

# 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 1990-1992 (DOC. LXXXIV, n. 2)

SVOLTA CONGIUNTAMENTE CON LA

V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

(Bilancio, tesoro e programmazione)



## INDICE

## MARTEDÌ 30 MAGGIO 1989

Esame di note informative richieste ai seguenti organismi: Banca d'Italia; Istituto centrale di statistica (Istat); Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (Isc); Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE); Ente Ferrovie dello Stato; Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni; Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia); Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia; Centro Europa Ricerche (CER); Istituto per la ricerca sociale (IRS)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC)	Pag 5, 13, 14 e <i>passim</i>
BASSANINI ( <i>deputato</i> - Sm. Ind.)	..... 15, 17
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI)	..... 13
COLONI ( <i>deputato</i> - DC)	..... 14
CRISTOFORI ( <i>deputato</i> - DC)	..... 12, 17
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC)	..... 12
GARAVINI ( <i>deputato</i> - PCI)	..... 12

## MERCOLEDÌ 7 GIUGNO 1989

Esame di note informative richieste ai seguenti organismi: Banca d'Italia; Istituto centrale di statistica (ISTAT); Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO); Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE); Istituto nazionale della Previdenza Sociale (INPS); Ente Ferrovie dello Stato; Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni; Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia); Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia; Centro Europa Ricerche (CER); Istituto per la ricerca sociale (IRS) (Seguito e conclusione dell'esame congiunto)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC)	Pag 18, 21, 22 e <i>passim</i>
COLONI ( <i>deputato</i> - DC)	..... 21
CRISTOFORI ( <i>deputato</i> - DC)	..... 21
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC)	..... 25
FORTE ( <i>senatore</i> - PSI)	..... 23, 25, 26 e <i>passim</i>
MATTIOLI ( <i>deputato</i> - Verde)	..... 21, 22
RIVA ( <i>senatore</i> - Sm. Ind.)	..... 23
SANNELLA ( <i>deputato</i> - PCI)	..... 22

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989  
(Antimeridiana)

Audizione del professor Carlo D'Adda, rappresentante dell'Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia)

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC)	Pag 29, 31, 33 e <i>passim</i>	D'ADDA	..... Pag. 29, 31, 34 e <i>passim</i>
MACCIOTTA ( <i>deputato</i> - PCI)	..... 34, 35		

**Audizione del dottor Lamberto Dini, direttore generale della Banca d'Italia**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag. 36, 41, 42 e <i>passim</i>	CIOCCA ..... Pag 46
CAVAZZUTI ( <i>senatore</i> - Sin. Ind.) ..... 43, 44	DINI ..... 36, 41, 42 e <i>passim</i>
GARAVINI ( <i>deputato</i> - PCI) ..... 42	

**Audizione del professor Salvatore Guidotti, presidente dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO)**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag 48, 50, 51 e <i>passim</i>	DI CINDIO ..... Pag. 49, 50, 51
CAVAZZUTI ( <i>senatore</i> - Sin. Ind.) ..... 52	GUIDOTTI ..... 50, 52, 53
	ZANCHI ..... 51, 52

**MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989  
(Pomeridiana)****Audizione dei rappresentanti dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE)**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag 54, 56, 57 e <i>passim</i>	SALVEMINI ..... Pag 55, 56, 57 e <i>passim</i>
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 60, 61, 62 e <i>passim</i>	
CAVAZZUTI ( <i>senatore</i> - Sin. Ind.) 56, 57, 59 e <i>passim</i>	

**Audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag. 64, 70, 73 e <i>passim</i>	GIARDA ..... Pag 65, 69 73 e <i>passim</i>
ABIS ( <i>senatore</i> - DC) ..... 75, 76	
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) .. 69, 72, 75	
CAVAZZUTI ( <i>senatore</i> - Sin. Ind.) ..... 72, 73, 74	

**GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989****Audizione del professor Victor Uckmar**

PRESIDENTE (Andreatta, <i>senatore</i> - DC) Pag 76, 79, 86 e <i>passim</i>	UCKMAR ..... Pag. 77, 79, 83 e <i>passim</i>
BOLLINI ( <i>senatore</i> - PCI) ..... 87, 91	
BONORA ( <i>senatore</i> - DC) .. 90, 91	
CORTESE ( <i>senatore</i> - DC) ..... 89	
COVI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 83, 87	
FERRARI-AGGRADI ( <i>senatore</i> - DC) ..... 91	

**BILANCIO (5ª)**

MARTEDÌ 30 MAGGIO 1989

Seduta congiunta

con la

V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati**Presidenza  
del Presidente ANDREATTA***I lavori hanno inizio alle ore 15,45.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1990-1992.

Diamo inizio alla nostra seduta prendendo atto che le note informative sul Documento di programmazione economico-finanziaria che erano state richieste sono giunte tutte, ad eccezione di quelle dell'INPS, delle Ferrovie dello Stato e delle Poste, con garanzia da parte dell'INPS e delle Poste di farci avere successivamente (immagino nelle prossime ore) il documento in questione, mentre nessuna risposta abbiamo avuto dalle Ferrovie.

Abbiamo ricevuto un breve documento della Banca d'Italia, con la promessa di una integrazione dopo la relazione del governatore Ciampi. Abbiamo poi un lungo documento dell'Istat che è appena arrivato ed è già in distribuzione, nonchè documenti dell'Isco, dell'Ispe, di Prometeia, del Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'università di Pavia, del CER e dell'IRS. Questo materiale è a disposizione dei colleghi. Inoltre i nostri rispettivi uffici della Camera e del Senato hanno predisposto dei documenti tecnici, anche essi in distribuzione.

Non ritengo - anche in relazione ai tempi in cui sono pervenuti i documenti - di poter avviare la discussione, come forse avrei dovuto fare, attraverso una puntuale relazione sulle note informative che ci sono arrivate. Tuttavia non mi sottraggo al compito di dare inizio alla discussione, tenendo conto del materiale che ci è pervenuto.

Il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria conferma l'obiettivo indicato un anno fa. Il rapporto debito pubblico -PIL deve rallentare la sua crescita fino ad arrestarsi entro il 1992 ad un livello pari nel settore pubblico a poco più del 106 per cento del PIL. Tuttavia i calcoli fatti dimostrano che questo obiettivo non è stato raggiunto, così come non era stato raggiunto lo scorso anno, perchè il fabbisogno al netto degli interessi non è (nell'ipotesi dell'anno scorso e di quest'anno) sufficientemente positivo per assorbire il differenziale tra interessi reali e il tasso reale di crescita dell'economia. Ipotesi fatte sulle varie grandezze macroeconomiche ci dicono che, se il fabbisogno al netto degli interessi si mantiene a livello del 1992 anche negli anni successivi, il rapporto debito pubblico-PIL avrebbe una crescita (secondo i dati dell'anno scorso) del 107 per cento nel 1993 rispetto al 106,8 previsto, del 108,6 nel 1994 e del 109,6 nel 1995. In pratica non si è inciso sufficientemente sulle partite non finanziarie in modo da poter assorbire l'andamento, il cumulo degli interessi sull'addebito.

Nel caso di quest'anno c'è una lieve modifica, ma ugualmente non si perviene alla stabilizzazione di questo rapporto, il quale raggiunge il valore del 106,2 per cento nel 1989 e sale progressivamente fino al 108,5 per cento nel 1995.

Di conseguenza un primo rilievo sta nel fatto che la manovra è sufficientemente cauta, prudente e timorosa cioè tale da non realizzare gli obiettivi dichiarati. Si tratta di un ordine di grandezza che va dai 5.000 ai 10.000 miliardi, ma è necessario, se dobbiamo tenere conto di

quanto accadrà dopo il 1992, o allargare l'orizzonte temporale in cui si dichiara di aggiustare l'economia secondo quell'obiettivo oppure si deve incidere maggiormente per determinare un *surplus* maggiore delle partite non finanziarie.

Per quanto riguarda le principali ipotesi macroeconomiche, la crescita del PIL a prezzi costanti e dei prezzi nel 1988 si è rivelata sostanzialmente più elevata del previsto. Il PIL in termini nominali è cresciuto del 10,1 per cento contro una previsione del 7,3 per cento. Nelle previsioni-obiettivo poste a base del nuovo Documento, la crescita del PIL, nonostante un rallentamento nel 1989, si mantiene più veloce di quanto previsto in precedenza, soprattutto nel 1989 e nel 1990; mentre l'inflazione torna, dopo il 1989, verso i valori previsti in precedenza.

Il costo del debito nel 1988 è stato più alto del previsto in termini nominali: tuttavia, data l'inflazione più elevata, si è determinato un costo in termini reali più basso. Ciò spiega una crescita del rapporto debito pubblico-PIL fra il 1987 e il 1988 più bassa del previsto, nonostante lo sfondamento degli obiettivi di fabbisogno di 10.000 miliardi, pari allo 0,7 per cento dello stesso PIL. Direi che l'accelerazione dell'inflazione non è stata immediatamente seguita nel 1988 da un aumento dei tassi di interesse monetari. Si è avuta una riduzione del tasso di interesse reale verso il 4 per cento; tenuto conto che il PIL è cresciuto circa del 4 per cento (3,9 o 3,8), la componente interesse sul peggioramento del rapporto debito pubblico-PIL è stata quasi inesistente. Questa è la ragione per cui lo sfondamento, che è di 7.000 miliardi relativo a partite non finanziarie, è stato bilanciato da questo temporaneo miglioramento; temporaneo perchè quest'anno gli interessi tendono a riaggiustarsi in maniera da mantenere la componente reale ai livelli precedenti la pressione avutasi per l'accelerazione dell'inflazione.

Il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria, comunque, assume che questa situazione non si ripeterà; nel 1990 si manifesteranno pienamente gli effetti dell'aumento dei tassi avutosi nel 1988 ed il costo reale del debito si collocherà a livelli leggermente superiori a quelli posti come obiettivo

lo scorso anno. Il divario tra vecchio e nuovo programmatico si accentuerà sensibilmente negli ultimi due anni, soprattutto perchè si ritiene ora possibile conseguire una consistente riduzione rispetto all'andamento tendenziale solo nell'ultimo anno del periodo.

Voi ricorderete, onorevoli colleghi, che l'anno scorso il Ministro del tesoro aveva manifestato molta fiducia in un'equazione in cui si stabiliva un rapporto molto stretto tra il fabbisogno e i tassi di interesse reali. L'applicazione di questo strumento gli permetteva di costruire un sistema, una via di rientro, per cui al contenimento del fabbisogno primario faceva immediatamente seguito una riduzione dei tassi di interesse reale. Quest'anno gli andamenti dei mercati internazionali (come dimostra l'esperienza dell'Inghilterra, che presenta un *surplus* molto elevato e tassi di interesse reale molto prossimi o superiori di poco a quelli italiani) hanno reso in qualche misura un poco avventurosa quella relazione. Più prudentemente, ora, si considera che i tassi di interesse cominceranno a diminuire soltanto nel 1992: credo che dovremmo tener conto di tale considerazione nel valutare il Documento. Infatti tutta l'operazione, nei suoi vari elementi che la compongono come un *puzzle*, acquista una configurazione ragionevole se si considera che i tassi di interesse reale finalmente si ridurranno nel 1992. Naturalmente, se ciò accadrà nel 1993 i carichi di attese che si erano creati nel mercato, negli operatori, in noi parlamentari, produrranno effetti pesanti, dopo tre anni di discorsi sulle difficoltà e sulla indisponibilità della finanza pubblica, che hanno dato luogo a provvedimenti per la tutela dei beni pubblici di notevole importanza. Se quella manovra non dovesse dare un risultato, perchè semplicemente le difficoltà sui mercati internazionali si prolungheranno, allora sarà impossibile raggiungere anche i risultati che ci siamo prefissi per tale periodo di tempo.

Questo è, a mio parere, il primo motivo per ritenere opportuno che la correzione del fabbisogno al netto degli interessi venga accelerata rispetto alla proposta avanzata nel Documento governativo. Il tempo non è reversibile: il Ministro del tesoro del 1992 non potrà cambiare ciò che ha fatto il Ministro del tesoro del 1989 o del 1990. Se questi decide

che tutta la manovra andrà a posto nel 1992 perchè solo allora i tassi di interesse reale finalmente diminuiranno e se poi questo risultato non si realizzerà, è difficile immaginare che nel 1992 la correzione delle altre voci potrà essere efficacemente operata in un solo anno.

Onorevoli colleghi, poichè esiste un minimo di rischio su previsioni che interessano quattro anni, è meglio che tale rischio possa essere eventualmente corretto nei primissimi momenti del programma. Se tutto si verificherà come nelle attese, non vi sarà alcun problema; ma se qualche elemento non corrisponderà alle attese medesime, è evidente che all'ultimo momento non ci sarà più il tempo per la necessaria correzione. Quindi è importante che sotto il profilo temporale si sposti all'inizio la maggiore incidenza sul *deficit* primario e successivamente si abbia lo spazio per la mera esecuzione di decisioni già prese o per la modifica di esse.

A queste considerazioni si aggiunge un aspetto che è stato rilevato anche dall'Istituto per la ricerca sociale e, mi pare, dall'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura. L'importanza che dal punto di vista della sostenibilità del debito pubblico ha il fabbisogno lordo, indipendentemente dall'inflazione, dalla crescita e dall'espansione del fabbisogno monetario, fa sì che gli andamenti a regime presentino una richiesta monetaria molto elevata (180.000 miliardi secondo le stime) e possano determinare quei bruschi movimenti dell'andamento finanziario legati alla credibilità del debito pubblico. Anche sotto questo profilo, in una fase in cui i tassi di interesse non sembrano diminuire molto rapidamente, il tentativo di forzare al ribasso il fabbisogno lordo sembrerebbe opportuno per non trovarsi, a metà della manovra, con una crisi di sostenibilità del debito pubblico, magari innescando ciò che accade negli Stati Uniti o nella Germania Federale. Poichè tutto questo è legato all'andamento dell'ultimo anno, per i possibili riflessi dell'andamento del mercato non solo nazionale ma anche internazionale, sembrerebbe opportuno rivedere il profilo temporale della manovra, cercando di concentrare le operazioni soprattutto nella fase iniziale e fissando semmai nel 1990 l'anno di

maggiore intensità nell'applicazione delle misure.

In sostanza, nel nuovo quadro programmatico i tassi di interesse si mantengono a livelli elevati. Di conseguenza l'incidenza degli interessi rispetto al prodotto interno lordo è più elevato (rispetto al vecchio programmatico) soprattutto negli ultimi tre anni, nei quali deve essere quindi accentuato il contenimento del fabbisogno primario. Quest'ultimo nel 1988 ha raggiunto un livello superiore di oltre 7.000 miliardi rispetto all'obiettivo, nonostante l'effettuazione di manovre correttive inizialmente valutate aventi un effetto superiore ai 9.000 miliardi. In termini di prodotto interno lordo il fabbisogno primario si è collocato al 3,38 per cento, contro un obiettivo del 2,78 per cento. Abbiamo a disposizione un ottimo documento tecnico che spiega le discrepanze tra il programmatico 1988 ed il realizzato 1988, che è esattamente uguale al tendenziale 1988, come molto analiticamente spiega uno dei documenti predisposto dai nostri uffici.

L'obiettivo è stato mancato soprattutto per effetto di una crescita degli incassi correnti inferiore alle aspettative. In sostanza la sottostima delle entrate tributarie è stata più che controbilanciata dalla sovrastima delle entrate extratributarie. Questo è un punto molto importante.

Nella dialettica tra il Ministero del tesoro e quello delle finanze, le entrate tributarie sono uno strumento con cui si operano delle correzioni, immaginando che in corso di esercizio saranno aumentate quelle tributarie e ridotte quelle extratributarie. Di fatto, se esaminiamo la storia del 1988 da questo punto di vista, rileviamo che alla fine vi è stata una sottostima delle entrate tributarie che ha ulteriormente peggiorato la situazione del fabbisogno.

