a sintesi di comportamenti differenziati fra i vari settori dell'economia. Nell'industria esso dovrebbe mostrare ancora incrementi contenuti nel 1988 (2,3 per cento), per accelerare nel 1989 (3,9 per cento). Nel settore dei servizi privati, il CLUP segnerebbe un dinamismo più accentuato, cifrandosi al 4,7 per cento nel 1988 ed al 5,7 per cento nel 1989.

Nei due anni in esame verrà in parte a mancare l'effetto «calmieratore» dei prezzi dei beni e servizi amministrati anche in relazione all'impatto delle misure adottate. L'inflazione, dopo essersi confermata al 4,8 per cento nell'anno in corso, tornerebbe così a salire al 5,7 per cento nel 1989, raggiungendo nell'ultimo scorcio dello stesso anno un saggio d'aumento tendenziale di poco superiore al 6 per cento.

Impulsi disinflattivi sul sistema dei prezzi interni, anche se settorialmente diversificati, continueranno a provenire dalla favorevole evoluzione delle ragioni di scambio, con un vantaggio, nel 1988, valutabile in circa un punto e mezzo. I prezzi all'importazione dovrebbero aumentare del 2 per cento nel 1988 e di circa il 4,5 per cento nel 1989, rimanendo quindi ad un tasso inferiore a quello dei prezzi interni. All'esportazione gli analoghi prezzi aumenteranno del 3,5 per cento nel 1988 e del 4,5 per cento nel 1989.

Tenderà comunque ad appesantirsi ulteriormente la situazione dei flussi reali con l'estero. La pressione della domanda interna continuerebbe infatti, per gran parte del 1988, a tradursi in consistenti acquisti sui mercati esteri. Le importazioni dovrebbero ancora aumentare, nell'anno in corso, del 10 per cento in volume (come nel 1987), sempre sospinte da una forte crescita negli acquisti di beni finali, mentre nel 1989 dovrebbero aumentare del 6 per cento. Nel contempo le esportazioni, nel 1987 già meno evolutive, dovrebbero crescere del 3,5 per cento nel 1988 e poi soltanto del 4 per cento nel 1989, non solo per il rallentamento contestualmente ipotizzato per la domanda mondiale, ma anche per la prevista perdita di competitività dell'industria italiana.

In definitiva, nonostante un quadro relativa-

mente favorevole per l'economia internazionale ed un intervento sulla finanza pubblica per stabilizzare il livello del disavanzo pubblico, la prosecuzione della crescita dell'economia italiana si associerebbe ad un deterioramento dei conti con l'estero e ad un riaccendersi di spinte inflazionistiche. Il lento sviluppo dell'occupazione non sarà sufficiente ad impedire un ulteriore aumento del tasso di disoccupazione che dovrebbe arrivare almeno al 12,4 per cento nel 1988 e al 12,6 per cento nel 1989.

Rimane da avvertire che quella descritta sembra l'evoluzione più probabile dell'economia italiana nel breve termine. A parte le possibili varianti interne, esistono tuttavia molte incertezze legate in ultima analisi all'evoluzione della politica economica degli Stati Uniti.

Se è chiaro che gli Stati Uniti cercheranno di arrivare alle elezioni presidenziali con il minimo delle modifiche nell'attuale situazione, non è altrettanto certo che ci riescano mentre rimane comunque l'incognita dell'azione della nuova Amministrazione. In effetti, non è dato sapere, al di là delle ipotesi tecniche adottate negli esercizi previsionali, se gli Stati Uniti cercheranno di rafforzare il dollaro, anche con l'aiuto di una politica monetaria o fiscale più restrittiva, per contenere la risalita dell'inflazione o se invece cercheranno di stabilizzare il dollaro per avere la possibilità di ridurre anche solo in termini relativi i tassi di interesse e sostenere la crescita dell'economia, a scapito per altro del rientro dagli squilibri. Oggi sembra più probabile la prima ipotesi. Ma un dollaro di nuovo forte ed un aumento dei tassi di interesse sarebbero elementi nuovi e tali da rimettere in discussione i quadri previsionali che oggi è possibile elaborare.

*ZANCHI.* Credo convenga, dato il ristretto tempo a disposizione, che limiti il mio intervento alle novità presenti nel documento di programmazione economico-finanziaria e ai principali problemi che si vanno delineando per il 1989.

Occorre innanzitutto porre in rilievo che, diversamente dai precedenti, l'attuale piano di rientro è basato sulle previsioni delle poste di

entrata e di spesa del settore pubblico, anziché di quelle del settore statale.

L'utilizzo di un aggregato più vasto del settore statale consente una più corretta individuazione del livello e dell'andamento della spesa pubblica, quella cioè diretta ai beneficiari finali, calcolata elidendo, tramite le operazioni di consolidamento, i trasferimenti intermedi.

L'aver poi preso a base dell'esercizio le informazioni derivanti dal sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato pone le premesse, in relazione alla periodicità delle rilevazioni, per una verifica tempestiva sullo stato di realizzazione del piano di rientro.

Ancora, in prospettiva, diventerà possibile articolare il settore pubblico in sottosettori al fine di misurare l'efficacia equilibratrice delle misure correttive sulla situazione dei singoli comparti.

Mi sembra che la direzione sia quella giusta se, allo stato attuale, esistono ancora alcuni miglioramenti da apportare. Così la mancanza di rilevazioni complete sugli enti pubblici minori ha spinto il Ministero del tesoro a considerare i trasferimenti netti verso tali enti come spese esterne del settore pubblico, nell'ipotesi - non infondata - che per tali soggetti si realizzi un sostanziale pareggio di bilancio. Ne è derivato un consolidamento imperfetto che non consente di misurare con precisione l'apporto delle singole categorie alla spesa complessiva.

Questo fatto, unitamente alle differenze definitorie e classificatorie nel contenuto delle singole poste, rende non immediatamente percepibili e comprensibili le differenze con il conto delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale.

In sede previsionale, a tali scostamenti tra il quadro programmatico del settore pubblico ed il conto delle amministrazioni quale costruito dall'Isco si aggiungono poi le divergenze derivanti da ipotesi macroeconomiche diverse.

**PRESIDENTE.** Quali sono queste divergenze?

**ZANCHI.** Ad esempio, le ipotesi relative all'inflazione. Nonostante queste differenze a livello di singola categoria di entrata e di

spesa, il fabbisogno del settore pubblico per il 1988 indicato dal piano di rientro in circa 115.000 miliardi può ritenersi sostanzialmente confermato anche dalle previsioni condotte sulla base del conto delle amministrazioni pubbliche.

L'indebitamento netto di queste ultime, per effetto delle manovre restrittive adottate nell'anno, pari a circa 12.000 miliardi, dovrebbe raggugiarsi nel 1988 a circa 106.000 miliardi, riducendo di 0,6 punti percentuali l'incidenza sul PIL. Maggiori potrebbero essere gli effetti delle manovre sul fabbisogno del settore pubblico in relazione ad un contenimento delle spese di natura finanziaria.

Passando a trattare i problemi che si presentano per il 1989, c'è da dire che la flessione nel rapporto tra fabbisogno e PIL verificatasi nel 1988 dovrebbe proseguire anche nel 1989. Nel quadro programmatico di finanza pubblica disegnato dal Governo il peso rispetto al PIL del fabbisogno del settore pubblico dovrebbe diminuire, passando dal 10,9 per cento nel 1988 al 10,2 per cento nel 1989: la flessione è da attribuire esclusivamente al fabbisogno al netto degli interessi, mentre questi ultimi dovrebbero mantenere costante la loro incidenza sul PIL.

Il conseguimento di questi obiettivi, che sconta un modesto aumento della pressione fiscale ed una più consistente flessione del rapporto spesa corrente-PIL, potrebbe tuttavia essere reso difficoltoso da alcune nuove spinte che si vanno manifestando sul fronte dei prezzi, dalla dimensione inusitata assunta dai primi rinnovi contrattuali e dalla stessa rilevanza della manovra da porre in essere.

Le previsioni condotte dall'Isco hanno individuato, come già si è detto, una tendenza all'aumento del tasso di inflazione in netto contrasto con l'ipotesi governativa che ne presuppone la flessione. La misura del divario per il 1989 è di 1,7 punti percentuali (+ 5,7 per cento per l'Isco, + 4 per cento nell'ipotesi governativa sottostante al quadro programmatico): una differenza non certo di poco conto per gli effetti sulle poste del bilancio pubblico. E in questo caso, l'impatto immediato maggiore si manifesterebbe, oltre che sulle entrate, sulle spese per interessi, una posta che già nel quadro governativo era condizionata dal verifi-

carsi di una serie di eventi favorevoli, quali, in primo luogo, la riduzione dei tassi di interesse, ipotizzata nel 1989 di oltre un punto percentuale.

Se poi, come da più parti auspicato, gli emergenti squilibri nei conti con l'estero (collegati alla crescita della domanda interna) dovessero consigliare un intervento immediato sulle imposte indirette, non si potrebbe non prevedere una qualche tensione aggiuntiva anche da questo lato. D'altra parte l'ipotesi di sterilizzazione degli effetti sulla scala mobile di un tale tipo di interventi, se ne attenua le conseguenze sul fronte dell'inflazione, potrebbe creare un fattore aggiuntivo di spinta sul fronte dei rinnovi contrattuali.

Anche su questo versante il piano di rientro potrebbe per altro trovare difficoltà di realizzazione. Fra le indicazioni programmatiche è infatti una evoluzione di spesa del personale uguale a quella del PIL e pari nella media *pro capite* all'1 per cento reale annuo.

La definizione del contratto 1988-1990 della scuola, pur tenendo presente la dichiarata specificità del comparto, sembra aver avviato un processo fuori linea. Al momento attuale, tuttavia, la prudenza è d'obbligo in quanto non sono stati ancora definiti i limiti entro i quali si svolgerà la contrattazione dei restanti comparti del pubblico impiego, mentre le stesse informazioni attualmente disponibili sul contratto della scuola non sono ancora sufficienti per individuare i reali contenuti del contratto e gli eventuali risparmi su voci collegate alle retribuzioni.

Da un calcolo provvisorio risulta che il costo medio *pro capite* a regime, comprensivo non solo degli aumenti dello stipendio e delle indennità accessorie, ma anche dei maggiori oneri relativi alla tredicesima mensilità, ai contributi sociali a carico del datore di lavoro, potrebbe aggirarsi intorno alle 500.000 lire mensili. Assieme a tale onere dovrebbero essere considerati i costi derivanti dalla attuazione del «tempo aggiuntivo» ed i risparmi dovuti all'introduzione del «tempo parziale». Ipotizzando, come previsto nei calcoli governativi, un ammontare di risparmio superiore ai maggiori oneri, ne dovrebbe derivare una riduzione dell'onere medio *pro capite*.

Per il 1989, date queste premesse e in

considerazione dello scaglionamento degli oneri, si può valutare il costo del contratto in 4.800 miliardi, che salgono a 5.500 nell'ipotesi di uno slittamento al 1989 degli oneri relativi al secondo semestre 1988. Assumendo come ipotesi di lavoro per il restante personale del pubblico impiego un aumento del costo *pro capite* pari a due terzi di quanto stabilito per la scuola, si avrebbe per il 1989 un onere complessivo superiore di circa cinque punti percentuali a quanto ipotizzato. È tuttavia da considerare che per l'accentramento temporale degli oneri, i maggiori costi risultanti nel 1989 rispetto alle ipotesi programmatiche dovrebbero essere almeno in parte riassorbiti negli anni successivi. Ciò significa che la corresponsione degli aumenti contrattuali agli altri settori effettuata con un *timing* diverso potrebbe migliorare la situazione.

Il terzo aspetto condizionante la realizzazione degli obiettivi riguarda l'entità della manovra da porre in essere nel 1989. Dal raffronto tra l'andamento tendenziale e quello programmatico del conto del settore pubblico emerge che la manovra prevista dal Governo si aggira intorno ai 13.200 miliardi. In particolare, sono previsti interventi nel campo delle imposte dirette per circa 4.000 miliardi, in quello delle imposte indirette per 2.000 miliardi, nell'acquisto di beni e servizi per circa 1.200 miliardi, nei trasferimenti alle famiglie per 2.500 miliardi, nell'ambito delle spese per il personale per 1.100 miliardi ed in altri settori per circa 2.400 miliardi.

Tali interventi sono da considerare aggiuntivi alle misure da adottare per compensare il minor gettito derivante dalla restituzione del *fiscal drag*, per adeguare il livello delle accise alla variazione del tasso di inflazione e per coprire i maggiori oneri derivanti dalla definizione dei contratti dei pubblici dipendenti: un insieme di provvedimenti che complessivamente potrebbe avere una dimensione di oltre 10.000 miliardi.

Potrebbe quindi apparire problematica una manovra che in un solo anno riesca ad incidere sul fabbisogno tendenziale per circa 25.000 miliardi, nè il 1988 ha contribuito a rendere più agevole questo intervento. È noto che gran parte dei provvedimenti adottati a maggio ha assunto la caratteristica di una

anticipazione di entrate che comunque si sarebbero verificate nel 1989.

In questa premessa le previsioni formulate dall'Isco per conto dell'amministrazione pubblica inglobano sia gli effetti derivanti da un più elevato tasso di inflazione, sia gran parte della manovra indicata dal Governo. In particolare sono stati recepiti nel conto gli effetti delle misure in materia tributaria e di quelle di contenimento della spesa nei settori della previdenza, della sanità, dei trasferimenti all'estero oltre che del personale.

Il conto considera anche i provvedimenti volti a coprire il minor gettito derivante dalla restituzione dei *fiscal drags* allocati, come indicato nel documento governativo, tra le imposte indirette.

Quanto alle spese per il personale, la stima condotta sui contratti e incorporata nella previsione indica un maggior onere di circa 11.000 miliardi, comprensivo degli aumenti di contingenza e degli automatismi impliciti in questa categoria di spesa. L'effetto aggiuntivo rispetto ad una evoluzione senza contratto è di circa 6.000 miliardi. Parte di questo maggiore onere troverà automaticamente copertura in un aumento del gettito dell'Irpef e dei contributi sociali; per la gran parte si dovrà provvedere con nuove misure.

Solo a queste condizioni l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche potrebbe collocarsi, anche nel 1989, attorno ai 107.000 miliardi, ammontare grosso modo coerente con il fabbisogno programmato, anche se potrebbe discostarsi di circa 2.000-3.000 miliardi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i rappresentanti dell'Isco per le loro esposizioni. Sarebbe opportuno sottolineare che le vostre sono ipotesi tecniche. Quella che gli altri contratti abbiano a crescere nella misura di due terzi rispetto a quello della scuola è un'ipotesi tecnica.

I senatori e i deputati che intendono porre quesiti ai rappresentanti dell'Isco hanno facoltà di parlare.

Io stesso vorrei un chiarimento. L'indebitamento netto di 107.000 miliardi corrisponde ad un fabbisogno di 115.000 miliardi, perchè bisogna tener conto delle partite finanziarie,

eccetera. Da quanto ho capito, le ipotesi su cui avete condotto le previsioni per il 1989 scontano già la politica governativa.

**ZANCHI.** Sì, scontano la politica governativa, sia quella esplicita misurata attraverso un raffronto tra quadro programmatico e quadro tendenziale, sia quella costituita dalle misure implicite nell'andamento tendenziale governativo, rappresentate dall'adeguamento delle accise e dai provvedimenti per coprire il minor gettito derivante dalla correzione del *fiscal drag*.

**PRESIDENTE.** Quindi, sulla base di una ipotesi dell'andamento tendenziale della finanza pubblica di 130.000 miliardi per il 1989, nonostante una operazione di circa un punto e mezzo percentuale di riduzione di tale andamento tendenziale, dunque nonostante un minor assorbimento, il *deficit* della bilancia delle partite correnti esploderebbe nel 1989. Pertanto non sarebbe sufficiente la politica che già voi considerate molto ardua proposta dal Governo per determinare una tendenza meno pericolosa della bilancia dei pagamenti.

Rispetto ad altre stime di vari istituti di ricerca, la vostra è terribilmente pessimistica e prefigura l'insostenibilità della previsione fatta. Se la tendenza per il 1988, che è abbastanza contenuta (5.000 miliardi), si espande fino a 10.000 miliardi, il quadro risulterà chiaramente incompatibile e saranno necessarie forme di intervento o sui prezzi (cambio) o sulla politica monetaria. Dai vostri calcoli, in sostanza, emerge che la politica del Governo è insufficiente a determinare una riduzione di assorbimento interno compatibile con una bilancia delle partite correnti che non sia in forte *deficit*.

Quello che mi sfuggiva era che i 107.000 miliardi di indebitamento netto corrispondessero al primo anno del piano.

**ZANCHI.** Sì, è così.

**ANDRIANI.** Vorrei capire da cosa discende tale valutazione. Formulate un'ipotesi di inflazione più alta di quella del Governo, ma non ho capito se prevedete un andamento dei tassi di cambio uguale a quello previsto dal Governo stesso.