La spesa corrente al netto degli interessi ha rispettato l'obiettivo in termini di incidenza sul prodotto interno lordo; tuttavia è da notare che secondo le indicazioni programmatiche un tasso di crescita reale superiore al previsto avrebbe dovuto determinare una minore incidenza. Possiamo anche dire che sembra che possa verificarsi anche quest'anno un fenomeno del genere. Attualmente il fabbisogno al netto degli interessi viene valutato in 24.000

miliardi, ma abbiamo avuto una partita di indebolimento del settore pubblico, delle regioni e dei comuni per 6.000 miliardi: è difficile immaginare uno strumento di minor ricorso delle regioni e delle unità sanitarie locali alla tesoreria dello Stato. Quindi, valutando più correttamente questa partita si prevede un fabbisogno di 30.000 miliardi, cioè una tendenza a maggio ad avere una valutazione un po' ottimistica degli andamenti delle entrate e delle spese, con la possibilità che anche quest'anno si rimanga a 36.000 miliardi, ossia alla situazione neutrale del 1988.

Nel nuovo quadro tendenziale il fabbisogno al netto degli interessi in termini di prodotto interno lordo si situa su livelli inferiori a quelli del vecchio tendenziale (nel quale il fabbisogno primario si muoveva intorno al 3,3 per cento del prodotto interno lordo in tutto il periodo), con una tendenza però all'aumento (dal 2,07 per cento del 1989 al 2,92 per cento del 1992) determinata essenzialmente dalla sostanziale stabilità della pressione tributaria (spiegata dalla completa eliminazione del *fiscal drag* e dalla compensazione degli effetti della revisione dell'Irpef con entrate in parte non permanenti) e da un andamento non veloce delle altre entrate.

Cioè che cosa è accaduto nel passaggio dal documento dell'anno scorso a quello di quest'anno per la parte neutrale? Abbiamo avuto che il fabbisogno neutrale, quello che dev'essere corretto, si è abbassato e questo abbassamento è stato dal 3,3 per cento del prodotto interno lordo, che era all'incirca il fabbisogno durante tutto il periodo dello scorso anno, al 2,7 per cento nel 1989, con tendenza però ad aumentare, mentre l'anno scorso era più alto ma stabilizzato; la realtà è che l'anno scorso da un lato c'erano imposte a somma fissa il cui peso sul prodotto interno lordo diminuisce, dall'altra c'era l'andamento dell'Irpef che, sostenuto dal *fiscal drag*, portava appunto a questa stabilità. Eliminato quest'anno l'andamento del *fiscal drag* nell'ipotesi neutrale, abbiamo la tendenza del fabbisogno primario tendenziale a crescere nel tempo e quindi abbiamo questo sviluppo che va dal 2 verso il 3 per cento del prodotto interno lordo nel 1992.

Per quanto riguarda la manovra di correzio-

ne, si prevede una riduzione del fabbisogno complessivo di 1,36 punti del prodotto interno lordo nel 1990, di 3,13 nel 1991 e di 4,92 nel 1992. La riduzione della spesa degli interessi diviene rilevante solo nel 1991 (-0,67 per cento rispetto al prodotto interno lordo) e soprattutto nel 1992 (-1,47 per cento), ed è appunto questo *deus ex machina* che lascia piuttosto preoccupati per la possibilità del suo verificarsi.

L'obiettivo della manovra è la riduzione del fabbisogno primario di 1,2 punti all'anno, distribuita in modo pressochè uguale nei tre periodi.

In termini di prodotto interno lordo la manovra è un poco meno incisiva (nel 1992 è assunto essere del 3,5 per cento, l'anno scorso era del 3,7), ma possiamo dire che si sovrappone una manovra sostanzialmente identica a un andamento della finanza pubblica neutrale che è un po' meno grave nel passaggio dalla previsione dell'anno scorso alla previsione di quest'anno.

La manovra è rilevante soprattutto sugli incassi correnti e sui pagamenti correnti al netto degli interessi. I pagamenti in conto capitale si riducono di poco meno di un quarto di punto di prodotto interno lordo nel passaggio dal tendenziale al programmatico.

La manovra farebbe aumentare l'incidenza sul prodotto interno lordo degli incassi correnti di 0,33 punti nel 1990, di 0,90 nel 1991 e di 1,38 nel 1992 (in termini assoluti circa 20.000 miliardi nel 1992). L'incremento è dovuto agli incassi tributari e contributivi, peraltro non disaggregati nel programmatico: e questo è un problema che credo anche i colleghi della Camera abbiano rilevato, cioè la mancanza della indicazione sia dei provvedimenti di accompagnamento sia della incidenza di ciascuna decisione quantificata; c'è semplicemente un programmatico e ci sono delle decisioni senza che ci sia una corrispondenza biunivoca tra voci dei provvedimenti che si propongono e conseguenze sulle entrate o sulle spese.

Secondo le indicazioni del Documento, l'incremento sarà ottenuto con manovre sull'IVA, con l'ampliamento delle basi imponibili e la riduzione dell'evasione. Va inoltre rilevato che l'espansione dell'autonomia impositiva



degli enti locali porterà, a livello di settore pubblico, ad un incremento delle entrate superiore: nel 1992 gli introiti tributari e contributivi passeranno dal 37,2 per cento rispetto al prodotto interno lordo del tendenziale al 38,8 per cento del programmatico.

Per quanto riguarda le spese correnti al netto degli interessi si avrà, per effetto delle manovre, una riduzione rilevante soprattutto verso la fine del periodo (26.000 miliardi nel 1992). In termini di prodotto interno lordo: -0,62, nel 1990, -1,24 nel 1991, -1,76 nel 1992.

La riduzione riguarda soprattutto i trasferimenti ad enti pubblici (0,47 per cento nel 1990; 0,78 nel 1991; 1,03 nel 1992) ed il personale (-0,27 nel 1991 e -0,52 nel 1992). Per quanto riguarda questa voce di spesa il quadro tendenziale prevede una leggera crescita dell'incidenza rispetto al prodotto interno lordo: dall'8,93 per cento del 1989 al 9,17 per cento del 1990, mentre negli anni successivi il rapporto al prodotto interno lordo si mantiene costante.

Ora, le osservazioni che abbiamo avuto riguardano innanzi tutto il quadro macroeconomico: sembra che vi sia un eccesso di ottimismo sugli andamenti dell'inflazione e sugli andamenti dei tassi di crescita dell'economia. Da parte di qualche istituto si osserva che è presumibile che la congiuntura mondiale sia turbata, a metà tra il '90 e il '91, da un andamento recessivo a cui potrà far seguito una ripresa: ma è difficile ragionare come se il tutto si sviluppasse in modo omogeneo nei quattro anni del periodo. Non è chiaro - e su questo abbiamo chiesto un'integrazione di simulazione - quale possa essere l'effetto di questi comportamenti sull'andamento della finanza pubblica. Allora abbiamo chiesto di simulare una crisi nell'andamento economico internazionale preparata da una maggiore inflazione, nel senso che ci sarebbe una maggiore inflazione, diciamo, nel 1989-1990; come reazione a questa maggiore inflazione ci sarebbe un intervento delle politiche monetarie di tutti i paesi industriali; ci sarebbe successivamente una caduta dell'inflazione ma anche della crescita nel 1991 e poi una ripresa più avanti.

Fatte due o tre di queste ipotesi, abbiamo

cercato di approfondire qual era la sensibilità delle misure di politica economica per ottenere il risultato finale che ci si attendeva qualora ci fossero questi andamenti difformi, ci fosse una maggiore inflazione e un andamento meno lineare della crescita del prodotto interno lordo.

Molti degli istituti consultati hanno trovato del tutto elementare l'andamento neutrale, un andamento che non è basato su un bilancio a legislazione vigente eventualmente integrato con elementi di politica invariata e che in molti casi sconta già i provvedimenti di intervento. È il caso, per esempio, del costo del personale pubblico: se dovessimo considerare un andamento tendenziale di tale costo, è presumibile che, dati gli andamenti degli scorsi anni, dato in particolare il contratto della scuola, dovremmo immaginare, alla fine del contratto, una spesa di circa 250.000 lire *pro-capite* rispetto alle 160.000-170.000 che costituiscono l'incremento al 1990. Sono sufficienti queste decine di migliaia di lire *pro capite* in più a determinare un incremento della spesa per il personale di 6.000 miliardi alla fine del periodo; quindi c'è un'estrema sensibilità anche nei confronti di modifiche che possono apparire unitariamente di peso relativamente modesto.

Per elementi, per così dire, di natura più procedurale, maggiormente legati ai nostri problemi di copertura, un dubbio fa nascere la ripresa nel 1990 del *deficit* di parte corrente, del risparmio pubblico negativo, che da 60.000 miliardi si porta a 63.000 miliardi. Evidentemente, non sapendo che cosa sarà nella legge finanziaria e che cosa è nel bilancio a legislazione invariata, poco si può dire circa il fatto se qui siano rispettate le condizioni di copertura della legge finanziaria. Tuttavia, normalmente il bilancio a legislazione invariata vede un miglioramento del saldo di parte corrente rispetto all'anno precedente e poichè il saldo complessivo peggiora, ciò farebbe pensare che implicita in questa previsione vi sia una situazione di squilibrio per quanto riguarda la parte corrente nella legge finanziaria. Poichè abbiamo avuto delle interpretazioni diverse, anzi delle applicazioni diverse (perchè in realtà la legge l'avevamo interpretata tutti nello stesso modo), forse potremmo

cogliere l'occasione di questi nostri incontri per definire l'interpretazione che vorremmo prevalessesse.

È un campanello di allarme questo dell'incremento del risparmio pubblico che fa pensare che l'Amministrazione non tenga conto della legge n. 362 del 1988 e del fatto che essa pone certi obblighi di equilibrio delle spese e delle entrate correnti, di non peggioramento del risparmio pubblico, se questo peggioramento derivasse dalla legge finanziaria.

Un secondo punto è quello della definizione del fabbisogno. Poichè l'obiettivo è quello del rapporto tra il debito ed il PIL, le operazioni con cui l'Amministrazione colloca fuori del fabbisogno da controllare, ai fini del rispetto del Documento di programmazione economica e finanziaria, una serie di emissioni fatte per pagare debiti pregressi - e questa è diventata oramai una abitudine dell'Amministrazione - è evidente che noi possiamo tenere il fabbisogno indicato in questo Documento e poi trovare che il flusso degli interessi ed il debito pubblico non rispondono agli obiettivi che in questo Documento sono fissati. Se ogni anno emettiamo 3.000 o 4.000 miliardi di operazioni che consideriamo fuori del fabbisogno e queste operazioni cumulate producono interessi, danno luogo ad una crescita del debito che non corrisponde alle regole che ci siamo dati. Il fabbisogno, cioè, così come definito in questo Documento, è un fabbisogno in cui prevalenti sono le preoccupazioni di tenere sotto controllo l'andamento della finanza pubblica anno per anno, ma poichè ormai abbiamo definito in termini di rapporto di uno *stock* al debito il nostro obiettivo, tutto quello che incide su questo *stock* deve essere considerato ai fini del controllo della finanza pubblica. Quindi le operazioni come quella recente sulla copertura dei debiti delle unità sanitarie locali e delle aziende di trasporto, che nel 1990 verrà considerata al di fuori del fabbisogno, in realtà non fanno che accrescere il debito pubblico, non fanno che accrescere gli interessi e ci pongono problemi per il raggiungimento dell'obiettivo al 1992.

Non ci possiamo cioè dare concetti operativi che non sono tali rispetto agli obiettivi che ci poniamo. Bisogna quindi che nel concetto di fabbisogno tutto rientri, tranne quelle sistema-

zioni di debito che erano già stati pagati in tesoreria. Cioè le regolazioni contabili che si riferiscono al rapporto tra Tesoro e tesoreria non incidono, sono già entrate nel fabbisogno, ma quelle che non si riferiscono al rapporto Tesoro-tesoreria non erano fabbisogno degli anni precedenti, quindi l'emissione di debito pubblico deve essere considerata come creazione di nuovo fabbisogno.

È inoltre opportuno che il Governo, quando ci sarà, ci dia un bilancio pluriennale, dopo la legge finanziaria, che in qualche misura corrisponda al programmatico. Lo faccia con dei fondi negativi; ma difficoltà sono sorte, e sorgono già adesso quando ci hanno per la prima volta fornito dati sulla competenza. Ci è stato dato un dato di competenza per le spese in conto capitale di circa 87.000 miliardi, a fronte di una competenza 1990, che abbiamo votato pochi mesi fa, di 111.000 miliardi, cui si dovrebbero aggiungere le eventuali manovre del Ministro del tesoro per recuperare una parte dei minori stanziamenti per effetto dell'operazione sui residui impropri. Quindi, se il Ministro del tesoro volesse completamente ridare alle amministrazioni ciò che ha tolto per effetto di una norma della legge sulla finanza pubblica, avrebbe 117.000 miliardi di fabbisogno 1990, approvato nei documenti del 1989, a fronte dei quali si dice oggi, a mio parere con una enorme sottovalutazione del contenimento, che il massimo del fabbisogno del 1990 dovrebbe essere di 85.000 miliardi.

Pertanto attraverso la tabella A, attraverso altre manovre, si dovrebbe passare da 117.000 miliardi ad 87.000 miliardi: è un'operazione da 30.000 miliardi. Certo, possiamo continuare a gestire questi nostri bilanci in maniera da essere felici noi parlamentari e felice il Governo, immaginando ogni anno che l'anno successivo avremo enormi masse di competenza per le spese in conto capitale, sapendo di fare un'operazione senza senso e che nell'anno successivo, contro le proteste di una parte di noi, si dovranno usare gli strumenti della tabella A per ridurre di 20 o 30.000 miliardi. Ma nel frattempo abbiamo approvato tutti delle leggi che aumentano la competenza per le spese in conto capitale.

Allora il chiedere che non vi sia questa discrepanza tra il pluriennale non corretto,

quello approvato dopo la legge finanziaria, ed il programmatico a me sembra un elemento per tenere davvero sotto controllo la finanza pubblica. Ma continueremmo ad approvare le leggi regionali che stiamo approvando se sapessimo che alla fine di quest'anno gli stanziamenti che stiamo approvando, sui quali stiamo lottando gli uni contro gli altri, saranno azzerati da una manovra della tabella A? E che questo è necessario - e probabilmente è insufficiente - per ottenere il contenimento della spesa in conto capitale a quei saggi di crescita, pure alti rispetto all'Europa, che ci vengono proposti?

Il chiedere quindi, un minimo di chiarezza (per cui una delle richieste da fare, se ci riusciamo, tutti assieme è che, dopo la legge finanziaria, il bilancio pluriennale venga corretto con elementi che ci spieghino come si passa dal bilancio approvato al programmatico) mi sembrerebbe opportuno, fisiologico, per impedirci di fare cose contraddittorie rispetto a quelle che dovremo fare se approveremo questo Documento. Ci sarà, infatti, chi lo approverà, chi lo contrasterà e chi cercherà di emendarlo.

In secondo luogo, il tempo non finisce al 1992, e poichè abbiamo visto che stiamo scaricando oltre il 1992 elementi di squilibrio, sarebbe bene farsi un'idea di cosa accade dopo. È chiaro che sarà difficile poter mantenere al 106 per cento il debito rispetto al PIL; bisogna immaginare una politica di rientro, di assorbimento, indicandone almeno le linee, sapere cosa deve accadere se la riduzione di questo rapporto sarà dell'ordine dell'1 o del 2 per cento l'anno. Sarebbe bene cominciare a prospettarcelo, altrimenti ciascuno di noi può sperare che tutte le maggiori entrate dopo il 1992 possano essere impegnate per nuove spese. È necessario, quindi, cominciare a farci il quadro di quanto può accadere.