**PRESIDENTE.** Si tratta della cosiddetta ipotesi tecnica dell'invarianza del tasso di cambio.

**ANDRIANI.** Da quali componenti è determinato questo squilibrio?

**DE CINDIO.** Effettivamente abbiamo provato ad elaborare un esercizio tendenziale. Tuttavia gli squilibri che ne risultarono erano talmente grandi che non aveva un vero senso una simile operazione. Un'economia così squilibrata richiedeva o interventi straordinari o un intervento del mercato stesso. Abbiamo allora provato a calcolare l'esercizio ipotizzando raggiungibile dal Governo l'obiettivo di disavanzo, implicito nel piano di rientro nella parte iniziale del periodo. Abbiamo ipotizzato un intervento quantitativo sufficiente per raggiungere tale obiettivo.

Nel fare questo esercizio abbiamo però individuato due aspetti. Innanzitutto il fatto che nel piano del Governo non era stato quantificato in misura realistica l'aumento dei redditi dei pubblici dipendenti di cui dobbiamo scontare il contratto. Non conosciamo i termini in cui verrà rinnovato tale contratto; un'ipotesi ragionevole ci sembra quella di prevedere un aumento di due terzi rispetto a quello stabilito per il comparto della scuola, ma è solo un'ipotesi tecnica. Comunque si tratterebbe di un aumento del costo del lavoro dei pubblici dipendenti più elevato di quello previsto nel piano del Governo. Ciò darà una spinta all'aumento dell'inflazione, aumento che non è della entità prevista nel piano di rientro.

Il secondo aspetto concerne il fatto che le misure che il Governo ha previsto di adottare per ricondurre il disavanzo tendenziale a quello programmatico implicano aumenti di imposte dirette ed indirette. Tutte queste operazioni hanno una forte componente inflazionistica. Se aumenta l'IVA, aumenta anche il tasso di inflazione. Ecco perchè, anche se le ipotesi non sono molto diverse, al di là dell'aumento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti, quello che ci è sembrato sottovalutato nel piano è l'effetto di ritorno a livello inflazionistico delle misure di cui il piano stesso sottintende l'applicazione.

Vi è poi l'aumento del costo del lavoro che

comincia ad essere sostenuto anche nel settore privato. La componente esterna dei prezzi all'importazione, che nel 1988 potrebbe essere ancora stabile, nel 1989 non avrebbe più questo effetto di freno; ciò a tasso di cambio sostanzialmente stabile. Comunque le nostre ipotesi potrebbero anche essere superiori rispetto a quello che avverrà nella realtà. Credo di avere già messo in evidenza i rischi derivanti dal fatto che queste ipotesi tecniche oggi possono sembrare molto prudenti ed addirittura improbabili. Quello che sembra delinearci in futuro è un certo aumento della forza del dollaro indipendentemente dalla debolezza implicita della lira.

Se avremo un aumento del costo del lavoro superiore alle aspettative, avremo un differenziale di inflazione che aumenterà rispetto agli altri paesi; perderemo competitività e potremo esportare di meno, con conseguenze immediate sulla bilancia dei pagamenti. Per il 1988 questo rischio è più contenuto per motivi puramente tecnici. Il tasso di inflazione era stato molto elevato negli ultimi mesi del 1987 e quindi, anche se alla fine dell'anno si dovesse registrare qualche aumento, su base tendenziale questo non dovrebbe determinare un peggioramento di inflazione; tuttavia questi benefici statistici li perderemo già all'inizio del 1989.

**FERRARI-AGGRADI.** Considero molto pertinenti le osservazioni fatte dal nostro Presidente che devono portarci a riflettere sia per quanto riguarda una valutazione complessiva, sia in relazione ad eventuali proposte. Il documento che abbiamo sentito illustrare a me sembra non soltanto molto interessante ma anche ammonitore. In questo momento ci troviamo di fronte a varie incertezze. Dire che l'aumento salariale per il settore del pubblico impiego sarà intorno ai due terzi di quello per il settore della scuola, è cosa che non può fare di certo il Governo perchè genererebbe una reazione. In questa sede è stata invece utilizzata tale ipotesi. O vogliamo garantire che non si superino queste percentuali di aumento per rimanere entro certi limiti oppure, se questi vengono superati, il piano di rientro non risulterà adeguato. In ogni caso, pur rifletten-

do attentamente e valutando tutti gli altri elementi in gioco, quel piano merita una profonda riflessione.

Non mi voglio soffermare sui vari punti particolari, ma mi sembra che quello che ho detto poc'anzi costituisca una conclusione sottintesa tanto nell'una che nell'altra relazione. Vorrei essere confortato o smentito al riguardo.

*DE CINDIO.* Era esattamente questo il senso della nostra esposizione.

*FERRARI-AGGRADI.* È inutile ritenere che un certo tipo di manovra porti a determinati risultati quando in questo momento così complesso di evoluzione incerta vediamo molti fattori che ci spingono a fare delle previsioni molto più pessimistiche.

*ANDRIANI.* Vorrei insistere sul punto rispetto al quale mi sembra che vi sia maggiore incertezza: la previsione della situazione italiana e quella della situazione mondiale. Resto sorpreso perchè le cause principali che qui sono state richiamate di questa maggiore inflazione - l'andamento del settore pubblico e l'effetto delle misure del Governo - non dovrebbero immediatamente avere un impatto sulla competitività perchè riguardano settori che non sono esposti direttamente sul mercato internazionale e perchè le imposte vengono riassorbite a livello degli scambi internazionali. Mi chiedo se non vi sia un problema più di fondo. Ci troviamo in un contesto nel quale, se vogliamo riequilibrare l'economia mondiale, dobbiamo far espandere la quota di mercato degli Stati Uniti e dei paesi debitori. Mentre per la Repubblica Federale Tedesca riequilibrare significa riassorbire un attivo, per paesi come l'Italia che non hanno un attivo il riequilibrio deve essere cercato su altri versanti. Mi chiedo se il problema che comincia ad emergere da questi dati non sia connesso più in generale al modo in cui si gestisce una fase di rientro dagli squilibri che si sono accumulati nel periodo precedente.

*DE CINDIO.* Questo lo posso confermare senz'altro. Uno dei temi principali del rappor-

to OCSE della primavera, quello uscito recentemente, metteva in luce questo problema, e cioè che il riaggiustamento della bilancia, in particolare quella commerciale degli Stati Uniti, è previsto avvenire in misura contenuta a carico del Giappone e della Germania ma soprattutto degli altri paesi industrializzati come l'Italia, il Regno Unito, la Spagna e la Francia, cioè dei paesi relativamente più deboli ma che hanno un tasso di espansione relativamente superiore.

Quello che stiamo osservando - ed in qualche misura lo diceva il Presidente - è che per quanto riguarda la previsione pessimistica per il 1989 conta il fatto che anche un piccolo riaggiustamento della bilancia commerciale degli Stati Uniti non può che essere compiuto a carico degli altri paesi. Questo era più o meno implicitamente sottinteso nell'esposizione ma, dato che siamo venuti in discorso, può essere detto in modo esplicito senza tema di smentita. Il rischio qual è? Che questo aggiustamento che oggi si intravede in modo molto contenuto può diventare, invece, un processo più consistente; ed allora cominciamo ad avere dei quadri preoccupanti in tema di occupazione di tutta l'area europea oppure un quadro in senso opposto in cui gli Stati Uniti rifiutano l'aggiustamento, nel qual caso abbiamo altri tipi di inconvenienti con il dollaro che si indebolisce. Si tratta del discorso di cautela che avevo fatto all'inizio, cioè questo è il quadro che si può delineare nell'ipotesi di un aggiustamento lento di questi squilibri, ma se, invece, l'aggiustamento non avviene o avviene in modo più marcato, il quadro cambia radicalmente. Si tratta, comunque, di situazioni entrambe molto preoccupanti.

*ANDRIANI.* Ci porta a 10.000 miliardi di *deficit*.

*DE CINDIO.* Qui si danno indicazioni di tendenze e la tendenza è preoccupante, però l'entità dello squilibrio in termini puramente statistici rientra in una percentuale contenuta del PIL.

*PRESIDENTE.* Non nell'anno precedente ad una liberalizzazione dei movimenti di capitali.

*DE CINDIO.* Non solo, ma questo è un valore medio del periodo, probabilmente alla fine del 1989 lo squilibrio sarà preoccupante.

**PRESIDENTE.** In qualche modo si dovrebbe dire che se il Governo non avesse messo in atto un piano di rientro, sarebbe comunque obbligato a prendere misure almeno dello stesso ordine di grandezza per il controllo dell'economia nel brevissimo termine. Si arriva anzi a dire che sembrano insufficienti se devono essere giocate sul lato della finanza pubblica.

*DE CINDIO.* Si entra nel tipo di manovra.

**PRESIDENTE.** Ci sono alcune preoccupazioni per l'eccesso della manovra messa in atto sul cuneo tra prezzi e costi.

Purtroppo alcuni impegni della Camera e del Senato hanno reso impossibile ad alcuni membri dei due rami del Parlamento di partecipare oggi a questa audizione e ce ne scusiamo. Il vostro documento sarà comunque reso noto anche ai non presenti. Ora dobbiamo procedere all'audizione del Presidente dell'Istat per cui non posso porre altre questioni sulla vostra ipotesi di un dollaro forte che rimane tale anche al di là dei prossimi due mesi. Ero molto curioso di approfondire questo tema ma purtroppo la tirannia del tempo ci costringe a soprassedere. Nel ringraziarvi della vostra collaborazione, che si è rivelata veramente utile, dichiaro pertanto conclusa la presente audizione.

*Il professor Salvatore Guidotti, il professore Giovanni De Cindio e il professor Paolo Zanchi vengono congedati.*

*Viene quindi introdotto il professor Guido Rey.*

**Audizione del professor Guido Rey, presidente dell'Istituto centrale di statistica (Istat)**

**Presidenza  
del Vice Presidente ANDRIANI**

**PRESIDENTE.** Rivolgo al professor Rey un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito

a partecipare ai nostri lavori e gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva.

*REY.* Signor Presidente, onorevoli parlamentari, ho analizzato il documento naturalmente seguendo l'ottica che è specifica dell'Istituto e quindi significa che, non disponendo l'Istat di un modello in grado di controllare in senso economico più che tecnico e formale le elaborazioni che ci sono state sottoposte, ho dato soltanto alcune indicazioni di larga massima, ho fatto alcuni commenti di impostazione ed ho trattato alcuni argomenti di merito, nello stesso tempo però dicendo che siamo a disposizione per qualsiasi ulteriore ed eventuale simulazione che la Commissione voglia sottoporci.

Direi innanzitutto che la prima reazione a questo documento governativo è il fatto che esso è valido nell'ambito strettamente relativo alla finanza pubblica, mentre sul piano economico non risultano chiare le interazioni che esistono fra manovra di finanza pubblica e sistema economico nel suo complesso. Ma questa è un'ipotesi ed accettare tale ipotesi significa in qualche modo arrivare a conclusioni sul piano anche operativo piuttosto importanti.

Come cercherò di mettere in evidenza, l'impostazione di una politica fiscale di medio periodo richiede uno schema in cui si valutino questi effetti macroeconomici che sono importanti; l'unica variabile macroeconomica da prendere in considerazione è il tasso di interesse in termini reali con i suoi effetti negativi sugli investimenti privati, sull'allocazione della spesa pubblica corrente ed infine su quella privata, se si tiene conto dell'effetto ricchezza che viene ritenuto di solito importante nella valutazione della propensione al consumo delle famiglie.

Infine - questo è l'ultimo punto che risulta dal documento - l'elevato tasso di interesse in termini reali è considerato indispensabile per fronteggiare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti mantenendo un cambio stabile della lira in presenza di un andamento sfavorevole del rapporto fra prezzi italiani e prezzi degli altri *partners* industrializzati. Questa è un'ipotesi ma le manovre potrebbero essere varie. Non figurano nel documento, e non

vengono neanche considerati implicitamente, gli obiettivi che qualificano la politica economica, e sono sviluppo, occupazione, stabilità dei prezzi, e via dicendo.

Le regole di politica economica prevedono che a fronte degli obiettivi venga identificato ed utilizzato un numero almeno uguale di strumenti. In questo contesto la politica monetaria fornisce un numero limitato di strumenti anche se di indubbia efficacia in fase di restrizione. La maggior parte degli strumenti viene fornita dalla politica fiscale che copre uno spettro molto ampio di obiettivi, ma l'efficacia e l'efficienza di questi strumenti è condizionata pesantemente da fattori istituzionali, dai lunghi tempi delle decisioni, dall'incoerenza dei comportamenti e dall'inefficienza degli apparati pubblici.

Questa situazione riduce la manovrabilità della politica fiscale perchè la rende, in sostanza, indefinita nell'ammontare e indeterminata negli effetti finali.

Il documento si presta a due letture sostanzialmente diverse e prefigura scenari di politica economica alternativi. La lettura positiva considera il controllo della crescita del debito pubblico come la premessa indispensabile per procedere successivamente ad un pieno recupero della politica fiscale. Implicitamente si suppone di riuscire a riequilibrare e a manovrare strumenti differenziati di controllo della dinamica della spesa pubblica corrente e delle entrate.

La lettura negativa fa invece discendere dai limiti elencati in precedenza una impossibilità a gestire la politica fiscale, per cui vengono trascurati gli effetti reali della manovra suggerita e l'unica preoccupazione resta quella di alleggerire la politica monetaria dal vincolo che le proviene dalla gestione del debito pubblico in relazione alla spesa di tanti interessi, dalla struttura per scadenza del debito pubblico, dal controllo del mercato monetario e finanziario, quest'ultimo aspetto visto anche in relazione all'apertura del mercato dei capitali.

Questo, direi, è il quadro generale che risponde in qualche modo alla prima domanda che mi veniva posta, ossia qual era la lettura che io davo del documento.

Il documento, a mio avviso, va integrato

perchè la prima lettura sia quella valida. Non ritengo cioè vera una affermazione che elimini o per lo meno sottovaluti gli effetti sull'economia reale di una manovra fiscale della dimensione preventivata. In particolare la manovra è piuttosto grossa ed ha certamente due effetti importanti. Il primo è quello sul reddito disponibile perchè aumentano le imposte e diminuiscono i trasferimenti. Questo, chiaramente ha effetto sui consumi e significa che una forte componente della nostra domanda verrà ovviamente penalizzata in relazione a tale manovra. La conseguenza di questa situazione, evidentemente, è il fatto che dovrà essere prevista una manovra molto più attiva riguardo alle esportazioni per riuscire a compensare la diminuzione nella domanda interna. In proposito occorrerà vedere quali strumenti adottare e quale sarà l'andamento dei mercati internazionali.

Altrettanto importante è la seconda manovra, ossia lo spostamento dalle imposte dirette alle indirette, che può modificare in maniera non trascurabile i prezzi relativi. Accanto agli effetti di reddito che ho definito prima ci possono, quindi, essere effetti di prezzi perchè il problema della sterilizzazione riguarda soltanto la scala mobile, ma non tutto il resto ed è il mercato che decide se sterilizzare gli aumenti dell'IVA. Io, comunque, non riesco a vedere quali possono essere le componenti che riescono a compensare questo aumento delle imposte indirette.

Secondo me, va poi posta attenzione al fatto che tutta questa manovra, questo spostamento, sono legati a fattori internazionali ed interni, i quali ultimi sono correlati ad un problema di evasione o, se si vuole, di peso finale della imposizione sui diversi percettori di reddito. Il problema dell'evasione comporta la creazione di una rendita fiscale che con la imposizione indiretta si accresce. Chiaramente, infatti, la grande impresa, la grande distribuzione, sono soggette a molta più attenzione per quanto riguarda i problemi di evasione, mentre la piccola e media impresa hanno in questo campo un comportamento differente. Ne risulta allora in qualche modo quella che si potrebbe definire una rendita fiscale, fenomeno che abbiamo già visto molte volte nel passato, ossia ogni qual volta che c'è stata una

manovra di questo tipo. Inoltre, già in altre occasioni abbiamo riscontrato una diminuzione dei contributi sociali a compensazione di un aumento delle imposte indirette, nonché l'aumento dei prezzi.

Dico questo solo per accennare a due grossi schemi, a due grosse attenzioni che possono derivare da questa plausibilità del quadro di riferimento. Francamente non ho visto nel passaggio dal tendenziale al programmatico una modifica nelle variabili economiche aggregate compatibile con questa manovra; comunque, come dico, il problema è affrontabile ed in generale non presenta grosse difficoltà se si dispone di un modello adeguato.

Per quanto riguarda invece lo schema in quanto tale, ho già avuto molte volte occasione di portare all'attenzione degli onorevoli senatori e deputati il fatto che lo schema di legge finanziaria che ci viene proposto, quello in cui si mettono insieme, all'interno del settore statale, le amministrazioni statali in quanto tali e le aziende autonome fornitrici di servizi, è una distorsione che, se trova giustificazione in aspetti anche questi finanziari, resta pur sempre una distorsione per quanto riguarda gli aspetti reali. La contabilità nazionale, infatti, inserisce queste aziende, questi enti nei settori produttivi e lascia all'Amministrazione pubblica solo la parte che riguarda i settori per servizi non destinabili alla vendita. La ragione è di carattere economico, ma anche di carattere sostanziale. Il problema, di difficile soluzione, della produttività e dell'efficienza per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche, le amministrazioni legate cioè alla produzione di atti - come dicono gli studiosi di diritto amministrativo -, non dovrebbe comprendere le strutture che forniscono servizi, vanno sul mercato e che - l'Istat e la contabilità nazionale si preoccupano di rilevarlo - hanno una loro produttività, una loro efficienza e un loro ruolo che è possibile definire in termini reali. Questa assimilazione in una visione strettamente finanziaria ha le sue giustificazioni, ma altrettante giustificazioni ha l'impostazione di contabilità nazionale che continuo a suggerire.