Ritengo che sarebbe opportuno per il nostro lavoro che potessimo approfondire più seriamente - ho fatto solo qualche cenno - i documenti che ci sono stati inviati, che svolgessimo una discussione, che magari potessimo coi nostri uffici costituire un comitato misto Camera-Senato per ascoltare nuovamente gli istituti di ricerca in modo da avere le

risposte che si immaginano, a meno che - mi sembra che ciò si debba porre in discussione - non crediate più opportuno, dopo aver letto i rapporti, convocare gli istituti come abbiamo fatto in passato altre volte. A me è sembrato che la procedura scritta fosse più opportuna; comunque la decisione spetta alle Commissioni riunite. Se l'ente Ferrovie dello Stato non dovesse rispondere, credo sarebbe poi opportuno (dato che una delle lamentele è che il Documento contiene obiettivi e limitazioni per il settore statale ma poco o nulla prevede per gli altri enti) convocare i responsabili ed esaminare le risposte con gli interessati. Altrettanto potremmo fare con l'amministrazione dell'INPS, con le Poste e con gli altri enti dei quali la discussione suggerisce una eventuale convocazione.

Avendo a disposizione molto tempo, penso sarà il caso di valutare meglio le singole proposte, magari ponendo specifici quesiti ai tecnici. Abbiamo infatti di fronte una serie di proposte che costituiscono una sorta di «libro delle buone intenzioni passate». Probabilmente questa manovra comporta, a seconda dei diversi provvedimenti, effetti differenziati sulla distribuzione dei redditi e sulla capacità di crescita della nostra economia. Nei nostri incontri potremmo cominciare ad enucleare strumenti alternativi di intervento, analizzandoli affinché ciascuno di noi possa nella propria mozione identificare le misure più appropriate. Infatti, ci vengono presentate misure non valutate quantitativamente, che non sappiamo se saranno sufficienti e che comunque non sono l'unica opzione. Penso che le quattro o sei settimane di tempo a nostra disposizione potranno consentirci di valutare analiticamente le proposte in modo più tecnico di quanto non potremo fare in sede di valutazione politica; ognuno nella propria Camera. Potremo accumulare informazioni e schede su possibili alternative al fine di ottenere gli stessi risultati oppure risultati maggiori, nello stesso periodo di tempo o in un periodo maggiore.

Ho tentato di avviare la discussione. Probabilmente non ho fatto altro che aumentare il livello di confusione, ma in qualche modo il nostro incontro doveva prendere avvio.

CRISTOFORI. Credo che dovremmo ringraziare il presidente Andreatta per l'esame che ci ha prospettato in una situazione certamente abbastanza delicata, visto che manca, come interlocutore, il Governo.

In questa fase potremmo anche iniziare una discussione sugli elementi proposti dal Presidente Andreatta ed anch'io potrei aggiungerne altri, ma credo che forse sarebbe più opportuno operare sul piano tecnico per avere a disposizione, prima di iniziare il confronto, tutta una serie di ulteriori chiarimenti da parte del Governo sui problemi sollevati dal senatore Andreatta. Analoghi chiarimenti potremmo richiedere ai centri di osservazione interpellati. Personalmente penso si potrebbe definire una sorta di questionario per la parte conoscitiva fino alla chiusura della crisi di Governo.

FERRARI-AGGRADI. Mi permetto di fare un'osservazione di fondo, non senza aver prima espresso un particolare apprezzamento per quanto detto dal presidente Andreatta. Dobbiamo porci degli obiettivi ben precisi; dobbiamo impostare il nostro lavoro sapendo esattamente cosa vogliamo. A mio giudizio è di fondamentale importanza individuare delle certezze: qual è la situazione reale? Come si evolve nel tempo? Quali possono essere gli interventi più adatti? Se non abbiamo queste certezze e non sappiamo se tutto è stato contabilizzato e come viene contabilizzato, non possiamo lavorare in modo proficuo. Se corriamo il rischio di affidarci ad ottimismo strumentali, la mia impressione è che finiremo con il compiere un lavoro magari basato su ipotesi valide dal punto di vista scientifico, ma certamente non utile sul piano operativo.

Da questa mia concezione deriva un'altra constatazione: è di grande aiuto ascoltare i vari istituti di ricerca, ma questo lavoro deve essere più di tipo analitico e deve essere preceduto da una sintesi ben chiara. Se soffermiamo la nostra attenzione su valutazioni particolari che non hanno una loro certezza d'insieme, ho l'impressione che il nostro lavoro risulterà ancora più complesso. Invece, abbiamo necessità di semplificare il quadro generale e di identificare dei criteri di base validi per noi e per tutti i colleghi parlamentari. Piuttosto che prevedere l'aggiustamento alla fine del perio-

do e poi temere che esso non si verifichi, è meglio seguire una diversa procedura e cioè fare fin dall'inizio determinati interventi, evitando di rinviarli a quando non serviranno più a niente se non a constatare l'inutilità del nostro lavoro.

Forse, signor Presidente, sono stato un po' rude nell'esprimermi, ma penso che all'inizio del nostro lavoro sia, più che utile, indispensabile individuare con precisione gli obiettivi da perseguire ed avere certezza della realtà attuale.

GARAVINI. Il presidente Andreatta ci ha proposto una introduzione suggestiva alla nostra discussione, la quale però appare difficile e per certi versi addirittura inutile, oggi, per una considerazione elementare, vale a dire che non solo manca come interlocutore il Governo, ma anche che il prossimo esecutivo potrebbe mutare del tutto o in parte i termini dello stesso Documento di programmazione economica e finanziaria, almeno quelli maggiormente legati al programma di Governo. In questa situazione credo sia più utile porci su un piano di concretezza per individuare quanto di più utile possiamo fare in un periodo di crisi di Governo. Ebbene, credo che quanto di più utile possiamo fare sia innanzi tutto chiedere al Governo non in quanto tale, ma alle strutture delle amministrazioni, le specificazioni ulteriori e i dati che sono stati oggetto delle osservazioni dello stesso presidente Andreatta. Ad esempio, una disaggregazione tra entrate tributarie e non tributarie è un criterio elementare di ulteriore valutazione. Da un lato mi sembra che potremmo rivolgerci alle strutture amministrative (non al Governo) che hanno fornito i dati di questa relazione per un'ulteriore approfondimento, per un'ulteriore esplicitazione di notizie, di informazioni relative alla materia di cui dobbiamo discutere.

Dall'altro lato, in una seconda fase, dovremmo interpellare almeno una parte degli istituti cui abbiamo rivolto queste richieste, con una procedura diversa da quella adottata negli anni passati, quando chiedevamo a ciascun istituto di esporre una relazione e in seguito passavamo alle domande. Credo che questa volta, avendo già ottenuto delle note informati-

ve scritte (procedura più corretta), potremmo fare in modo che l'audizione di tali istituti si risolva nelle sole domande di approfondimento così da rendere la procedura più rapida.

In questo contesto chiederei non solo di ascoltare gli istituti che non hanno dato risposte per iscritto, ma anche di allargare il quadro almeno ad un punto, in quanto credo, ad esempio, che il comitato consultivo scientifico sul debito pubblico promosso dal Ministro del tesoro debba essere ascoltato da parte nostra, poichè concerne un aspetto decisivo, vale a dire la questione del governo del debito e quindi del come si può, attraverso questo strumento, influire sui tassi di interesse e quindi sul debito stesso.

**PRESIDENTE.** Il comitato consultivo scientifico sul debito è un organo di consulenza personale del Ministro, ma credo non sia difficile avere una sua valutazione. Non abbiamo molti poteri però; per quanto riguarda il quadro generale dei nostri rapporti con il Governo, il Presidente del Senato ha chiesto a noi senatori di non incidere sugli affari correnti.

Ora, nessuno ha intenzione di incidere, ma il problema sarebbe di sottoporre alla Ragioneria generale dello Stato, che ha la responsabilità tecnica di questo Documento, una serie di quesiti. Per questo aspetto converrebbe costituire una piccola Commissione di lavoro mista.

**BOLLINI.** Signor Presidente, in queste sedute abbiamo i limiti da lei ricordati, quindi anche il Governo in carica, il quale però presenta documenti che non corrispondono a quelli richiesti dalla legge. Bisognerebbe allora redarguire Ministro e Governo, che non presentano i documenti necessari.

**PRESIDENTE.** Sarebbe un po' maramaldesco in questo momento.

**BOLLINI.** Lei ha accennato in maniera garbata alla necessità di conoscere le dimensioni reali della manovra economica che non risulta dai documenti in maniera chiara. È necessario, inoltre, conoscere quali sono gli strumenti di intervento e quale è la loro

incidenza sul complesso della manovra, altrimenti siamo punto e a capo. Al 30 settembre ci ritroveremo con le cosiddette leggi collegate o altri strumenti, che spiazzano il dibattito parlamentare e non hanno alcun rapporto con i documenti di bilancio. È intollerabile che a quel punto la maggioranza pretenda che le leggi collegate debbono essere approvate entro il 30 dicembre altrimenti chissà cosa succede. Alla radice delle difficoltà sta questa sistematica violazione delle norme. Il primo anno è andata così, ma adesso basta: bisogna dirlo in maniera chiara a tutti coloro che entrano in contatto con noi in questa fase, anche se hanno solo un compito limitato dal punto di vista dell'ordinaria amministrazione.

Per quanto riguarda le questioni di carattere tecnico-economico, per stare nei limiti della nostra indicazione, abbiamo avanzato delle richieste ad alcuni istituti. L'onorevole Garavini ha fatto la proposta di sentire un altro organismo; bene, qualche ente ha risposto, qualcunaltro no; riteniamo che le risposte debbano essere sollecitate e dobbiamo cercare di ottenerle. Una volta però che abbiamo avuto questi pareri, si constata (ho visto con interesse la sintesi che ne è stata ricavata) che vi sono opinioni discordanti e rilievi attraverso i quali è possibile arrivare a ulteriori specificazioni. Ma a questo punto, chi deve fornire le risposte tecniche ai quesiti sollevati dagli istituti consultati? Perché non sono state esplicitate le indicazioni rispetto ad alcuni elementi di fondo che sottendono la costruzione sia del Documento a legislazione invariata, sia di quello programmatico?

Credo che una serie di domande precise e puntuali debba essere in primo luogo rivolta all'ideatore del Documento, agli uffici che lo hanno realizzato, affinché diano spiegazioni, sia pure in sede tecnica e nei limiti posti dalla legge. Quanto diceva l'onorevole Garavini è interessante, ma va realizzato successivamente. Ora abbiamo raccolto i rilievi degli istituti; trasmettiamoli all'organo tecnico che ha elaborato il Documento perchè risponda a queste domande. Dopo di che chiamiamo gli enti di ricerca ed apriamo un confronto. Può darsi che i loro rilievi non siano fondati, che i loro suggerimenti non portino a nulla di positivo, ma dobbiamo saperlo con certezza.

Sulla base di questo confronto (che potrà essere organizzato anche in altro modo, seppure io ritenga utile la procedura da me suggerita) dobbiamo arrivare ad una conclusione, questa sì unitaria, delle due Commissioni rispetto a tre questioni che sono a fondamento di tutto.

Innanzitutto bisogna capire come si costruisce questo Documento a politica invariata. Tutti gli istituti, che hanno inviato note acute e utili, hanno affermato che non si capisce dove si comincia e dove porta, dove sono i punti di riferimento. Una seconda osservazione al Documento concerne l'impostazione programmatica. La parte a legislazione invariata coincide con il risultato della manovra. Ma come può evidenziarsi in questo modo la dimensione della manovra? Infine, quando la manovra è delineata, bisogna chiarire il rapporto tra il Documento e il bilancio, la legge finanziaria e i provvedimenti collegati, altrimenti si resta nell'ambito di uno studio senza alcun esito pratico.

L'altro anno il Documento venne elaborato da un soggetto che, attraverso proprie ricerche, fornì le indicazioni macroeconomiche; nello stesso tempo in un altro ufficio, un altro soggetto, totalmente all'oscuro del Documento medesimo, predisponeva il bilancio seguendo altri criteri. Di fronte ad un contrasto tra i due diversi documenti, si sono elaborate le cosiddette leggi collegate allo scopo di sanare la situazione (peraltro senza riuscirvi) derivante dall'esigenza di un collegamento organico tra i due momenti.

Se vogliamo esaminare razionalmente la questione, dobbiamo spingere il Governo e i tecnici a realizzare questo collegamento. In proposito ho letto una relazione di Roberto Artoni relativa all'esperienza americana. Il documento degli Stati Uniti sarà pure costituito da sei cartelle e non da cinquanta, ma lo svolgimento logico, economico e progettuale della manovra è chiarissimo. Io non credo che noi dobbiamo accumulare soltanto carta, senza avere una approfondita conoscenza dei vari documenti e quindi senza ricercare un'intima coerenza tra gli stessi, che costituisce lo scopo essenziale di questa fase dei nostri lavori; altrimenti non so a quali risultati potremo giungere.

PRESIDENTE. A mio avviso, ciò che dovremmo fare è innanzi tutto pensare a quanto abbiamo già deliberato. Noi abbiamo considerato che la base del Documento dovesse essere la classificazione economica: tuttavia ciò che è più lontano dalle decisioni politiche è parlare di acquisto di beni e di servizi o di personale. La procedura americana è invece basata sull'analisi funzionale ed ho l'impressione che sia più facile passare in tal modo alla struttura dei capitoli del bilancio, decidendo che cosa deve essere modificato nelle diverse funzioni dell'amministrazione. Io credo che le difficoltà derivino proprio dal fatto che tutto è organizzato sulla base della classificazione economica, che è di difficilissimo trasferimento nella struttura pubblica del bilancio.

Vorrei solo fare un'osservazione. L'attuale Governo è decaduto perchè ha presentato questo Documento e non è stato in grado di fare quanto doveva fare: di conseguenza è uscito dalla scena. Il fatto che non riuscisse ad indicare i documenti di accompagnamento dimostra lo stato di difficoltà in cui si opera, al di là del folklore di certi congressi.

COLONI. Signor Presidente, l'anno scorso abbiamo operato con la legge n. 362 non ancora a regime; quest'anno abbiamo la legge ma abbiamo anche la crisi: non so cosa sia più faticoso.

Dobbiamo cercare di mettere a profitto questo periodo e devo dire che ho molto apprezzato quanto ha detto il senatore Bollini, ma ritengo che dobbiamo solo prepararci al confronto con il Governo. Fino a quando non ci sarà il nuovo Governo non potremo andare a fondo di questioni così importanti. Allora potremmo anche chiedere un dato od un altro, ma non mi sembra che a questo livello della dimensione economica i dati possano essere neutrali. Ripeto, mi sembra che a questo livello della dimensione economica i dati non possano essere neutrali. Ripeto, mi sembra apprezzabile l'intendimento di costituire un gruppo tecnico misto, composto di funzionari della segreteria delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato per predisporre le domande che sono state adombrate dal presidente Andreatta e le altre questioni che possono emergere dalle discrepanze, in sede di

osservazione, tra i vari istituti. Occorre fare tutto questo per iscritto, onde avere appunto delle risposte scritte, anche perchè nelle prossime settimane noi stessi avremo qualche difficoltà. Si può immaginare che tra un paio di settimane potremo avere un quadro più denso e significativo di domande da parte di vari istituti e quindi potremo andare più pronti al confronto con il Governo, speriamo quanto prima possibile.

Non escluderei aprioristicamente la possibilità di rivolgere domande alla Ragioneria generale dello Stato, ma immaginare di coinvolgere in maniera significativa le amministrazioni nel confronto sul Documento non mi sembra realistico.

BASSANINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, a me pare che sia dalla relazione del presidente Andreatta, sia dai successivi interventi (e soprattutto da quelli dell'onorevole Garavini e del senatore Bollini) siano emerse molte indicazioni ai fini di un lavoro di approfondimento tecnico che si può opportunamente svolgere in questa fase, avendo come interlocutori sia la Ragioneria generale dello Stato che i diversi soggetti che ci hanno già inviato delle memorie.