Infine, per quanto riguarda gli strumenti necessari a realizzare la manovra, posso aggiungere che essi sono stati commentati molte

volte sistematicamente per cui non vale la pena di tornarci sopra. Mi sembra che essi siano tutti quanti assolutamente difendibili, il problema è soltanto quello di realizzarli, di metterli in pratica.

Personalmente, ritengo necessario ridurre gli oneri che si ripercuotono sull'industria e sulla società a seguito delle inefficienze di alcuni settori della Pubblica amministrazione, garantendo a quest'ultima una maggiore produttività.

In sintesi questo è il mio commento al documento del Governo. Come dicevo, siamo in grado di operare simulazioni su tale schema, il quale è molto semplice dato che le entrate meno le uscite danno un *deficit* e questo si va a cumulare con un debito. Quindi, fissato il debito, si tratta di stabilire un sistema per modificare le entrate e le uscite. Lo schema è banale: la difficoltà consiste nel definire i profili e le variabili che debbono essere influenzati.

Mi sembra che in ogni caso si possa dire che dai dati risulta evidente un problema relativamente alle assunzioni, nel senso che far aumentare il personale di 20.000 unità l'anno richiede uno sforzo non trascurabile, visto che in tutto il periodo per il quale era stato previsto il blocco delle assunzioni c'è stato un aumento di 30.000 unità l'anno. Gli effetti di tale *trend* sulla manovra economica non sono trascurabili, dato che si passa da 20.000 a 50.000 unità: alla fine si avrebbero decine di migliaia di miliardi di *deficit*.

**PRESIDENTE.** Il problema che lei ha posto nella prima parte dell'intervento, quello del rapporto tra politica di bilancio e tasso di sviluppo, è stato affrontato un'ora fa nell'audizione che abbiamo avuto con il professor Dini. Alla domanda su come si possano manifestare gli effetti di una politica restrittiva di bilancio sul tasso di sviluppo e sull'andamento di questo tasso sulla politica di bilancio (si tratta, infatti, di un processo circolare) la risposta è stata di tipo ortodosso. Il professor Dini ha parlato della sussistenza di un effetto di *crowding out*: lasciando libere le risorse sul mercato, queste alimentano una possibilità di sviluppo, quindi si ha un processo naturale nel senso che se quelle risorse non vengono

utilizzate dal bilancio dello Stato vengono utilizzate dal mercato. Lei concorda con tale tesi?

*REY.* Prima di tutto, occorre dire che stiamo analizzando uno schema di medio periodo, il che significa fare considerazioni *a priori*, sulla base di una visione congiunturale, addirittura trimestrale, mentre in una analisi di lungo periodo le conclusioni potrebbero essere molto diverse.

In base al cosiddetto *crowding out*, una diminuzione del fabbisogno fa abbassare i tassi di interesse reali con effetti positivi sugli investimenti, mentre nel medio periodo si risolve in una accumulazione. Resta il problema degli effetti della domanda aggregata sul consumo; un problema molto difficile da valutare, ma che certamente esiste dato che sul reddito disponibile e sui prezzi si avranno effetti che non potranno lasciare inalterata la propensione al consumo ed al risparmio. Ciò implica che la manovra di medio periodo debba essere continuamente «spalleggiata» da una politica a breve termine congiunturale, in modo che venga mantenuto il profilo che in questo momento è stato identificato. In caso contrario, corriamo il rischio di essere investiti da ondate recessive o espansive inattese e quindi incontrollate.

*RUSSO* Ferdinando. Il documento del Governo sembra avere, per quanto riguarda l'occupazione, ottimistiche previsioni sulle possibilità di riuscita. Ad avviso del professor Rey, tale documento contribuisce al riequilibrio territoriale del paese oppure mantiene la stessa situazione o, peggio ancora, ne aumenta le sperequazioni?

*REY.* Sul piano dell'occupazione direi che il documento non si esprime, dato che ne prevede una crescita molto modesta.

Non si può dire se esiste o meno una componente «occupazione» tra gli obiettivi del piano governativo. In effetti, il Governo non lo ha chiamato «piano», ma «documento di programmazione economico-finanziaria» e la mia personale posizione è che si tratti più di un documento di programmazione finanziaria che non di programmazione economica.

Del resto si vede chiaramente quale è la matrice che ha generato questo documento.

Per quanto riguarda il problema degli squilibri territoriali e settoriali, io effettivamente non riesco a vedere alcuna conseguenza sia pure implicita. Francamente non potrei affermare qualcosa del genere. Ovviamente, questa è una mia lettura; si potrebbe procedere a seconde, terze o quarte letture del documento, ma non mi sembra il caso.

*FERRARI-AGGRADI.* La ringrazio molto, professor Rey, perchè su alcuni punti lei ha confermato molte mie convinzioni. Sono molto perplesso sulle capacità risolutive del documento e lei ha fornito importanti valutazioni e conferme. Per questo le sono grato.

*PRESIDENTE.* Ringrazio a nome della Commissione il professor Rey per il suo contributo, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,40.*

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 6 LUGLIO 1988

Seduta congiunta (pomeridiana)

con la

V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati

**Presidenza  
del Presidente ANDREATTA**

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, per l'Istituto per la ricerca sociale (IRS), la professoressa Pia Saraceno, direttore, e il professor Roberto Artoni, consulente scientifico.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,40.*

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS).

*Vengono quindi introdotti la professoressa Saraceno e il professor Artoni.*

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS)**

**PRESIDENTE.** Siamo grati alla professoressa Saraceno e al professor Artoni del contributo che l'IRS ci ha comunicato in forma scritta e del loro intervento all'audizione odierna.

Mi permetterei di consigliare di concentrare l'audizione soprattutto sugli effetti indiretti e contraddittori, rispetto agli obiettivi, dei vari strumenti, in particolare sull'utilizzo in larga parte delle imposte indirette e dell'IVA e sulla politica salariale del settore pubblico, che a prima vista mi sembra possano essere gli argomenti di maggiore interesse per le nostre Commissioni.

**ARTONI.** Signor Presidente, noi abbiamo preparato un piccolo commento al documento del ministro Amato, un piccolo commento che involontariamente è diventato relativamente grande data l'ampiezza dei temi che tale documento affronta.

Ovviamente, per esprimere un'opinione su questo documento bisognerebbe prenderne in considerazione tutte le componenti, dalle valutazioni sullo scenario macroeconomico internazionale e interno all'estrapolazione delle tendenze della finanza pubblica, dalle proposte di riforma alle ipotesi sui tassi d'interesse.

Cercherò di seguire le indicazioni del Presidente, senatore Andreatta, con forse una piccola eccezione.

Il primo problema che si pone nella valutazione del documento del ministro Amato è quello del confronto fra i due quadri, tendenziale e programmatico; sono due ipotesi di

sviluppo dell'economia che sono caratterizzate da eguali tassi di crescita, ma da diversa composizione della domanda.

Il problema del passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico non ci è parso così ovvio, ma anzi meritevole di essere approfondito.

Il quadro tendenziale che risulta è in sostanza un quadro in un contesto in cui consumi, investimenti e prodotto interno lordo si sviluppano a tassi sostanzialmente analoghi. In un contesto di costanza distributiva, ovverosia con i salari che aumentano come la produttività, si otterrebbe quello che a prima vista apparirebbe come un buon quadro macroeconomico, nel senso che il sistema si svilupperebbe a tassi relativamente sostenuti. Direi che già implicite in questo contesto sono le ipotesi di crescita degli investimenti in macchine e attrezzature superiori al 5 per cento; è stato detto da qualcuno che questo quadro è una visione da anni '60.

Mi pare che l'obiezione di fondo che il documento fa a questo contesto si riferisce a un andamento non soddisfacente delle partite correnti; questo è un punto sul quale ci siamo trovati in difficoltà perché il peggioramento non è esplicitato, non è quantificato; ma lo stesso documento attenua le preoccupazioni in quanto afferma che non si tratta di una cosa preoccupante in termini di prodotto interno lordo.

Comunque questo primo quadro tendenziale, pur apparendo accettabile nel suo complesso, dovrebbe essere ulteriormente elaborato per esprimere dei giudizi più mediati da parte nostra.

E veniamo al quadro programmatico per il prossimo quadriennio. Questo, rispetto al tendenziale, si distingue per la diversa distribuzione del reddito. I salari non aumentano più come la produttività ma la metà della produttività con una distribuzione del reddito a favore dei redditi di capitale e dei profitti.

Direi che è implicita, in questo quadro programmatico, rispetto a quello tendenziale, anche ipotizzando la deindicizzazione di un eventuale aumento IVA, una decurtazione del reddito reale dell'ordine dell'1,5 per cento all'anno. Ovverosia, tolto l'incremento connesso alla produttività, introdotta la manovra

fiscale di cui diremo, c'è una forte contrazione di reddito disponibile implicita.

Evidentemente, se manteniamo il quadro economico coerente, se la propensione al consumo rimane costante, se le operazioni non variano molto, è implicito in questa ipotesi uno sviluppo degli investimenti a tassi, direi, giapponesi, soprattutto nella componente delle nuove macchine e attrezzature (i nostri conti ipotizzano un tasso di crescita degli investimenti dell'11 per cento).

Questo è il quadro macroeconomico, per cui le considerazioni che farò poi sulla finanza pubblica più precisamente risentono, in sostanza, di questa nostra difficoltà di interpretazione, per così dire, di alcune ipotesi retrostanti.

Veniamo ora all'altro aspetto importante del documento del Governo che è la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica. Credo che sia inutile qui richiamare le ipotesi riferite a un lieve aumento della pressione tributaria, alla costanza relativa della spesa per il personale, e via dicendo; qui di nuovo ci siamo trovati in difficoltà interpretative, nel senso che le indicazioni del quadro tendenziale sono, per così dire, generiche e soprattutto non sono ben chiaramente esplicitati i fattori che portano all'invarianza rispetto al prodotto interno lordo di molte poste del bilancio pubblico. Si può notare che l'invarianza è un fatto importante in un contesto di forte sviluppo perchè vuol dire forte crescita reale delle diverse componenti.

Comunque, già in questa ipotesi di invarianza ci sono due fatti che vengono confermati: esiste una componente strutturale di fabbisogno che neppure una crescita sostenuta sarà in grado di riassorbire (questa è la prima conferma); esiste, d'altro canto, una spinta (almeno apparentemente) alla crescita reale delle diverse componenti di spesa (e questa è un'altra conferma).

Anche in questo quadro tendenziale, fondamentalmente invariante, ci sono due aspetti che bisogna richiamare. In primo luogo, nel quadro programmatico la politica retributiva del settore pubblico dovrebbe coincidere con la politica retributiva del settore privato: e questa è una forte innovazione rispetto a tutte le esperienze degli anni '80, quando gli

aumenti del settore privato sono stati pari, in termini reali, al 17 per cento contro il 10 per cento del settore pubblico.

La seconda ipotesi di invarianza in questo conto riguarda l'evoluzione del gettito tributario. Si potrebbe ritenere che anche politiche non innovative consentirebbero di mantenere e forse di migliorare leggermente quello che è il gettito in termini di prodotto interno lordo. Credo, però, di dover dire che anche il quadro tendenziale contenuto nel documento del Governo non è assimilabile, a mio giudizio, a un bilancio a politiche invariate, come viene fatto in altri paesi. Questo probabilmente non era nelle intenzioni del Governo, comunque - se mi consentite di forzare un poco i termini del problema - questa non coincidenza tra il documento tendenziale e il bilancio a politiche invariate lascia perplessi sotto diversi punti di vista. Nel tendenziale sono state introdotte, per esempio, ipotesi di modifiche dell'Irpef ed è stata ipotizzata una crescita reale delle retribuzioni pubbliche: ora, un quadro tendenziale può darsi che confermi delle tendenze in atto, ma vincoli quelle che potrebbero essere le scelte parlamentari o contrattuali. Esiste poi il sospetto, da parte mia, che siano state ampiamente applicate logiche incrementaliste di aumento in termini reali delle spese, e tutto ciò è testimoniato dalle molte invarianze rispetto al prodotto interno lordo che si riconoscono.

A mio giudizio il risanamento dal lato della spesa pubblica richiede soprattutto la conoscenza e la razionalizzazione delle politiche in essere, e un documento programmatico che non consenta di entrare nel merito dei grandi comparti di spesa rende l'utente esterno dubbioso, l'utente interno desideroso di saperne di più.

Veniamo ora alle scelte specifiche del Governo.

Direi che, dal punto di vista della politica tributaria, il punto fondamentale è l'aumento delle imposte indirette, che poi vuol dire soprattutto aumento dell'IVA. Secondo le nostre stime, l'incidenza media dell'IVA sui consumi dovrebbe aumentare, nell'arco del quadriennio, di circa tre punti e passare pertanto dal 9,3 all'11,2 per cento. Presso il nostro Istituto c'è un modello da cui deriva

che un impatto del 3 per cento si raddoppia e quindi giunge al 6 per cento nell'arco di trentasei mesi; quindi c'è una forte componente di maggior inflazione implicita in questa ipotesi di aumento dell'IVA.

**PRESIDENTE.** Ciò vuol dire che un 3 per cento di aumento dell'IVA ha un impatto sul livello dei prezzi del 6 per cento.

**ARTONI.** Ne consegue che nelle ipotesi che compaiono nella prima parte del documento, relative alla inflazione, è implicita necessariamente una sorta di politica degli accordi, relativa alle dinamiche salariali; viceversa, tale manovra risulterebbe incompatibile con gli obiettivi di base del documento. Una simile manovra si ripercuote sulla evoluzione del reddito reale e lo scenario macroeconomico reale tratteggiato, nella versione tendenziale, presenta un buon quadro di sviluppo, con l'ipotesi relativa alla indicizzazione o meno del processo.

L'unica possibilità per mantenere l'ipotesi di sviluppo iniziale è la rilevante caduta della propensione al risparmio (mi riferisco alla ipotesi iniziale del documento relativa alla crescita del PIL del 3 per cento).

Il Governo prevede anche interventi dal lato della spesa. Si verifica una riduzione rispetto all'evoluzione tendenziale della spesa ed esistono i problemi contrattuali. Abbiamo stimato gli effetti del contratto della scuola appena stipulato; esso, a nostro giudizio, preclude gran parte delle possibilità di aumenti ulteriori del salario per il primo biennio, almeno in assenza di rimborso da parte di altri settori. Vanno pertanto ulteriormente approfondite le ipotesi sulla riduzione della spesa per i contratti del pubblico impiego.

Sempre sul versante della spesa vanno approfondite ulteriormente anche le ipotizzate riduzioni della spesa pensionistica che il Governo si ripromette di attuare nell'arco dei prossimi quattro anni; il Governo subordina l'ottenimento di questo risultato ad una riforma del sistema pensionistico. L'ipotesi che il Parlamento approverà rapidamente tali riforme si scontra con l'effetto quasi immediato che si vuole ottenere sulla finanza pubblica, e ciò suscita perplessità e dubbi.

Esiste il problema di una corretta stima della evoluzione tendenziale; abbiamo il peso della elaborazione della Ragioneria generale dello Stato che indica, per il quadriennio 1988-1992, un calo della spesa pensionistica in senso stretto. Il Governo, invece, ipotizza una crescita e tutto ciò rappresenta per noi un ulteriore elemento di difficoltà.

Vorrei consigliare, sempre sul versante della spesa, un ulteriore approfondimento sui contributi sociali.

Sul versante delle entrate sarebbe auspicabile una migliore precisazione di certe grandezze, fondamentali se inserite in una valutazione generale. Per le entrate è ipotizzata una invarianza del gettito dei contributi sociali rispetto al PIL. Esiste una sorta di riquadratura contabile per definire gli effettivi fabbisogni del settore statale.

Il punto fondamentale, come hanno avuto modo di sottolineare i nostri esperti, è rappresentato dalla evoluzione dei tassi di interesse. Il Governo attribuisce molta importanza alla modifica delle aspettative degli operatori per avviare una politica di riduzione dei tassi di interesse. Ciò rappresenta una modifica rispetto al passato, quando il Governo subordinava la riduzione dei tassi d'interesse all'azzeramento del fabbisogno primario. Non possiamo entrare nel merito di tali considerazioni in termini precisi, anche per la nostra umana incapacità di prevedere il futuro.

Consentitemi, infine, di esprimere le nostre considerazioni sul documento. È certamente molto apprezzabile il tentativo di inquadrare in un contesto pluriennale i problemi della finanza pubblica del nostro paese. Ma i nostri esperti si sono trovati in difficoltà per la natura non lineare del documento governativo. Il riferimento macroeconomico è semplicemente abbozzato. La riuscita di un piano di riduzione del fabbisogno dipende da due elementi non definibili, non prevedibili e difficili da realizzare: vale a dire la coerenza assunta nei rinnovi contrattuali e la consapevolezza che i molti interventi legislativi saranno rapidamente ed effettivamente approvati dal Parlamento.