Franco non mi appassiona molto alla questione se siano preferibili rapporti scritti o orali. Possiamo cominciare con la richiesta di una risposta per iscritto ad alcuni quesiti, ma comunque sarà bene prevedere l'opportunità di un confronto diretto durante il quale si possano chiedere delucidazioni e precisazioni. Il limite imposto al nostro lavoro è dato dall'attuale situazione di crisi del Governo. Mi riferisco ad una affermazione del Presidente, che a sua volta riferiva una direttiva del Presidente del Senato, per dire che a me non pare, peraltro, che il limite sia identificabile nell'obbligo di non incidere sulla gestione degli affari correnti. La crisi di Governo non mette in crisi il Parlamento che resta in carica, e ha il diritto e il dovere, come non mai di controllare e indirizzare la gestione ordinaria degli affari correnti. Avremmo altrimenti il paradosso di un Governo dimissionario sottoposto a minori controlli parlamentari di un Governo pienamente legittimato dalla fiducia delle Camere. Tuttavia, in un regime parla-

mentare tutto ciò che va oltre l'ordinaria amministrazione esula dai poteri di un Governo dimissionario. Viene in tutto ciò meno l'interlocutore necessario del Parlamento. Io non credo quindi che si possa approfondire le indicazioni contenute nella relazione del presidente Andreatta, perchè non sappiamo neppure se il prossimo Governo confermerà la manovra del Governo precedente o ne proporrà una diversa.

Non è certamente il Governo dimissionario quello che può colmare alcune delle lacune giustamente indicate dal senatore Bollini. Certo può essere utile accertare, interrogando la Ragioneria generale dello Stato, se di vere lacune si tratta, oppure se l'impressione del senatore Bollini - che è anche la mia - sia errata, poichè in altre parti del Documento già è possibile rinvenire un'implicita risposta alle questioni da lui poste.

Del resto in un regime parlamentare ogni atto impegnativo di indirizzo o di programmazione, come è certamente il Documento di programmazione economico-finanziaria (che è la base della formazione della manovra finanziaria annuale) impegna il Governo a venire. Non possiamo dunque prescindere allora dall'esistenza di un Governo nella pienezza dei suoi poteri, che si assuma la responsabilità del Documento; proprio per questo io credo che non possiamo non segnalare, nella veste e nella responsabilità nostra di Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, le conseguenze nefaste che deriverebbero da un eccessivo prolungarsi della crisi di Governo, in relazione ad una corretta applicazione istituzionale della procedura di decisione finanziaria. Questo è quello che noi dovremmo fare; ovviamente occorrerebbe verificare l'accordo di tutti. Ma a me pare che faccia parte della nostra responsabilità politico-istituzionale segnalare che un eccessivo prolungarsi della crisi di Governo creerebbe difficoltà a tutta la procedura e alla scansione temporale del meccanismo di decisione finanziaria annuale. Ciò perchè questa scansione temporale è stata congegnata, sì, in modo da poter sopportare una crisi vera di qualche settimana, non una crisi lunga ed eccessivamente dilatata nei tempi.

Quindi io propongo formalmente che le

Commissioni bilancio segnalino – ben sapendo che non spetta ovviamente ad esse definire i tempi della soluzione di una crisi – il grave elemento di preoccupazione derivante da una lunga protrazione e dilatazione della crisi di Governo e dando a chi di dovere un elemento in più per sollecitare l'adempimento dell'obbligo costituzionale di ricondurre al più presto alla normalità istituzionale l'assetto delle istituzioni.

Infine un'ultima considerazione che si rifà, onorevole presidente Andreatta, ad un accenno suo e del collega Bollini. Io credo che un'altra cosa che forse potremmo fare è utilizzare questa fase istruttoria per qualche informale, non conclusiva riflessione sulle procedure di bilancio. Credo che tutti noi abbiamo avuto avvertenza l'anno scorso che si andava a introdurre una sperimentazione, consapevoli delle necessità di continua messa a punto e di verifica di questa esperienza; il quesito se convenga partire dalla classificazione economica o dalla classificazione funzionale delle spese a me sembra toccare uno dei punti chiave, e il Presidente ha fatto bene a sollevarlo. Io credo che non sia fuori dell'ambito dei nostri poteri e delle nostre competenze, in questa fase, intrecciare gli accertamenti tecnici e istruttori concernenti lo scenario della manovra futura con qualche riflessione tra noi che cominci a costruire elementi comuni di valutazione in ordine a future decisioni concernenti l'ulteriore correzione dei meccanismi di decisione finanziaria, che potremo poi adottare una volta ristabilita la normale funzionalità degli organi costituzionali.

**PRESIDENTE.** Mi pare allora si possa concludere che la settimana prossima cercheremo di avere la collaborazione degli estensori tecnici del Documento di programmazione economico-finanziaria. I colleghi hanno a disposizione il materiale già pervenuto, e sarà via via loro inviato quello che dovesse ancora arrivare, in modo da poter procedere ad un primo approfondimento.

Contemporaneamente, poichè quello del quadro economico in cui si inserisce la manovra è uno dei settori cui viene rivolta maggiore attenzione da parte degli istituti, sarà

opportuno chiedere agli istituti stessi concrete indicazioni di che cosa può significare un diverso quadro economico (se un diverso quadro economico significa che ci sono delle differenze di poche migliaia di miliardi non conviene approfondire l'argomento), di che cosa può significare, in una congiuntura calante, tenere fermi gli obiettivi che ci siamo dati.

Ci sono alcune questioni sottese in base alle quali, facendo un'analisi, è facile dire che quello prospettato dal Governo è un quadro più di desideri che di previsione della realtà; allora, però, è importante capire che cosa è rilevante ai nostri fini e se un quadro diverso porta a delle conclusioni radicalmente diverse, paradossalmente invertendo magari il segno.

Quindi sarebbe bene se tale argomento potesse essere approfondito e potessimo sapere, dal punto di vista della manovra di finanza pubblica, qual è la rilevanza di questo elemento. Forse al riguardo sarebbe opportuno chiedere esplicitamente un parere agli istituti.

Non so se, accanto a quelle delle aziende autonome e dell'INPS, converrebbe, di nostra iniziativa – come forse avrebbe dovuto fare il Governo in questo Documento – indicare chiaramente le previsioni neutrali, gli interventi, eccetera, per ciascuno dei grandi soggetti e se qualcuno di voi ha presente altre amministrazioni, cui chiedere l'andamento neutrale della loro finanza in modo da poter avere degli elementi che ci servano a valutare la robustezza di questo importante piano, potrebbe proporlo in questa sede.

Circa le considerazioni fatte dall'onorevole Bassanini, a me sembrerebbe inopportuno arrivare oggi a un voto su questo argomento. Sono state fatte delle osservazioni che credo potranno essere comunicate a chi di dovere. Certo, l'anticipo del bilancio a legislazione invariata a luglio crea qualche preoccupazione, poichè il bilancio a legislazione invariata, così come viene considerato nella pratica amministrativa contiene elementi di discrezionalità; vi è il rischio che senza una possibilità di confronto parlamentare si abbia un bilancio a legislazione invariata con un documento che al massimo potrà essere approvato un giorno o pochi giorni prima che il bilancio sia chiuso.



Quindi c'è questa preoccupazione che si collega a critiche che in sede parlamentare sono ripetutamente state fatte al modo di organizzare il bilancio a legislazione invariata; quest'anno può accadere che il bilancio a legislazione invariata non possa recepire nessuna indicazione parlamentare perchè la discussione parlamentare avviene a ridosso - nell'ipotesi che tutto si chiuda in tempi relativamente non troppo lunghi - della presentazione del bilancio.

Questo è un argomento di ordine nella formazione del bilancio che mi pare sia giusto venga tenuto presente da chi ha la responsabilità in questo momento, perchè sappia che in sede parlamentare c'è questa preoccupazione.

Credo che vie più «soffici» possano essere più importanti di una dichiarazione che potremmo anche mettere ai voti, ma che in questo momento non avrebbe risultati positivi.

BASSANINI. Mi pare di capire che però nella sostanza ...

PRESIDENTE. Nella sostanza sono perfettamente d'accordo con quanto lei ha detto e cercherò di usare i contatti opportuni per fare presente che esiste questo problema, che è sentito a livello parlamentare.

BASSANINI. Grazie, presidente Andreatta.

PRESIDENTE. Rimane da ultimo - a questo possiamo magari provvedere la settimana prossima - l'esigenza di procedere ad un esame un pochino più tecnico dei documenti che potremmo fare in un gruppo di lavoro.

CRISTOFORI. Condivido le proposte che ha fatto il presidente Andreatta, a parte che, seppure con i dubbi dell'onorevole Bassanini, molto realisticamente penso che non avremo grandi sconvolgimenti sui tempi programmati.

Immagino che bisognerà arrivare - la maggioranza si assumerà le sue responsabilità - ad una risoluzione che accentuerà, indicherà, cambierà talune cose in base al dibattito che c'è stato. Non ritengo che il nuovo Governo presenterà un altro Documento, ma penso che l'arco di tempo che abbiamo per avere una risposta da parte del Governo possa essere un

importante spazio interlocutorio per enucleare una serie di problemi.

Vorrei quindi cogliere questa proposta del presidente Andreatta di costituire un gruppo ristretto per vedere di enucleare tutta una serie di problemi, sia in riferimento ai centri di osservazione, sia relativamente ad eventuali chiarimenti. È vero, infatti, che il Governo è in crisi, però esiste il Ministero del tesoro ed il suo apparato, esistono delle volontà che hanno determinato quel Documento. Non capisco, quindi, perchè dovremmo rinviare di un mese tutte queste cose, quando il lavoro preliminare potrebbe essere svolto attraverso un gruppo ristretto che enuclei i quesiti, le richieste che riteniamo opportuno fare.

Una volta fatto tale lavoro, potremo convocarci nel corso della prossima settimana, avendo impostato questa serie di problemi, che del resto sono anche emersi nel corso di alcuni interventi e che lo stesso presidente Andreatta ha sottolineato.

La mia proposta, in conclusione, è quella di predisporre le puntualizzazioni che riteniamo necessarie sui vari aspetti e di riincontrarci poi per riaprire la discussione.

PRESIDENTE. Mi sembra che il punto sul quale dovremo ricevere ulteriori spiegazioni, e che tocca il nostro lavoro più diretto, riguarda le modalità di passaggio dal settore statale al bilancio di competenza. Infatti è piuttosto sbrigativo il modo con cui esso viene presentato in questo Documento. Quindi sapere sulla base di quali ragionamenti, di quali conti si è fatta quella determinazione dei limiti del bilancio di competenza mi sembra la prima cosa da chiedere agli uffici.

Potremmo, inoltre, chiedere alcune valutazioni circa l'influsso dei singoli provvedimenti sul bilancio. Certo, avremo un determinato tipo di risposte che ci sarà utile, ma quel lavoro che è tipico degli uffici del Tesoro credo debba essere esplicitato, giacchè così com'è risulta un'appendice difficilmente comprensibile che ci dà poco più che il nulla dello scorso anno. E giacchè si tratta di un elemento su cui per un anno lavoreremo, nell'esercizio delle nostre responsabilità in materia di controllo della finanza pubblica, abbiamo bisogno di un chiarimento.

Tra le informazioni da ottenere abbiamo indicato agli uffici quella relativa al comitato consultivo scientifico sul debito pubblico, tuttavia potrebbero anche risponderci che formalmente non sono tenuti a darci questa informazione.

Ritengo, in linea di massima, che potremmo vederci la settimana prossima per svolgere un lavoro che possa servire come base alla Commissione.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

Il seguito dell'attività conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 17,10.*

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 7 GIUGNO 1989

Seduta congiunta

con la

V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati

**Presidenza  
del Presidente ANDREATTA**

*I lavori hanno inizio alle ore 12,20.*

### PROCEDURA INFORMATIVA

**Esame di note informative richieste ai seguenti organismi: Banca d'Italia; Istituto centrale di statistica (ISTAT); Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO); Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE); Istituto nazionale della Previdenza Sociale (INPS); Ente Ferrovie dello Stato; Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni; Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia); Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia; Centro Europa Ricerche (CER); Istituto per la ricerca sociale (IRS).**

(Seguito dell'esame e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di note informative richie-

ste ai seguenti organismi: Banca d'Italia; Istituto centrale di statistica (ISTAT); Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO); Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE); Istituto nazionale della Previdenza Sociale (INPS); Ente Ferrovie dello Stato; Amministrazione autonoma delle poste e telecomunicazioni; Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia); Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia; Centro Europa Ricerche (CER); Istituto per la ricerca sociale (IRS).

Riprendiamo la procedura informativa sospesa nella seduta del 30 maggio.

Onorevoli deputati e senatori, in seguito alle determinazioni prese dalle due Commissioni bilancio di Camera e Senato la settimana scorsa, ho richiesto, insieme al Presidente Cristofori, ulteriori dati conoscitivi ai Ministeri del Tesoro, del Bilancio e delle Finanze. In particolare abbiamo chiesto di ricostruire le modalità con cui si passa dall'indicazione del fabbisogno del settore statale alle previsioni della competenza di bilancio. Questo aspetto è particolarmente importante ai fini della comprensione non solo della qualità degli stanziamenti di competenza (e quindi del bilancio), ma anche in ordine alla affidabilità delle cifre prospettate nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Abbiamo chiesto soprattutto le modalità con cui le regole di variazione della competenza fissata nel documento concorrono al perseguimento degli obiettivi posti in tema di fabbisogno del settore statale.

Inoltre, abbiamo richiesto una esplicitazione dei criteri di costruzione del quadro tendenziale. Questo è un aspetto sul quale hanno insistito anche gli istituti; in particolare è stato rilevato che il mantenimento delle ipotesi macroeconomiche del quadro tendenziale programmatico, pur rappresentando un utile strumento di semplificazione tecnica, non porta una previsione coerente dell'andamento dell'economia e della finanza pubblica in assenza di misure di ulteriore correzione. Abbiamo poi richiesto quali sono le motivazioni per considerare realistici gli obiettivi macroeconomici relativi al tasso di crescita dell'occupazione, al tasso di inflazione, eccetera.

Abbiamo anche chiesto se il Ministero del

tesoro non ritenga opportuno, in questa fase, che i saldi obiettivi contenuti nella legge finanziaria corrispondano con i saldi del bilancio pluriennale e programmatico. Su questo aspetto ci siamo già soffermati durante la precedente riunione. Abbiamo chiesto, altresì, una disaggregazione delle previsioni sull'entrata con riferimento a tutte le principali voci.

Onorevoli deputati e senatori, vi comunico che abbiamo ricevuto ulteriore materiale ed ulteriori elaborazioni. Nella precedente riunione abbiamo ricordato come negli Stati Uniti la prima discussione sul bilancio si svolga sulla classificazione funzionale. Forse non abbiamo tenuto presente (o io non ho tenuto presente) che l'ISTAT ci ha consegnato un tentativo di classificazione funzionale, molto aggregato, in 8-9 voci. I nostri uffici si sono messi in contatto con l'ISTAT per vedere se è possibile avere ulteriori disaggregazioni. Una prima elaborazione è contenuta nelle prime pagine del documento predisposto dagli uffici del Senato; da esso si desume che tra il 1986 e il 1989 c'è stata una certa dispersione nei tassi di crescita della spesa per grandi funzioni, ma che sostanzialmente, a parte il settore della sanità che è cresciuto dell'8,5 per cento reale, il saggio si è tenuto intorno al tasso medio del 5 per cento, che è anche il tasso di crescita della spesa nei primi 5-6 anni degli anni '80 (dal 1980 al 1986). Un obiettivo del piano è quello di dimezzare il tasso di crescita e dall'elaborazione dell'ISTAT risulterebbe che fondamentalmente questo obiettivo si ottiene attraverso un sostanziale allineamento tra il 2,5 e il 3 per cento dei tassi di crescita per ciascuna funzione. Anche in questo caso il tasso di crescita che appare superiore agli altri è quello del settore previdenziale che - secondo questi calcoli - si attesterebbe sul 4,9 per cento.

Un altro aspetto interessante che si desume dall'esame della spesa funzionale è il grande incremento della spesa per l'istruzione. Se noi prendiamo in esame il costo per allievo vediamo che, in termini reali, dal 1980 al 1992 questo costo mostra un incremento nell'ordine del 50-60 per cento. Quindi, senza tener conto dei provvedimenti che incombono sulla pubblica istruzione (relativi alla cosiddetta

riforma della scuola elementare e relativi alla riforma della scuola media) l'andamento, sostanzialmente invariato in termini di qualità, di produzione dei servizi scolastici, per effetto di un aumento dei deflatori - cioè delle remunerazioni - e per effetto del decremento della popolazione scolastica, non accompagnata da una mobilità del personale, presenta questo aumento di circa il 60 per cento, in termini reali, della spesa per allievo in 12 anni.

Naturalmente questo è un argomento che converrà approfondire.

Secondo questa classificazione vi è una riduzione ad un terzo del tasso di crescita delle spese per la difesa. Comunque, essa è stata distribuita e quindi tutti i Commissari ne potranno prendere visione.

Queste mi sembrano le prime osservazioni che possono essere fatte. Abbiamo ricevuto, rispetto a quattro richieste che avevamo fatto per approfondire problemi riguardanti particolari aspetti del settore pubblico finanziato dal Tesoro, un documento dall'Amministrazione delle poste da cui risulta una tendenza allarmante (si parla del 50 per cento in termini monetari e credo si faccia riferimento al valore attuale della moneta) all'incremento del *deficit*, a cui si aggiunge l'incremento delle spese, dei trasferimenti per tariffe privilegiate, eccetera. Tale *deficit* sarebbe passato da 4.000 a 6.000 miliardi e il documento dice anche che sarà possibile attuare il disposto della legge finanziaria 1988 qualora ulteriori modifiche dell'ordinamento o delle norme di legge che regolano l'Amministrazione vengano introdotti. Questo è importante per determinare il contenuto dei provvedimenti di accompagnamento.

Più favorevoli sono le previsioni che ha fornito l'INPS, ma sembrano piuttosto ottimistiche, in particolare per quanto concerne la platea dei pensionati, per la quale praticamente non ci sono riferimenti ad un incremento. Tali previsioni sono accompagnate da una valutazione in circa 4.000 miliardi degli effetti delle operazioni di lotta all'evasione e di recupero dei crediti. Vi è un complesso di recupero dei crediti che arriva a circa 12.000 miliardi, mentre nel bilancio dell'INPS mi pare che fossero quantificati come *stock* in

15.000 miliardi. Questo può apparire in qualche modo un po' ottimistico in relazione appunto alle valutazioni che l'INPS fa sugli effetti della applicazione dell'articolo 37 della riforma dell'Istituto, che comportano incrementi molto notevoli dei trasferimenti di bilancio compensati da aumenti delle giacenze presso la tesoreria dell'INPS per circa 10.000 miliardi nel corso del triennio. È questa un'ipotesi che fa l'INPS sulla gradualità prevista dall'articolo 37.

Non abbiamo ancora ricevuto un documento delle Ferrovie dello Stato che dovrebbe arrivare domani. Abbiamo osservato che, essendo in corso di approvazione una direttiva europea che prevede, dopo il 1992, la possibilità, per quanto riguarda gli investimenti, cioè le spese in conto capitale, di scaricare sulle amministrazioni pubbliche soltanto quelle relative agli impianti fissi e non al materiale rotabile, anche il piano delle Ferrovie risulta in qualche modo non adeguato rispetto a una direttiva che potrebbe essere approvato in quanto, da quel che si sente da Bruxelles, sembrerebbe trovare un certo favore in sede di Consiglio dei ministri dei trasporti della Comunità. Abbiamo quindi fatto presente all'Ente la necessità di una sua reazione rispetto alle conseguenze che potrebbe avere sulla gestione del bilancio una siffatta normativa che, riguardando obiettivi molto severi per le Ferrovie dello Stato, richiede una serie di aggiustamenti che dovrebbero essere intrapresi già dal prossimo anno.

Non abbiamo poi ancora ottenuto dagli assessori alle Regioni alcuni elementi che avevamo richiesto per quanto concerne il settore della sanità, sul quale però abbiamo una breve nota dell'ISPE contenuta nel documento già distribuito. Nel corso dell'ultima seduta abbiamo detto che un problema era costituito dalla valutazione della robustezza delle previsioni rispetto a variazioni dell'inflazione, variazioni del reddito, eccetera. Abbiamo chiesto ai vari istituti di ricerca - e uno ha già fornito una iniziale risposta - di fare una serie di simulazioni con il programma previsto di rientro della finanza pubblica, ipotizzando condizioni che subiscano drastici mutamenti ad opera di fattori esterni, come ad esempio diversi andamenti del dollaro che comportano

diversi tassi di inflazione interna, diversi andamenti della congiuntura internazionale che possono comportare una diversa crescita del reddito nazionale, eccetera. La prima di queste previsioni che ci è stata fornita riguarda un più realistico contenimento dell'inflazione rispetto all'ottimismo del documento governativo. Si prevede un aumento dei prezzi che dal 6,4 per cento del 1989 scenda al 5,5 per il 1990 ed al 5,7 per il 1991, con una crescita del reddito del 2,7 per cento nel 1990 e del 2,3 per cento nel 1991.

È interessante notare come il dato del fabbisogno proceda sostanzialmente in linea con l'ipotesi tendenziale, mentre il rapporto debito-PIL si adegua alla previsione programmatica. Quest'ultimo ha cioè una particolare sensibilità rispetto a variazioni dell'inflazione che si riflettono non in un rapporto di 1 ad 1 con il tasso di interesse del debito pubblico. In questa previsione gli interessi sul debito pubblico dal 3,2 per cento di quest'anno salirebbero al 4,1 per cento nel 1990 e al 3,8 per cento nel 1991. Bastano queste piccole differenze dei tassi di interesse in rapporto al tasso di crescita dell'economia per determinare disavanzi sostanziali quali quelli che si evidenziano in termini di rapporto debito-PIL. È quindi importante che il Governo non dia troppa importanza al rapporto debito-PIL, ma lavori sul saldo al netto degli interessi. C'è infatti il rischio che, se l'inflazione raggiunge certi livelli, si possa ottenere il risultato sul piano del rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo, ma si abbia una finanza che ha poi un determinato effetto sul mercato finanziario. È importante ciò che è stato ottenuto questo anno: si è contenuto il rapporto debito-PIL, ma in termini di disavanzo complessivo siamo andati al di là delle previsioni programmatiche dello scorso anno.

L'ISPE ha promesso di predisporre anche altre simulazioni con altre ipotesi sul mondo esterno. Si tratta di dati interessanti perchè ci mettono in condizione di concentrarci su questo obiettivo non senza considerare che, volendo ripianare la finanza pubblica, si deve guardare ad una pluralità di obiettivi e non soltanto a quello dello *stock* del debito pubblico rispetto al reddito nazionale.

Personalmente, sulla documentazione che ci

è arrivata questa settimana in aggiunta a quella già precedentemente in possesso delle Commissioni non avrei nulla da aggiungere, attenendomi al carattere conoscitivo del nostro lavoro, volto però in definitiva a permettere alcune considerazioni politiche. Vi invito quindi ad avanzare proposte in ordine al prosieguo dell'indagine. Ho insistito, a suo tempo, perchè fosse presente oggi una rappresentanza della Ragionaria generale dello Stato; tuttavia, ho capito che sarebbe stata una forzatura e che avremmo ottenuto una collaborazione limitata, mentre mi è stato assicurato dalla stessa Ragioneria generale dello Stato che ci verrà trasmessa una ulteriore documentazione.

CRISTOFORI. Non ho nulla da aggiungere a quanto detto dal presidente Andreatta, se non che l'orientamento emerso dalla riunione dell'Ufficio di presidenza della Commissione bilancio della Camera dei deputati è quello di approfondire gli aspetti conoscitivi delle indagini in corso. In proposito, ritengo utile sentire l'opinione dei rappresentanti dei Gruppi.

Il Presidente della Commissione bilancio del Senato ha già parlato dell'iniziativa che abbiamo ritenuto di adottare, inviando una lettera ai titolari dei Dicasteri economici, nella quale li si invitava a fornire ulteriori delucidazioni tecniche. Si tratta, ora, di decidere se convenga o meno attendere, ai fini del prosieguo dei lavori, le risposte ai quesiti formulati.

COLONI. Nell'esprimere apprezzamento per l'esposizione del presidente Andreatta e per la documentazione predisposta dagli uffici, vorrei chiedere che tale documentazione venga ampliata, con riferimento ai confronti tra l'Italia, il Regno Unito, la Germania e la Francia in ordine alla spesa dell'amministrazione pubblica per funzioni, agli anni successivi al 1985. Tale documentazione dovrebbe, a mio parere, essere estesa almeno fino al 1987.

PRESIDENTE. Occorre tener presente che la situazione francese, tra quelle indicate, è la meno confrontabile con quella italiana. Infatti, la ripartizione per funzioni delle spese della Francia assume un significato particolare a causa dell'attribuzione delle spese per interessi ad altre funzioni.

COLONI. Sarebbe comunque necessaria, come ripeto, una ulteriore documentazione.

PRESIDENTE. Ritengo che, attraverso l'OCSE, si possa ottenere una documentazione più aggiornata. Peraltro, dalla tabella menzionata risulta che l'Italia è praticamente l'unico paese in cui le politiche di contenimento della spesa non hanno portato ad una compressione della spesa in conto capitale.

COLONI. Nel ribadire la mia richiesta, faccio presente che sarebbe utile che venissero forniti criteri anche circa la valutazione di stima delle entrate.

MATTIOLI. Signor Presidente, vorrei fare due rapidissime osservazioni. Una l'ho già avanzata in varie circostanze in Aula e la ripeto qui con estrema modestia, non essendo un tecnico della materia.

Devo manifestare, anzitutto, stupore per il fatto che il Documento di programmazione economica e finanziaria mostri come il Governo faccia riferimento ad un indicatore tranquillizzante, come quello rappresentato dal rapporto debito-PIL, nell'elaborare le proprie proposte di manovra economica e finanziaria. Non sfugge all'occhio del profano, quale penso di essere, che si attribuisce a tale rapporto un compito improprio. Infatti, si mettono a confronto due grandezze, una delle quali - il prodotto interno lordo - fluttua (e sarebbe interessante entrare nel merito di una disaggregazione della sua fluttuazione), mentre l'altra diventa un «integrale» in virtù dell'accumularsi degli interessi passivi. Mettere a confronto queste due grandezze può, in condizioni favorevoli, dare tranquillità al Presidente del Consiglio; tuttavia, non può certo celare, agli occhi dell'osservatore, la sua impraticabilità quale indicatore reale della situazione. Raccomando quindi allo *staff* tecnico delle Commissioni di predisporre una documentazione che si basi su indicatori più significativi di quello scelto.

La seconda osservazione che intendo avanzare è che, di fronte ad una tematica che, piaccia o no, diventa sempre più fondamentale (direte, probabilmente, che è compito d'ufficio di noi Verdi farvi riferimento), vale a dire

quella ambientale, riteniamo necessaria una apposita ampia documentazione in questa fase di predisposizione della manovra economica e finanziaria per il prossimo anno. Dovrebbe trattarsi, in particolare, di una documentazione relativa alla disaggregazione della spesa per funzioni.

Il problema ambientale non può essere ridotto, come abbiamo già avuto modo di sostenere nelle varie sedi, alla questione delle somme che si spendono per la salvaguardia ambientale. Del resto, ricorderete tutti come nelle precedenti sessioni di bilancio tutti i nostri interventi (e in particolare quelli della collega Donati) siano stati volti a far comprendere che la nostra preoccupazione, in linea con quella di un risanamento complessivo del debito, non è quella di destinare maggiori stanziamenti all'ambiente, ma di intervenire, invece, laddove i maggiori oneri possono creare condizioni preoccupanti per la stessa salvaguardia ambientale. Anzi, proprio la revisione di quella spesa diventa per noi un fattore preventivo. Allora, mi sembra interessante poter accertare, in modo disaggregato, i vari investimenti che si profilano ed i diversi effetti dal punto di vista del risanamento o della aggressione ambientale.

Per questi motivi desidererei avere maggiori dati.

PRESIDENTE. Onorevole Mattioli, desidero soltanto osservare che, al di sotto di queste considerazioni sul debito prodotto, in realtà si confrontano due derivate, si cerca cioè di avere una uguale derivata, un uguale incremento o meglio un uguale tasso di incremento del debito e del prodotto interno lordo. La realtà è che, a seconda di come si perviene a tale risultato, lo *stock* di debito può essere più o meno alto.

MATTIOLI. È quello il problema.

PRESIDENTE. Quindi, insistendo sull'ipotesi programmatica, noi rischiamo di raggiungere uno *stock* più alto di quello che sarebbe ottenibile nelle presenti condizioni. L'obiettivo è quello di avere una crescita uguale al prodotto interno, cercando di dimezzare lo *stock*.

Uno degli aspetti, che non risponde ovviamente alla sua complessa aritmetica ambientale, ma è uno di quegli aspetti tecnici che permette di affrontare tale questione, sarebbe una analisi funzionale del bilancio delle spese per l'ambiente che ancora non viene fatta, ma che è ripartita tra le altre funzioni. Pertanto una delle questioni che dovremo richiedere è che nel codice funzionale del bilancio vengano aggiunte voci ambientali a questo livello di aggregazione in cui ci stiamo muovendo. Ciò non è presente nei codici del sistema informativo della Ragioneria dello Stato e dell'ISTAT.

MATTIOLI. Mi scusi, signor Presidente...

PRESIDENTE. So bene che intende altre cose. Comunque bisognerebbe avere almeno queste informazioni.

MATTIOLI. Mi sembra evidente che il rapporto sia tra due derivate. Quello che noi mettiamo al numeratore si porta dietro l'indebitamento, che poi viene capitalizzato; è in questo senso che c'è un effetto...

PRESIDENTE. Dieci anni fa l'avrei aggiunto al 40. Più lento è il ritardo più l'accumulo.

SANNELLA. Signor Presidente, noi abbiamo ricevuto il documento dell'INPS che riguarda la previdenza privata. Vorrei domandare se è possibile completare il quadro anche con una previsione per il 1990-1992 dei dati relativi al settore della previdenza pubblica.

PRESIDENTE. Onorevole Sannella, le proiezioni da lei richieste sono già contenute nel documento dell'ISPE, anche se non so se la soddisfano completamente. Pertanto, prenderò nota della sua richiesta.

RIVA. Signor Presidente, intervengo brevemente per fare una osservazione. Ritengo che la quantità di documenti che stiamo accumulando sia notevole; io non vorrei che accumulassimo una quantità di carte inutili in rapporto alla nostra capacità reale di lettura (presupponendo altissima quella di comprensione da parte dei membri delle Commissioni). Pertanto, desidero porre un problema sull'organizzazione dei nostri lavori.

Prima è stata segnalata come scadenza significativa quella del 18 giugno e non capisco il senso di tale scadenza...

PRESIDENTE. Riguarda la disponibilità dei colleghi.

RIVA. Mi rendo perfettamente conto che sia significativa all'esterno, ma non lo è assolutamente al nostro interno. Infatti, la scadenza che assumerà significato per i nostri lavori sarà la formazione di un nuovo governo. Quindi noi ci dobbiamo porre il problema di quello che faremo dopo il 18 giugno, credo in assenza, ancora per qualche tempo, di un nuovo Governo, visto che la crisi è stata congelata per la volontà perversa di alcune istituzioni dello Stato. Ritengo che sia questo il problema che dobbiamo porci.

PRESIDENTE. Questa osservazione è stata già fatta da un altro componente del Gruppo parlamentare del senatore Riva.

Quest'anno l'ordine dei lavori viene profondamente turbato e, via via che esaminiamo questo documento, ci accorgiamo che esistono dei problemi seri che pensavamo di affrontare in questa fase. Noi, di fatto, ci troveremo a ridosso della discussione di questo documento la formazione del bilancio, che ovviamente è già in corso di preparazione. Tuttavia ritengo opportuno, poichè le Camere saranno impegnate nell'esame del bilancio di assestamento, nel rendiconto, eccetera, che la fase di analisi di questo documento e delle problematiche relative continui durante il periodo in cui il nostro sistema cercherà di darsi un nuovo Governo. Pertanto, la scadenza del 18 giugno è legata alla disponibilità dei colleghi ed alla loro presenza più che alle vicende costituzionali in cui ci troviamo (e faccio questa osservazione senza esprimere un giudizio sulle istituzioni).

RIVA. Signor Presidente, posso dichiararmi soddisfatto della sua replica.

Per quanto riguarda il Gruppo parlamentare che rappresento, noi non avanziamo alcuna richiesta di audizioni, o altro, perchè non vorremmo metterci sul cammino di chi in questo momento incontra difficoltà a trascina-

re la crisi tanto da dover arrivare tra un po' ad ascoltare i taxisti, i COBAS ed altri gruppi sociali di questo genere. Non abbiamo nulla da aggiungere per un trascinarsi di questa crisi.

FORTE. Sono molto interessato, però non riesco a capire nè la tabella di Prometeia nè l'importantissimo ragionamento fatto poco fa dal presidente Andreatta, riguardante la questione del disavanzo primario ed il rapporto tra prodotto lordo e *stock* del debito pubblico e dinamica del disavanzo primario in relazione alle variazioni del tasso reale di interesse, a sua volta in corrispondenza o per conseguenza di variazioni o attese di variazioni sul tasso di inflazione.

Come è noto, io sono uno degli avversari della distinzione tra disavanzo primario e disavanzo secondario, che ritengo sia una sorta di pseudo concetto economico, anche perchè ne deriva un certo ragionamento (che non ho ben capito in quale tabella si trovi e come si quantifichi) che sembrerebbe risolvere miracolosamente i nostri problemi. Siccome tutto sommato si tratta del principale problema della nostra economia, oltre che del nostro bilancio, vorrei che si dedicasse a tale problema una particolare attenzione. Innanzi tutto vorrei sapere quali sono le fonti del breve cenno che ha fatto il Presidente e poi vorrei chiedere come questo argomento può essere approfondito. Tra l'altro vorrei sottolineare che fatalmente la relazione del governatore della Banca d'Italia, pur servendosi sempre di questo pseudo-concetto per cui bisognerebbe fare in modo di azzerare il disavanzo primario tenendoci quello secondario come una sorta di eredità del passato che in quanto tale non crea danni, pur avendo ancora continuato a reiterare questo concetto trito e ritrito, finalmente ha posto in evidenza che il problema fondamentale della nostra economia è che esiste un disavanzo di parte corrente che comporta un'erosione del tasso di risparmio sul prodotto lordo che è circa del 6 per cento del prodotto nazionale. Ciò ha posto in luce che il vero problema dell'economia italiana, ed il conseguente obiettivo, non è quello di stabilizzare, cioè di azzerare, il disavanzo primario quanto piuttosto quello di azzerare o

ridurre al minimo il disavanzo di parte corrente per avere un accettabile tasso di risparmio.

Mi sembra che ci sia quindi una sorta di contraddizione nella relazione del governatore della Banca d'Italia tra l'aver posto in evidenza quello che mi sembra un importante concetto dell'economia pubblica e l'insistenza invece su quello pseudo-concetto riguardante l'obiettivo di azzerare il disavanzo primario e conservare quello secondario come una sorta di eredità del passato. Quindi, anzitutto dobbiamo capire quale è la scelta fatta dalla Banca d'Italia almeno circa la sua politica o i suggerimenti ad essa relativi, dato che sembra aver seguito due strade simultaneamente. Inoltre, si tratta di capire questo calcolo per cui sembrerebbe che, grazie ad una riduzione - che non so da dove derivi - del tasso di interesse reale, si possa giungere ad una sostanziale riduzione del disavanzo e tradurre questa affermazione - basata su quella distinzione per me poco interessante tra disavanzo primario e secondario - nella distinzione invece fondamentale tra disavanzo di parte corrente e disavanzo in conto capitale, ossia risparmio negativo e contributo al risparmio.

Vorrei quindi innanzi tutto che il Presidente ci indicasse le fonti da cui derivano certe analisi e poi facesse una scelta su chi può riferire adeguatamente su questa materia alle Commissioni congiunte. Infatti, anche l'onorevole Mattioli mi pare abbia fatto delle osservazioni in questo senso, sia pure da un altro punto di vista. È chiaro che tutto il ragionamento che egli fa confrontando un *plus* ed uno *stock* ha in realtà a che fare con questa conseguenza sulla percentuale del risparmio rispetto al prodotto interno lordo (almeno così mi sembra di capire); questo sembra essere il motivo per cui si usa quella forma in cui si uniscono un *plus* ed uno *stock* per ottenere l'effetto sulla quota di risparmio, sul prodotto interno lordo. Siamo quindi almeno in due ad avanzare istanze conoscitive su questa materia.

Tutto il resto che ha riferito il Presidente mi sembra molto interessante e, peraltro, secondario, salvo due punti già evidenziati dal Presidente. Il primo riguarda la faccenda relativa all'Amministrazione delle poste che desta in me un certo senso di irritazione. Infatti ogni volta che si parla del bilancio delle

poste, questi direttori ci spiegano che i loro disavanzi aumenteranno perennemente fino a quando noi (noi legislatori, perchè non è che loro possono proporre qualcosa in merito!) non inventeremo un metodo per consentir loro di maneggiare il personale in modo flessibile, adottare il *part time*, mettere la posta sugli autobus in modo da costruire stazioni postali viaggianti, eccetera. Quindi, abbiamo questa enorme esplosione di disavanzo con due o tre distinti signori che ci dicono che noi dovremmo trovare il metodo per risolvere il problema: francamente da parte di un imprenditore non sembra un grande contributo! Sarebbe utile che noi dicéssimo di essere disposti a tradurre in un decreto-legge o in un disegno di legge ciò che loro suggeriscono, mentre dovrebbero essere appunto loro a provare a scrivere le soluzioni visto che ci hanno sempre rimproverato di non essere capaci di predisporre testi validi. Provino a farlo loro! Noi siamo disponibili a muoverci in questa direzione, ma mi sembra che sarebbe importante ricevere questi suggerimenti.

Circa le Ferrovie dello Stato c'era da aspettarsi che venisse fuori una distorsione della concorrenza per pareggiare i costi di esercizio, visto che il trasporto su strada è gratuito (anche se in alcuni casi l'autostrada è a pagamento) e i costi di esercizio per definizione o si pareggiano oppure vi è in parte una sorta di rimborso, per cui per il trasporto su rotaia si pareggiano i costi di esercizio. Sorge una questione, ma in realtà il *management* delle Ferrovie dello Stato è cambiato rispetto a quello protagonista dell'audizione che la 5ª Commissione bilancio del Senato ha svolto l'anno scorso e dalla quale comunque trasparivano gli stessi sensi di irritazione. Dal nuovo *management* bisognerebbe capire sia questo problema, sia un'altra cosa che risulta alquanto misteriosa. Il vecchio *management* ed alcuni studi dimostravano che l'investimento nell'alta velocità ha un costo più o meno identico a quello teso semplicemente a migliorare i binari e quindi a consentire lo sviluppo del traffico merci almeno sulle dorsali principali, mentre ha un qualche effetto migliorativo sui ricavi e sui costi di esercizio. Una velocità più alta sui ricavi e sui costi di esercizio orario a parità di altre condizioni. Questo è quanto



dicono le fonti ufficiali. L'attuale responsabile delle Ferrovie dello Stato - non so se sia stato nominato ufficialmente -, dottor Schimberni, ha fatto dichiarazioni del tutto contrarie a queste. Personalmente gli ho anche scritto una lettera, alla quale non ha dato risposta, in cui lo invitavo a spiegarmi come mai dalle fonti ufficiali si ricavano alcune conclusioni, mentre dalle sue si ricavano conclusioni completamente diverse.

Tutto ciò è molto importante in relazione non dico alle questioni dei costi di esercizio, che pure hanno un loro interesse perchè un certo tipo di investimento dovrebbe migliorare il costo di esercizio ed anche il rapporto costi-ricavi, ma in relazione anche ai programmi delle Ferrovie dello Stato.

Quindi, mentre per l'Amministrazione delle poste credo che non ci sia bisogno di sentire nessuno, ma soltanto di avere ulteriori suggerimenti, per quanto concerne le Ferrovie dello Stato è forse opportuno ascoltare il nuovo *management*, perchè, se non altro, potrebbe dirci cosa pensa, visto che è completamente diverso dal precedente, e considerando che fa delle affermazioni che contraddicono i documenti disponibili, che peraltro sono analoghi a quelli precedenti.

FERRARI-AGGRADI. Signor Presidente, vorrei fare in termini molto sintetici due osservazioni. Ho letto, non dico in termini molto accurati ma quanto meno cercando di cogliere il più possibile, i documenti che sono stati forniti. Esprimo quindi un giudizio positivo sul Documento di programmazione e sulle note informative che ci sono trasmesse, che indubbiamente costituiscono un importante passo avanti rispetto al passato. Ritengo, peraltro, che ulteriori approfondimenti sarebbero utilissimi sul piano scientifico, ma sul piano operativo farebbero perdere tempo. Conviene quindi, secondo me, prendere atto della documentazione che ci è pervenuta e approfondire i singoli aspetti *in itinere*. È dunque opportuno concludere l'attuale parte di procedura informativa in attesa di passare alla fase operativa, una volta formatosi il nuovo Governo.

Per risanare la finanza pubblica occorre adottare nuovi metodi. Bisogna aggredire i problemi: se ci si limita a degli aggiustamenti

non si ottiene alcun risultato. In particolare, bisogna intervenire laddove la finanza pubblica è regolata da soggetti esterni allo Stato. Mi riferisco, nel fare questa affermazione, alle Poste e alle ferrovie.

Se non si cambieranno i metodi, non si farà altro, secondo me, che fornire il pretesto per ulteriori scioperi. Bisogna invece avere il coraggio di trasformare dei baracconi burocratici in enti la cui gestione sia improntata a criteri di funzionalità e di imprenditorialità. Del resto, se la Fiat fosse gestita con i criteri con i quali sono gestite le Ferrovie diventerebbe anch'essa un baraccone. Schimberni ha oggi le mani legate e anche se formula delle proposte, muovendosi nell'ambito dei criteri di carattere burocratico che ci sono, non riesce ad ottenere risultati soddisfacenti.

Apprezzo molto ciò che è stato detto dai Presidenti delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, come apprezzo la documentazione che ci è stata trasmessa.

FORTE. Tutto questo materiale, però, secondo me vale poco.

FERRARI-AGGRADI. A maggior ragione, se si ritiene che vale poco, concludiamo questa fase informativa. Gli approfondimenti, come ripeto, possiamo svolgerli anche *in itinere*. Quello che dobbiamo decidere subito è invece cosa fare per risanare la finanza pubblica. Per parte mia, ritengo che si debbano introdurre mutamenti radicali, responsabilizzando coloro che sono preposti alla gestione di determinati enti. Infatti, in caso contrario, non si otterrà nessun risultato.

Quando è stato costituito l'Enel, mi sono battuto perchè assumesse la forma di un'azienda a partecipazione statale. Alcuni apprezzarono la mia posizione. L'Enel, ad ogni modo, funziona. È improntato, nella sua gestione, a criteri in larga parte di carattere imprenditoriale; se l'avessimo burocratizzato, oggi sarebbe anch'esso un baraccone.

Il tempo a nostra disposizione non è molto. Occorre quindi assumere decisioni di comune accordo, impegnandoci tutti a modernizzare il paese. In caso contrario, non otterremo risultati soddisfacenti, nonostante il lavoro svolto.

PRESIDENTE. Concordo sull'esigenza di prestare particolare attenzione ai centri di spesa esterni all'amministrazione centrale dello Stato, che risultano scarsamente considerati dalla documentazione che ci è pervenuta. Infatti, di questi settori sappiamo poco o nulla, le stesse Ferrovie dello Stato, pur essendo un ente pubblico, continuano ad essere aggregate nel settore statale. È pertanto necessario acquisire ulteriori elementi.

Nonostante le correzioni, la differenza tra «tendenziale» e «programmatico» sembra anno per anno largamente raggiunta e talvolta superata; intendo dire che la correzione corrisponde a ciò che i piani prevedono, ma che i risultati non sono quelli previsti dai piani stessi. Ciò può essere determinato dal fatto che nelle proiezioni neutrali sono già compresi, probabilmente, anche gli aggiustamenti compiuti nel corso dell'anno. Ad esempio, nella valutazione delle entrate a somma fissa viene introdotto un correttivo, in quanto tali entrate vengono in genere considerate in rapporto ad un reddito nazionale più o meno costante. Quando si valutano gli interventi, si valutano anche quelli che, implicitamente, erano stati assunti nelle proiezioni neutrali. Quindi, consideriamo che sia stato fatto. Se, per esempio, le imposte a somma fissa sono state calcolate nella previsione neutrale come percentuale a reddito, evidentemente per mantenerle a quel livello sono necessari degli interventi. Che cosa accade? Quando noi esaminiamo gli interventi fatti in un anno vediamo che corrispondono a quelli che differenziano il «programmatico» dal «tendenziale» ma, in effetti, calcoliamo come correzione quello che era necessario per mantenerci sul neutrale.

Quindi ci troviamo in una situazione di estrema difficoltà di controllo di quello che stiamo facendo. Da ciò derivano alcune questioni di natura conoscitiva, ma in realtà vi sono i mezzi per poterci mantenere e non avere alla fine dell'anno il risultato che l'indebitamento cresce molto di più di quanto inizialmente avevamo pensato che crescesse, dopo essere state fatte apparentemente tutte le manovre che erano state ritenute indispensabili proprio al fine di non peggiorare l'indebitamento.

FORTE. Il difetto è che non viene mai fatta una specie di quantificazione di entrate su un

modello grezzo. È un *ipse dixit* e poi chi deve commentare deve fare uno sforzo di immaginazione per vedere se c'è una relazione, per esempio, tra l'imponibile e il prodotto lordo, eccetera. Non sono esplicite.

PRESIDENTE. È quanto vogliamo ottenere attraverso la richiesta di come è costruito il neutrale.

Il senatore Ferrari-Aggradi ha suggerito un modo di procedere sul quale sono d'accordo: entrare nel merito di problemi e di decisioni. Mi sembra poi che sia stata avanzata una richiesta di approfondimento puramente conoscitiva, per poi lasciare alle Commissioni la facoltà di entrare nel merito politico degli argomenti. Devo dire che comunque non ho alcuna difficoltà in questo senso.

Desidero osservare, infine, che le Ferrovie non sono più tenute alla contabilità di Stato, dopo la costituzione dell'ente. Quando riceveremo il documento, dovremo chiedere se i risultati sono ottenibili nell'attuale assetto di normativa dell'ente oppure se - per ottenere il risultato di una riduzione nel programma delle Ferrovie del 40-45 per cento del *deficit* rispetto all'attuale - non si debbano anche avere assetti di organizzazione diversi, cioè assetti che non siano quelli dell'ente pubblico economico ma, per esempio, di una *holding*, eccetera. È un argomento che potremo valutare nel momento in cui sarà a disposizione il materiale.

Per quanto riguarda le Poste, a mio avviso non è utile una audizione. Invece, abbiamo intenzione di mandare una lettera in cui vogliamo chiedere di esplicitare le condizioni organizzative, istituzionali e legislative. Non spetta a me rispondere, ma credo che i problemi tecnici tra queste formule ed il motivo dell'alta velocità o meno risiedano soprattutto sulla questione del carattere di linea dedicata o non dedicata. Il vero problema tecnico che hanno le Ferrovie è che la quadruplicazione dei binari, per esempio, da Roma a Milano o da Battipaglia a Milano può essere fatta attraverso una linea dedicata all'alta velocità oppure attraverso delle linee interconnesse, in modo che si consegua un aumento della capacità soprattutto dei treni merci, eccetera. Credo che fundamentalmente la differenza - che è collegata anche all'ipotesi di concessione a terzi dell'alta velocità o meno

– sia nel problema di avere una gestione del sistema che permetta di utilizzare i quattro binari oppure di avere, per garantire i 300 chilometri all'ora, i binari liberi. Credo che sia questa la ragione tecnica da approfondire. Non credo che ci sia il problema dei 30-40 chilometri in più all'ora dell'alta velocità, rispetto a velocità elevate sull'attuale linea; il problema è che c'è un *trend off* tra capacità e possibilità di far procedere alcuni treni ad una più alta velocità, però con tutta la linea sgombra. È questo il problema più difficile, che è anche legato alla scelta della localizzazione. Per esempio, per quanto riguarda l'attraversamento dell'Appennino sono state fatte varie ipotesi; dietro queste ipotesi ci sono due sistemi che procedono indipendentemente oppure due sistemi interconnessi. Quando avremo il documento potremo decidere, in ordine a tale aspetto, se esso è sufficiente oppure se dobbiamo ascoltare i rappresentanti delle Ferrovie per approfondire questo tema.

Adesso non vorrei aprire una discussione; credo che sia ragionevole quanto ha sostenuto il senatore Forte, cioè che c'è un problema meramente finanziario, di sostenibilità finanziaria, di credibilità, ed è quello che il debito pubblico abbia una certa tendenza a crescere più o meno in linea con le altre attività finanziarie, possiamo dire, in maniera da non poter conquistare spazio con un aumento di rendimento rispetto alle altre attività, invece di dirlo in termini di portafoglio, cioè di attività finanziarie, considerando che queste ultime crescono come il reddito, che il ragionamento viene semplificato con quel rapporto, quella velocità comune di crescita del reddito e del debito. La razionalità che si riscontra è quella di non dover forzare nel portafoglio finanziario pubblico la quota del debito pubblico perchè, a riduzione di altre quote, ciò avviene – secondo diverse teorie – attraverso un riaggiustamento dei rendimenti reciproci.

Sono d'accordo sull'ipotesi che una maggiore efficienza del sistema bancario in termini di credito al consumo, diffusa dalle banche americane in Italia, non può non avere effetti sulla propensione al risparmio. È chiaro che una riduzione progressiva della propensione al risparmio pone problemi molto importanti

sulla nostra bilancia mercantile se il *deficit* pubblico non diminuisce. Pertanto il problema è quello di una partecipazione dello Stato per non distruggere il risparmio se non eventualmente per accumulare risparmio. Ritengo che l'obiettivo di tipo finanziario di 2-3 anni abbia una sua priorità di fronte ai pericoli che può rappresentare una crisi finanziaria.

Per quanto riguarda le altre considerazioni che sono state svolte in questa sede, mi devo riferire ad un documento che ci è stato trasmesso proprio poco fa (che farò distribuire) che contiene una simulazione; questa simulazione porta ai risultati a cui mi sono riferito precedentemente. Invece, dal documento distribuito, si nota come non sia sufficiente azzerare – ovviamente – il *deficit* primario, ma che questo dipende da alcune variabili, cioè dal rapporto tra crescita del prodotto interno lordo, tasso di interesse, quota del debito pubblico, rispetto al reddito all'inizio, e come il *deficit* primario debba dare luogo ad un *surplus* per ottenere il risultato di fermare la crescita del rapporto debito-pil. Nel documento che è stato distribuito, è interessante notare come alla fine soltanto una previsione di caduta del tasso di interesse reale permetta di ridurre a circa l'1 per cento il *surplus* primario. È sufficiente avere qualche altra ipotesi perchè il *surplus* primario anziché 10-12 mila miliardi debba diventare 22 mila miliardi per raggiungere quello stesso risultato. Se guardate la tabella contenuta nel documento di Prometeia è interessante notare la grande sensibilità del *surplus* primario per ottenere l'azzeramento della crescita del rapporto pil-reddito a seconda dei tassi di interesse, a seconda di quello del rapporto debito-pil; si ottiene quel risultato perchè nell'ultimo anno della previsione del documento governativo c'è una caduta dei tassi di interesse. Se ciò non ci fosse, dovremmo avere un *surplus* primario maggiore rispetto a quello che viene indicato nel documento.

FORTE. Questa caduta dipende dal fatto che si è ridotta l'offerta di debito pubblico?

PRESIDENTE. Nel documento si afferma questo, ma poichè l'andamento dei tassi di interesse è completamente diverso da quello

dell'anno scorso, traspare un'incertezza degli organi di analisi del Governo su questa materia. L'impressione di una soluzione *ad hoc* per ottenere un certo risultato certamente si ricava, perchè lo scorso anno vi era un certo andamento dei tassi di interesse che in questa previsione rimane soltanto per l'ultimo anno. Cioè, per l'ultimo anno il tasso di interesse scende e questo permette di ottenere certi risultati.

Il senatore Forte proponeva di sviluppare questo argomento e chiedeva eventualmente di ascoltare un esperto. Aveva qualche nominativo da suggerire in merito, senatore Forte?

FORTE. Secondo me bisognerebbe ascoltare un economista che si assumesse il compito di utilizzare questi documenti e fare dei calcoli abbastanza semplici, che potremmo chiamare «di sensitività», sulla base di un'informale relazione e che possa fornire poi questo servizio. Tale economista potrebbe essere un accademico oppure potrebbe essere tratto dagli uffici dell'ISTAT (piuttosto che dalla Banca d'Italia). Posto che non facesse un lavoro particolare, un economista come Mase-  
ra sarebbe più idoneo, ma non so se sia il caso. Un altro nominativo che si potrebbe suggerire è quello del professor Giarda.

Secondo me questo tema - come dice il Presidente - è di grandissima importanza. Si perde tantissimo tempo a fare dei ragionamenti di ogni specie su 1.000, 2.000 o 3.000 miliardi di IVA e poi una variazione di mezzo punto del tasso di interesse può comportare variazioni così significative. Visto l'enorme *stock* di debito pubblico, la differenza fra la somma del reddito e del debito del programmatico ed il fabbisogno primario del programmatico (secondo la tabellina contenuta nella relazione di Prometeia) passa da 30.118 miliardi nel 1991 a 5.867 nel 1992. È una cosa che fa una certa impressione: da 30.000 miliardi in un anno si passerebbe a 5.800 miliardi per una piccola variazione del tasso di interesse! Non è quindi poco rilevante dedicarsi a questo aspetto. Con tutta la fantasia tributaria possibile, eliminare 20.000 miliardi appare come un'impresa, mentre da questa tabellina sembra derivare da questa piccola variazione.

Per questi motivi mi sembrerebbe importante convocare una persona che possa dire che il

tasso di interesse potrebbe dipendere da una politica o da un'altra, derivandone indicazioni di politica monetaria o di politica di bilancio da seguire. Ciò servirà a rendere se non altro realistiche le previsioni qui contenute.

PRESIDENTE. Credo che potremmo, magari nei prossimi due giorni, raccogliere ulteriori indicazioni di approfondimento di questi aspetti e cercare poi di affrontare, nella prima seduta utile che le due Commissioni potranno svolgere, tale questione. Ritengo che ciò potrà avvenire verso il 20 giugno.

Poichè non si fanno osservazioni così resta stabilito.

*I lavori terminano alle ore 13,35.*

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

(Antimeridiana)

Seduta congiunta

con la

V Commissione (Bilancio)

della Camera dei deputati

### Presidenza del Presidente ANDREATTA

*Intervengono alla seduta, a norma dell'articolo 125-bis del Regolamento, per l'Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia), il professor Carlo D'Adda; per la Banca d'Italia, il dottor Lamberto Dini, accompagnato dal dottor Pierluigi Ciocca e dal dottor Giancarlo Morcaldo, e per l'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO), il professor Salvatore Guidotti, presidente, il dottor Di Cindio e il dottor Zanchi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,30.*

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 1990-1992 (*Doc. LXXXIV, n. 2*).

Informo i commissari che è stato attivato, ai sensi dell'articolo 33, quarto comma, del Regolamento, l'impianto audiovisivo per lo svolgimento delle audizioni previste all'ordine del giorno.

Se non si fanno osservazioni, verrà ascoltato per primo il professor D'Adda dell'Istituto di ricerca «Prometeia».

*Viene quindi introdotto il professor Carlo D'Adda, rappresentante dell'Associazione per le previsioni econometriche (Prometeia).*

#### **Audizione del professor Carlo D'Adda**

PRESIDENTE. Rivolgo al professor D'Adda un vivo ringraziamento per avere accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori.

L'istituto di ricerca «Prometeia» ha fornito un interessante studio sul Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1990-1992.

Farei riferimento, professor D'Adda, a problemi di particolare interesse per la discussione parlamentare successiva, ed innanzi tutto alla questione se le previsioni tendenziali non pongano problemi di metodo e di contenuto.

Poichè «Prometeia» è stato l'unico istituto che ha cercato di simulare sia le condizioni tendenziali della finanza pubblica sia la soluzione programmatica, sarebbe interessante sapere se una maggiore restrizione del bilancio, con una riduzione di circa 50.000 miliardi del fabbisogno al netto degli interessi, potrebbe creare problemi nel quadro economico complessivo e determinare avvitiamenti della congiuntura. È opportuno sapere quali sarebbero gli effetti complessivi sui conti con l'estero delle decisioni che si intendono prendere.

Una delle preoccupazioni emerse fin dall'inizio nelle nostre discussioni è la seguente: mentre il Governo propone una politica per quanto riguarda il contenimento della spesa al netto degli interessi, per quanto concerne il contenimento del costo dell'onere, che rappresenta una delle parti più dinamiche della formazione del debito pubblico, esistono delle

decisioni di politica monetaria e valutaria che permettano di intervenire sul costo del debito pubblico e quindi di riportare entro una logica di politica economica complessiva, non di mera politica di bilancio, il problema della formazione della dinamica del debito?

Mi pare che a tali quesiti sia stata data una risposta, ma un approfondimento potrebbe essere utile in questa sede.

*D'ADDA.* Ringrazio anzitutto il presidente Andreatta per l'invito rivolto all'istituto Prometeia a partecipare alle audizioni conoscitive sul Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1990-1992.

Concentrerò il mio commento al Documento su quattro punti, prendendo naturalmente in considerazione gli elementi che il Presidente ha in questo momento ricordato. Comincerò considerando brevemente il raffronto tra il quadro tendenziale proposto lo scorso anno e quest'anno dal Documento di programmazione economico-finanziaria; cercherò di suggerire alcuni elementi di valutazione del realismo di questo quadro tendenziale; passerò poi a descrivere una sorta di verifica che Prometeia ha effettuato simulando con il proprio modello econometrico il medesimo quadro tendenziale; manifesterò, infine, una serie di osservazioni sul quadro programmatico così come è stato proposto nel Documento.

Avverto la Commissione che sarò inevitabilmente un po' noioso in alcune parti di questo mio intervento ed invito i commissari ad osservare la tabella A1 riportata a pagina 55 del nostro documento, che offre l'occasione per alcune riflessioni sul quadro tendenziale. Questo quadro tendenziale, presentato per l'appunto di nuovo quest'anno, indica nella sua versione attuale un fabbisogno netto migliorato sia in termini percentuali che assoluti rispetto alla versione del precedente anno; il fabbisogno lordo è viceversa più oneroso di quello dello scorso anno. Questa modificazione presenta aspetti singolari ed è fondamentalmente da porre in relazione al fatto che la crescita che si è manifestata nel 1988-1989 risulta presumibilmente, alla luce dei fatti, più elevata di quanto si fosse ipotizzato e che nel contempo anche l'inflazione è stata più elevata di quanto si fosse ipotizzato.

Vorrei richiamare la vostra attenzione sull'andamento degli incassi correnti, che presentano nel corso dei quattro anni presi in esame un incremento considerevole. Ricordo che le cifre sono espresse in migliaia di miliardi di lire.

Vorrei inoltre richiamare la vostra attenzione sull'andamento dei pagamenti correnti al netto di intermediazioni, che pure presentano un incremento ma non così forte come l'andamento delle entrate. Questo andamento di fondo è alla base del miglioramento che ricordavo un momento fa del fabbisogno al netto degli interessi. Crescono naturalmente anche gli interessi e questo invece è all'origine del peggioramento del fabbisogno globale.

Sono fondamentalmente stazionarie le entrate in conto capitale, mentre presentano segni di crescita le spese in conto capitale. Presenta qualche miglioramento il saldo delle operazioni finanziarie. Come dicevo, la recente redazione del Documento evidentemente ha tenuto conto di un diverso andamento della congiuntura rispetto a quello per l'innanzi prefigurato, sia in termini di tassi di attività, sia in termini di tassi di inflazione.

Naturalmente è opportuno cercare di pronunciarsi brevemente sul realismo del nuovo quadro tendenziale. Alle nostre necessità possono soccorrere alcuni grafici che corredano la nota preparata da Prometeia (che si trovano nelle pagine 58 e seguenti). È immediatamente evidente che il peso degli incassi correnti rispetto al prodotto interno lordo, per tutto il periodo dinanzi a noi preso in considerazione da questo documento, presenta una stabilizzazione. Infatti, opportunamente il Documento di programmazione tiene conto dell'esaurirsi dell'apporto di taluni provvedimenti emanati *una tantum*. Per quanto riguarda il profilo del realismo, devo anticipare subito un elemento, sul quale mi intratterò in seguito: Prometeia, circa la previsione del futuro, non è così favorevole come il documento per quanto riguarda la delineazione di un quadro macroeconomico prospettico. Nel caso in cui la crescita non fosse così favorevole come è, invece, considerata dal Documento di programmazione, qualche timore si può manifestare anche per il mantenimento di un rapporto fondamentalmente costante tra incassi cor-

renti e prodotto interno lordo nei prossimi anni.

Per quanto riguarda la discussione sull'andamento dei pagamenti correnti, sempre in rapporto al prodotto dell'intera economia, conviene soffermarsi su alcuni punti. In base all'analisi di Prometeia, il punto più delicato è quello che riguarda l'andamento delle spese per il personale (il grafico si trova a pagina 60). È evidente a prima vista che, nell'arco degli anni che interessano il documento, il peso della spesa per il personale sembra crescere molto debolmente, il che in buona sostanza significa che il tasso di crescita di tale grandezza si attenua rispetto al passato. Questo punto delicato, in base all'analisi di Prometeia, è sottoposto a rilevanti margini di incertezza.

A pagina 61 del commento, Prometeia prospetta un grafico dove si pone a confronto il cosiddetto andamento tendenziale del documento con l'andamento che Prometeia ritiene più realistico sulla base degli stessi elementi che erano disponibili a chi ha predisposto il documento. Se si dovessero proiettare in avanti i *trend* osservati nel recente passato, per quello che riguarda l'andamento delle remunerazioni dei pubblici dipendenti, ad avviso di Prometeia il profilo sarebbe superiore rispetto a quello tendenziale indicato dal grafico di pagina 61. Prometeia ha immaginato che la proiezione in avanti delle recenti tendenze potrebbe condurre a considerare un aumento medio nelle retribuzioni mensili per i dipendenti pubblici, nell'arco degli anni direttamente oggetto del contratto di cui oggi si parla (l'orizzonte dunque si estende fino al 1990, ma poi è stato esteso anche ai due anni successivi), di 250.000 lire. Considerando, invece, gli elementi disponibili nel documento di programmazione, ove vengano scorporati gli apporti dovuti dalla contingenza e dalla progressione delle carriere e ove si immagini di attribuire un incremento di 500.000 lire ai dipendenti della scuola...

PRESIDENTE. Già acquisite.

D'ADDA. ...già acquisite, sarebbero disponibili, se si dovessero prendere per buone le cifre suggerite in tale documento, per i pubblici dipendenti 177.000 lire mensili. Quin-

di, le 250.000 lire che Prometeia ha proposto manifestano una differenza non trascurabile. Il peso di una differenza di questo genere, vale a dire il caso in cui si dovesse attribuire maggiore fondamento alla previsione messa a punto da Prometeia, è rintracciabile nelle pagine 5 e 6 del commento (in base alla numerazione originaria). L'effetto cumulato al 1992 di questo maggiore onere per il personale potrebbe essere valutato nell'ordine dei 7.000 miliardi.

Per quanto riguarda le altre voci del quadro tendenziale, desidero fare soltanto una breve considerazione in riferimento ai pagamenti in conto capitale. Anche in questo caso può essere utile prendere in considerazione il grafico di pagina 62, dove si può osservare una certa crescita del peso di tali pagamenti in rapporto al prodotto interno lordo, che denuncia il rischio che siano in atto correzioni al rialzo. Circa tale aspetto mi limito a segnalare alla vostra attenzione il fatto che fondamentalmente il raffronto tra quella sorta di profilo grafico disegnato da Prometeia ed il quadro tendenziale per il pagamento del personale offre l'occasione per valutare, in modo tangibile, quanto debba essere rilevante l'attenzione da applicare perchè il quadro tendenziale si possa realizzare. In altre parole - ad avviso di Prometeia - si tratta di un andamento (mi riferisco a quello tendenziale) che in realtà non è propriamente tendenziale e che già per realizzarsi implicherebbe degli interventi.

Inoltre Prometeia ha cercato di applicare il proprio consueto strumento di analisi - il modello econometrico - per tentare di riprodurre il quadro tendenziale nella sua interezza e valutarne le compatibilità interne. Questa analisi è illustrata, nel testo sottoposto alla vostra attenzione, a pagina 56. Devo, inoltre, segnalare alcuni elementi. Nel fare tale esercizio Prometeia ha supposto una pressione tributaria invariata nell'orizzonte esplorato; nel medesimo tempo ha lasciato invariate le spese al netto degli interessi e ha considerato che tutti gli altri elementi del quadro siano, invece, soggetti ad una determinazione endogena e pertanto coerente nel complesso. Gli altri elementi che devono essere segnalati molto sinteticamente (avrò occasione in seguito di riaffrontare questo aspetto), nel quadro di

questo esperimento, sono i seguenti: il fabbisogno lordo per il 1990 appare in realtà maggiore di 2.000 miliardi e di 6.000 miliardi per quello che riguarda il 1991; i tassi reali di interesse appaiono in crescita per il fatto che (in base al meccanismo che configura il modello econometrico di Prometeia) la mancanza di meccanismi di controllo sul quadro che ne deriva vede aumentare un elemento di rischio complessivo che si manifesta nei tassi reali di interesse.

D'altronde anche la penetrazione delle importazioni nell'economia italiana sembra manifestare un andamento non privo di alcuni aspetti problematici.

Vorrei ora svolgere alcune considerazioni riguardo al quadro programmatico come risulta dal Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1990-1992. Dal nostro studio emerge un quadro tendenziale che, se si prescinde dalla componente degli interessi, mostra un miglioramento della situazione nel senso di un avvicinamento agli obiettivi prefissati, in particolare per gli anni 1988 e 1989. Tale miglioramento non è dovuto tanto al buon successo di interventi che sono stati attuati, quanto al fatto che la crescita del livello di attività e delle grandezze nominali ha portato ad un minor peso sia del fabbisogno che del debito rispetto al prodotto.

L'Istituto Prometeia ha in realtà voluto compiere alcune esplorazioni riguardo all'apporto conoscitivo che potrebbe fornire un indicatore della misura dell'avanzo primario che sarebbe necessario realizzare per poter rapidamente ottenere la stabilizzazione fiscale, cioè del rapporto fra debito e prodotto. Tale indicatore viene espresso, nel nostro studio, con il simbolo FB accompagnato da un asterisco. Esso è importante perchè richiama la nostra attenzione sul fatto che, nel momento in cui il debito pubblico sale al di sopra del tasso di crescita dell'economia, viene a pesare sul fabbisogno un elemento che la pura crescita del sistema, attraverso il suo effetto sulle imposte, non è in grado di soddisfare. Di conseguenza, se l'obiettivo di stabilizzare il rapporto tra debito e prodotto deve essere raggiunto, occorre che dal disavanzo primario vengano attinti i mezzi per compensare questa necessità aggiuntiva data da un tasso di

interesse sull'intero debito accumulato superiore al tasso di crescita. Nella nostra elaborazione ci siamo proposti di mettere in evidenza quanto grande dovrebbero essere il fabbisogno e l'avanzo primario affinché l'onere degli interessi, non neutralizzato dalla crescita, trovi effettivamente una copertura.

Nel nostro studio si evidenzia inoltre il fatto che il fabbisogno primario del quadro programmatico presenta un andamento negativo fino al 1991, sia pure in diminuzione, mentre soltanto nel 1992 comparirebbe, per poco più di mezzo punto percentuale, un avanzo primario. Viceversa, se si volesse centrare l'obiettivo di stabilizzare il rapporto tra debito e prodotto, occorrerebbe che l'avanzo primario fosse positivo fin dall'inizio e presentasse la misura di un punto percentuale nel quadro programmatico così come riformulato dal nostro Istituto. Tale misura andrebbe successivamente aumentando. Questo complesso esercizio ha il significato di mostrare che, per apprezzabile che sia il percorso di risanamento della finanza pubblica tracciato nel Documento di programmazione economico-finanziaria, si resta al di sotto di quell'avanzo primario che sarebbe necessario per conseguire effettivamente lo scopo della stabilizzazione. Si arriva in prossimità di questo obiettivo soltanto al termine del periodo esplorato.

Vorrei inoltre aggiungere che se il 1989 si presentava come un anno di migliorate condizioni a causa di una maggiore crescita reale e monetaria, ciò avrebbe dovuto rappresentare non una buona occasione per rinviare degli interventi ma la condizione ideale per anticipare il più possibile gli interventi di correzione, secondo la linea tracciata dall'indicatore di cui ho parlato in precedenza.

Vorrei ora passare ad una questione di natura metodologica, ma non priva di conseguenza per quanto riguarda una valutazione complessiva del Documento. Suscita qualche perplessità il fatto che il quadro macroeconomico, preso come quadro di riferimento dal Documento di programmazione economico-finanziaria, rimanga fondamentalmente inalterato sia se ci si riferisce all'andamento tendenziale che al programma vero e proprio. Ciò, sotto il profilo metodologico, non è naturalmente il meglio che si possa fare, perchè le

variabili macroeconomiche, quelle che configurano il quadro di riferimento, reagiscono agli interventi presi in esame dal programma. Soltanto per dare un'idea si può forse ricordare che allorchè, supponiamo, il programma effettivamente attuato sposti nel tempo un rientro dall'inflazione, ogni punto di maggior inflazione che si scarichi sui tassi di interesse nominali finisce con l'aver un effetto sulla dimensione del fabbisogno che a seconda degli anni - vi do semplicemente delle cifre per far capire gli ordini di grandezza - può corrispondere alla misura di 4.000 miliardi per il '90, e più di 5.000 miliardi per il 1991.

Ma Prometeia ha fatto un passo in più e a partire dalla simulazione di cui vi ho parlato poco fa, quella che riproduceva il quadro tendenziale, ha cercato di innestare i provvedimenti del programma di stabilizzazione sopra questo quadro tendenziale, riformulando in qualche modo l'intero quadro macroeconomico compatibile con il programma.

I risultati di questa elaborazione sono contenuti alle pagine 48 e 49 del documento che voi avete in mano e io mi voglio riferire in particolare alla tabella numero 3 che compare alla pagina 14 originaria di questo promemoria preparato da Prometeia. Ecco, nelle ultime righe di questa tavola sono indicati i risultati della simulazione del programma di stabilizzazione sopra il modello econometrico di Prometeia e allora può essere interessante porre a confronto alcuni dei risultati. Richiamo la vostra attenzione sull'andamento del prodotto interno lordo in termini reali che evolverebbe, in questo quadro coerente secondo il modello di Prometeia, in un modo sostanzialmente non diverso (dato ormai l'avanzamento nel corso di quest'anno) per il 1989, ma certamente manifestando una certa riduzione (questa è la risposta alla questione che aveva sollevato in apertura il Presidente) cioè un 2,2 per cento contro un 2,9 per cento nel quadro tendenziale elaborato da Prometeia nel 1990 e un 2,6 contro un 3,5 nel 1991. Dunque non possiamo dire di trovarci di fronte ad una vera implosione dell'economia, ma certamente una certa riduzione della *performance* reale si verifica.

Devo, per la verità, fare un commento a queste cifre e ricordare il fatto che in altri paesi che hanno sperimentato programmi di



stabilizzazione fiscale, in realtà al di là di ciò che è catturato dalle rilevazioni di un modello econometrico - e che è catturato di fatto anche dal modello di Prometeia - si è manifestata addirittura una crescita dell'attività economica e questo presumibilmente per una maggiore certezza del quadro complessivo nel quale si svolge l'attività economica. Tutto questo secondo me fa parte di favorevoli aspettative che è lecito nutrire nel caso in cui un credibile programma di risanamento venga effettivamente portato avanti, ma non dobbiamo aspettarci di trovarlo concentrato nei numeri per il fatto che ovviamente un modello econometrico non è, allo stato attuale dell'arte, in grado di tener conto di questi elementi, per così dire, di carattere virtuoso.

Vorrei anche che voi poneste attenzione al fatto che il quadro programmatico predisposto da Prometeia presenta un più favorevole andamento del rapporto fra debito e prodotto rispetto al quadro tendenziale, e questo è ovvio perchè in qualche modo una serie di misure di contenimento del fabbisogno vengono adottate. Per quello che riguarda l'andamento dell'altro rapporto, fabbisogno su prodotto, una volta che si lasciano interagire le misure stesse con il quadro macroeconomico, può essere interessante rilevare che laddove il Documento di programmazione prevedeva (mi riferisco alla parte alta della tabella 3 che prima ho citato) un rapporto fabbisogno-prodotto a fine 1991 dell'8,8 per cento, qui, diciamo così, l'esperimento di verifica di compatibilità di tutto quanto fatto con il modello econometrico lascia vedere un punto in più, e in fondo un punto in più si ritrova anche, sempre confrontandoci con il Documento di programmazione, per quello che riguarda l'andamento del rapporto debito-prodotto.

Allora, se volete, il segnale che ci viene da questo esercizio è quello per cui quando si lascino interagire - come è corretto fare - una serie di collegamenti che nella realtà sussistono, e sempre a prescindere dagli elementi positivi a carattere aleatorio che prima ricordavo come possibili, vi può essere un elemento di eccessivo ottimismo nei risultati proposti dal Documento di programmazione.

Per stabilizzare effettivamente a fine 1991 il rapporto tra debito e prodotto, sarebbe neces-

sario - sono stati fatti alcuni calcoli - un avanzo primario di punti 1,1 per cento, mentre nell'esperimento se ne produce uno di 0,7 e, in termini molto pratici, tutto ciò implicherebbe un fabbisogno minore di quello implicito nel Documento di programmazione dell'ordine di 34.000 miliardi.

Vengo rapidamente alla conclusione delle mie osservazioni e credo di poter dire quanto segue. Il Documento di programmazione economico-finanziaria va nella direzione giusta per un risanamento fiscale, anche se contiene alcuni rischi di insufficienza. Certamente potranno verificarsi andamenti dell'inflazione non del tutto conformi a quelli presi in considerazione; l'inflazione agisce dalla parte delle uscite ma anche dalla parte delle entrate di cui il segno resta quello positivo, e la sufficienza del programma resta soggetta ad alcuni elementi di critica e di discussione.

Io poi dovrei anche segnalare il fatto che a mio modo di vedere il Documento trascura di elencare in un modo pienamente convincente una sufficiente articolazione degli interventi di risanamento fiscale; e questa sarebbe una necessità alla quale invece bisognerebbe, a mio giudizio, fare fronte rapidamente.

Vorrei anche aggiungere che, se - come io ritengo molto auspicabile - questo programma sarà adottato, sarebbe quanto mai opportuno che il programma fosse accompagnato da uno *shock* iniziale rilevante, da un'operazione fiscale iniziale che renda credibile l'intenzione del prossimo Governo di procedere al risanamento fiscale.

PRESIDENTE. Scusate, c'è solo da dare una piccola avvertenza: quando il professor D'Adda parla di «fiscale», vuol dire «di bilancio»; è un anglicismo che significa sia entrate che uscite, non significa politica tributaria.

D'ADDA. È spesso messa in evidenza la elevatezza dei tassi di interesse reali che caratterizzano il nostro mercato finanziario; personalmente do, della elevatezza di questi tassi reali, l'interpretazione di una forte componente di rischio che il mercato attribuisce. Qual è il rischio? Il rischio è che il Governo non sia completamente credibile nella sua determinazione di scegliere una via di risana-

mento del bilancio e «fiscale», lasciatemi dire, secondo le linee di una gestione articolata dei prelievi e che possa sempre essere presente, almeno in filigrana, la tentazione che domani o dopodomani potrà essere riattivata la leva inflazionistica nella chiave di leva fiscale.

Allora, per allontanare una prospettiva di questo genere, secondo me sarebbe molto importante che l'avvio del programma di risanamento si accompagnasse anche a un restringimento della banda di oscillazione della lira all'interno del sistema monetario europeo. Questo sarebbe il segnale più chiaro e inequivocabile della volontà di rifiutare quell'altra via alternativa, quella che sarebbe pericolosa per il risanamento, e che nessuno, nell'ambito del Governo e delle autorità monetarie, considera di dover intraprendere.

Ecco, nella mia ipotesi più favorevole, se queste circostanze positive dovessero realizzarsi, allora forse non sarebbe assurdo fare assegnamento su un effetto virtuoso, un effetto che potrebbe portare il mercato a ridurre considerevolmente il premio di rischio; questo porterebbe automaticamente a una minore incidenza del fabbisogno per interessi e l'intera economia, in fondo, trarrebbe i benefici di questo mutamento virtuoso, sperimentando tassi di crescita superiori a quelli che, invece, la simulazione ultima esaminata ci ha lasciato intravedere.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che le conclusioni di politica economica e finanziaria che lei trae siano implicite nella stessa economia italiana, nei suoi andamenti tendenziali, nei timori e nei pericoli rappresentati da un conto con l'estero che tende ad un rapido peggioramento. Infatti, nella previsione tendenziale si parla, in pratica, di un raddoppio, tra il 1990 e il 1991, del *deficit*, che passa da circa 13.000 a circa 23.000 miliardi. Ora, questo elemento, insieme con i timori inflazionistici, pesa fortemente nel determinare una richiesta, da parte del mercato, di tassi di interesse piuttosto elevati.

Lei sostiene che un anticipo della temporizzazione (presentata dal Ministero del tesoro) della correzione del fabbisogno, accompagnata da una riduzione dei margini di fluttuazione consentiti dall'attuale posizione di privilegio

della lira all'interno del Sistema monetario europeo, potrebbe avere dei riflessi sul tasso di interesse reale, facilitando, successivamente, il buon esito della manovra, poichè per raggiungere l'obiettivo di stabilizzare il rapporto debito-Pil, elemento cruciale è il rapporto tra tasso di interesse reale e tasso di crescita dell'economia. Una manovra siffatta, a suo parere, avrebbe effetti positivi (non tanto per le cifre che lei ipotizza, quanto in considerazione delle esperienze di altri paesi in materia di politiche di stabilizzazione), poichè un quadro complessivo di maggiore certezza del mercato finanziario si risolverebbe in una spinta ai consumi e agli investimenti, ragion per cui vi sarebbero un recupero sia nei tassi di crescita che nell'economia ed una riduzione del tasso di interesse reale; per questa via, si faciliterebbe il successo della manovra.

Concordo sulla necessità di apportare dei correttivi alla manovra. Peraltro, con alcune delle misure da voi previste si faciliterebbe il successo della manovra.

Inoltre, in alcuni vostri documenti si ipotizza che il Governo in ogni caso effettuerà operazioni di riduzione del fabbisogno rispetto al «tendenziale», poichè sembra non facilmente sopportabile, in un regime come quello del Sistema monetario europeo, un'esplosione del saldo di conto