Un ulteriore elemento che si riferisce alla nostra valutazione riguarda tutta la discussione che ormai è in corso da mesi sul giusto

rientro della finanza pubblica. Questo discorso si sta muovendo su un sentiero difficile da un punto di vista macroeconomico. Tuttavia, è ampiamente condivisibile l'ipotesi di base che debba esserci un rapporto di scambio fra le imposte dirette ed indirette.

Questo rende difficile il compattamento dell'ipotesi relativa alla inflazione, alla crescita reale ed al riaggiustamento della finanza pubblica. Emergono grossi problemi di fiscalizzazione e di sostituzione di imposte nel nostro sistema; c'è il problema della ulteriore crescita della imposizione diretta attraverso nuove forme che sono diverse dalle ipotesi sottostanti a questi fattori.

In secondo luogo, il documento non accenna ai grossi problemi procedurali del nostro sistema politico. Direi che, al riguardo, occorre distinguere due questioni: il problema di una migliore definizione della decisione annuale di bilancio ed il problema del riassorbimento del fabbisogno strutturale che richiede una revisione dei meccanismi decisionali e l'individuazione dei sentieri più corretti per la decisione di spesa. Questi problemi qui sono accennati e non sufficientemente approfonditi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Artoni per la sua esposizione. I senatori che intendo porre quesiti ai rappresentanti dell'Istituto per la ricerca sociale hanno facoltà di parlare.

**FERRARI-AGGRADI.** Lei ha fatto alcune osservazioni in ordine alle imposte indirette. In termini quantitativi non vi è dubbio che è necessario fare in modo che il saldo si adegui. Tale adeguamento è realizzabile diminuendo le spese o aumentando le entrate.

Accantonando la questione della diminuzione delle spese, per quanto riguarda le entrate credo che non sia possibile prevedere imposte di scopo o particolari. L'adeguamento del sistema tributario deve comunque essere attuato razionalmente. Prevedere delle imposte indirette comporta un insieme di inconvenienti incompatibili con la politica dei redditi, frena la propensione al risparmio e favorisce l'aumento dell'inflazione. Lei potrebbe fornirci delle indicazioni per operare sul fronte delle

imposte indirette senza incorrere in questi inconvenienti?

**ARTONI.** La manovra nel settore delle imposte indirette deve essere attuata con interventi di riduzione dei contributi sociali.

**PRESIDENTE.** Rispetto alla media dell'imposizione europea, in Italia non si riscontra uno squilibrio nel settore delle imposte dirette: infatti la loro percentuale sul reddito è inferiore alla media europea. Per quanto riguarda invece le imposte indirette tale percentuale è superiore alla media europea, soprattutto per quanto concerne i contributi sociali. Quindi una manovra di avvicinamento alla struttura media europea non deve essere attuata come scambio fra imposte indirette e imposte dirette, ma come riduzione dei contributi sociali.

**ARTONI.** Si tratta di ipotesi di aggiustamento dell'IVA o di una serie di interventi specifici nell'ambito delle imposte indirette.

**FERRARI-AGGRADI.** Qual è l'essenza della manovra a suo parere?

**ARTONI.** Ad esempio, aumentare le imposte indirette di 10 punti e ridurre i contributi sociali di circa 8 punti.

Comunque deve essere approfondita l'ipotesi di un allargamento della base imponibile Irpef. Non è un problema di equilibrio della bilancia pubblica, ma un problema di inflazione.

**PRESIDENTE.** Chi ha tentato di simulare gli effetti di questo programma o di programmi (il Governo non lo ha fatto) ha ottenuto, pur percorrendo strade diverse ed usando modelli diversi, gli stessi risultati: questo programma avrebbe scarso effetto sull'evoluzione del prodotto interno lordo.

Il CER, Prometeia e l'ISPE quando hanno introdotto misure di quest'ordine di grandezza hanno riscontrato che la politica dei redditi ha l'effetto di compensare il minor assorbimento interno con maggiori esportazioni. L'abbassamento dei tassi di interesse ha certamente

effetti sul cambio ed arriva a produrre un'evoluzione del reddito simile a quella ipotizzata nel tendenziale e nel programmatico. Secondo una tradizione che emerge anche dal passato si sono sempre manifestate preoccupazioni in ordine al fatto che una manovra di riduzione del fabbisogno pubblico abbia effetti molto gravi sull'evoluzione della domanda complessiva e del prodotto interno. Le vostre posizioni sono perciò particolari rispetto a quelle prospettate da altri: voi non avete tentato una simulazione della manovra.

*ARTONI.* Non abbiamo tentato delle simulazioni, ma intendevamo accertare la capacità della manovra sul cambio al fine di incentivare il livello delle importazioni. La manovra sul cambio non è uno strumento sicuro ed indolore per rilanciare le importazioni.

*PRESIDENTE.* Tutte quelle simulazioni sono state accompagnate dalla previsione di feroci politiche dei redditi che prolungano i peggiori momenti degli anni '80, in cui i salari erano totalmente bloccati.

*ARTONI.* Non abbiamo molta fiducia nell'elasticità degli investimenti al tasso di interesse. La nostra è una tipica sfiducia da anni '80. Abbiamo scoperto che nelle previsioni macroeconomiche tutto si risolve nella propensione al consumo. Chi redige queste previsioni determina automaticamente i loro risultati. Probabilmente in questo esercizio il momento della propensione al consumo e della diminuzione della propensione al risparmio è stato inserito in maniera surrettizia.

*PRESIDENTE.* Alcuni dei modelli che sono stati sottoposti alla nostra attenzione risentono dell'influenza che ha il debito pubblico sul prodotto interno lordo.

*ARTONI.* Ho sempre ritenuto che il problema del riequilibrio strutturale del nostro disavanzo pubblico fosse urgente ed immediato per l'individuazione di riforme necessarie e non più rinviabili. In un contesto equilibrato, è possibile prevedere un prezzo che si aggira all'incirca in 0,5 punti di prodotto interno lordo.

*ANDRIANI.* Sarebbe opportuno, a mio parere, che il professor Artoni chiarisse queste ultime considerazioni. Tale posizione ormai le appartiene tradizionalmente poichè risale alla considerazione da lei fatta nel quadro della commissione voluta dal professor Spaventa.

Lei afferma che esiste una componente strutturale del *deficit* che deve essere presa in considerazione in quanto tale e conseguentemente ridotta. In questo momento lei ha fatto una connessione tra la suddetta componente e le procedure decisionali. Poichè stiamo arrivando al momento di assumere delle decisioni più rapidamente di quanto non immaginassimo, potrebbe esplicitarci queste connessioni?

*ARTONI.* Esistono due grossi problemi: il primo concerne il miglioramento della procedura di decisione delle spese annuali. Quando il Presidente parla di non costituzionalità di certi bilanci ha certamente centrato il problema. In Italia, però, esiste anche una seconda questione: il nostro disavanzo è strutturale, cioè è un disavanzo che non si riassorbe nelle normali condizioni di funzionamento dell'economia. Esso è quantificabile nel 2 per cento circa del prodotto interno lordo. Dobbiamo intervenire proprio su queste componenti strutturali, sia modificando il sistema tributario, sia studiando nuove procedure decisionali per la spesa pubblica.

In Italia esiste un problema drammatico: in un bilancio che si attesta su circa 400.000 miliardi, ogni anno si assumono decisioni in termini di incremento senza verificarne il relativo fondamento. Sto tentando faticosamente di prospettare un'ipotesi per rendere funzionale il bilancio tendenziale e per fare in modo che esso non sconti aumenti reali. Gli spazi decisionali all'interno del processo di riassorbimento del fabbisogno strutturale sono diversi da quelli impliciti nella concreta decisione annuale di bilancio. Si tratta di una distinzione di scuola, ma non per questo inutile.

Proprio per questi motivi sto studiando le esperienze maturate negli Stati Uniti, che pure sono state spesso caricaturalizzate.

*BARCA.* Alcune distorsioni storiche rischiano di trascinarsi all'infinito. Infatti l'aumento

che si riscontra è quantificabile soltanto nel 3 per cento rispetto alla media storica.

*ARTONI.* Supponiamo che tutte le decisioni di finanza pubblica siano coerenti; la cosa molto grave è che ci troviamo di fronte ad un sistema di finanza pubblica che riduce minimamente il fabbisogno e che vede una crescita rilevante della spesa pubblica. Il problema è molto grosso e molto delicato: è importantissimo, a mio avviso, avviare un meccanismo di rinnovamento della spesa pubblica.

*PRESIDENTE.* Non è in altri termini possibili correggere un bilancio se non si definiscono le priorità e non si decide di abbandonare certi settori di intervento e cambiare completamente i meccanismi di intervento. Si nota che in alcuni comuni che si vedono limitare le risorse trasferite da parte dello Stato il tentativo di aggiustamento viene fatto abbandonando certi settori di attività.

*ARTONI.* Le formule budgettarie lette sui libri possono essere oggetto di consuetudine ma, applicate, possono generare interventi insensati.

*FERRARI-AGGRADI.* Vorrei rivolgere ai nostri ospiti qualche domanda. Vi è, certo, un pericolo insito in alcuni documenti macroeconomici che fissano tetti. Questa mattina un nostro collega ha detto molto giustamente che a volte ci dimentichiamo che per fare una manovra o di spesa o di entrata occorre cambiare la legislazione in vigore. Se non si fa questo, le possibilità di una manovra efficace risultano molto ridotte. Spesso ho avuto l'impressione che si guardasse troppo all'immediato e si dimenticasse di incidere nelle strutture, modificando le leggi, e non si tentasse di razionalizzare il sistema migliorandolo, ma lo si rendesse più complicato. In secondo luogo è necessario, a mio avviso, saper guardare lontano per fare subito delle riforme strutturali.

*ARTONI.* Per quanto riguarda il primo punto, non intendevo tanto dire che vi è la necessità di maggiore macroeconomia; avrei voluto meno riferimenti al PIL e più cifre assolute. È difficile per noi studiosi riuscire a

capire determinate cose e che cosa vi sia dietro certe cifre. Quando si incontra l'espressione «oneri inderogabili», ad esempio, ci si trova di fronte a una cortina fumogena spaventosa. Lei, senatore Ferrari-Aggradi, ha perfettamente ragione; negli USA hanno scoperto che inserendo numeri in bilancio non si ottengono risultati e dopo un po' scoppia il problema; questo ci riporta al problema delle procedure decisionali. L'oggetto vero delle decisioni permanenti dovrebbe essere probabilmente il bilancio di competenza. Tutto quello che segue non ha conseguenze. Quindi, la prima cosa è definire l'oggetto, lo strumento primario di intervento. In secondo luogo - ma mi sembra che qui ci si muova in senso opposto - occorrerebbe usare la sessione di bilancio per mutare la legislazione vigente. È questa una soluzione che viene adottata in altri paesi, ma in Italia ho l'impressione che ci si sposti verso l'idea di rimandare al futuro le decisioni per le grandi aree di spesa. Da certa legislazione, infatti, scaturisce la spesa.

*PRESIDENTE.* Mi sembra che lei abbia detto che, pur avendo dei dubbi sulle conseguenze indotte da questa manovra, considera che un'operazione di risanamento finanziario, anche se ha dei costi, sia comunque da fare nei tempi presentati da questo programma.

*ARTONI.* Direi che una fiscalizzazione fatta anche il prossimo mese e una manovra di allargamento della base imponibile Irpef sono provvedimenti che si giustificano di per sé. Può darsi che essi abbiano effetti di impatto negativo, ma è molto importante, a mio avviso, mantenere il quadro di stabilità del cambio e del tasso di interesse.

*PRESIDENTE.* La inviterei a riassumere le critiche da lei mosse e a dare una valutazione complessiva rispetto a ciò che qui viene presentata come la base su cui si esercitano le operazioni, cioè la base tendenziale del bilancio pubblico. Per la sua esperienza in fatto di previsioni del quadro della finanza pubblica, lei ritiene che fondamentalmente gli errori nei due sensi si compensino, o vi sia una sistematica sottovalutazione o sopravvalutazione delle basi di partenza? Le sue esperienze la portano

a considerare che in alcuni settori le elasticità rispetto al reddito sono superiori o inferiori?

*ARTONI.* Noi abbiamo fatto le previsioni per il 1989 e abbiamo ipotizzato un aumento del 10 per cento delle retribuzioni. Continuiamo, tuttavia, in qualche modo a pensare che l'elasticità del gettito tributario sia superiore all'unità, mentre sia inferiore all'unità l'evoluzione dei trasferimenti alle famiglie. Non vorrei espormi, ma è emersa una previsione di fabbisogno per il prossimo anno di 121.000 miliardi.

*PRESIDENTE.* Ho già notato una certa tendenza da parte vostra alla sottovalutazione del *deficit*.

*BOLLINI.* Vorrei domandare se per caso il professor Artoni ha dato un'occhiata alle strumentazioni delle politiche che dovrebbero in qualche modo cercare di attuare il piano di rientro. Vi è qualche accenno in proposito nell'introduzione relativamente alle spese per il personale e al problema delle pensioni.

*ARTONI.* Un nostro socio cooperatore, che si occupa di problemi di organizzazione del settore pubblico, ha dato un parere abbastanza duro sui discorsi che si fanno sulla produttività della spesa pubblica, sulle ipotesi di legare i salari alla produttività. Il parere è il seguente:

«Sul fronte degli eventuali aumenti di produttività del settore, l'identificazione degli strumenti appare piuttosto generica. Alcuni degli strumenti previsti dal documento (i sistemi premianti, il collegamento ad incentivi degli obiettivi programmati) hanno dato fino ad oggi mediocre prova, non solo per le prevedibili resistenze politiche, burocratiche e sindacali ad una loro attuazione, ma anche e soprattutto per il fatto che essi sono ben poco compatibili con uno *status* del dipendente pubblico che non si vuole alterare e con un meccanismo di contrattazione collettiva e centralizzata che anche nel documento viene considerato una sorta di baluardo contro l'espansione della spesa per il personale.

Sembra evidente che, senza una modifica sostanziale degli attuali meccanismi di determinazione centralizzata delle condizioni di

lavoro dei dipendenti pubblici, non sia possibile una responsabilizzazione delle singole amministrazioni ai costi del personale».

Questo è un parere che noi riferiamo e che abbiamo condiviso al di là della nostra competenza tecnica. C'è tutto un grosso problema di invenzione di un nuovo rapporto e di una gestione più flessibile dei rapporti di lavoro.

*BOLLINI.* Nel proprio documento il Governo fa un elenco e parla delle prestazioni sanitarie (che mi pare di capire siano a somma zero), della finanza locale, dei trasferimenti alle imprese, della produttività della Pubblica amministrazione, e così via, per realizzare la politica del Governo.

Circa una revisione della struttura del bilancio allo scopo di separare la parte consolidata da quella incrementale, da quella che potrebbe essere discussa perchè è obsoleta o comunque è economicamente possibile eliminare, esiste una prassi in qualche Stato, in qualche bilancio in questo senso?

*ARTONI.* Direi che vi è il sistema degli Stati Uniti, con il quale si entra nella legislazione di merito, si valutano i contenuti tecnici, si decide per aree funzionali.

Sul bilancio degli Stati Uniti si sono scatenate tante critiche che, a mio avviso, sono legate più che altro al fatto che per alcuni anni c'è stata una Presidenza assurdamente «imperiale» (come mi pare che si dica) che imponeva tutte le previsioni che voleva al Congresso (tassi di crescita, tasso di inflazione), e in quegli anni è scoppiato il disavanzo di bilancio; pertanto bisogna stare attenti nel valutare certe procedure quando sono applicate male (negli anni 1982, 1983 e 1984 il presidente Reagan poteva chiedere tutto al Congresso e tutto avveniva sulla base di previsioni assurde di crescita: questo, per così dire, secondo la mia lettura un po' ingenua). Il pericolo è quello di dire - se è andata male - che è colpa delle procedure. Ma non è così; se è andata male è perchè bisogna migliorare certi rapporti di potere fra le diverse parti.

*BOLLINI.* Signor Presidente, noi avevamo aperto il discorso per approfondire questo argomento: forse varrà la pena di pensarci.

ESAME PRELIMINARE BILANCIO

5ª SENATO E V CAMERA

PRESIDENTE. Potremmo anche acquisire la collaborazione del professor Artoni. Abbiamo, purtroppo, tempi molto ristretti per la riforma della contabilità pubblica, ma vi è la necessità di approfondire i rapporti fra il ciclo annuale di bilancio e le singole decisioni sulla legislazione di spesa; sarebbe quindi interessante acquisire valutazioni in proposito. Pertanto, professor Artoni, le chiederemo qualche commento per iscritto.

Credo che sia stato piuttosto interessante il contributo dato oggi dai nostri ospiti. Indubbiamente è cresciuto il nostro livello di informazione, ma anche il nostro stato di confusione dopo questa serie di audizioni. Comunque domani riscontreremo nella discussione il livello dello stato di confusione.

Ringrazio a nome della Commissione la professoressa Saraceno e il professor Artoni per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Con l'audizione testè conclusa, è esaurita l'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo, relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE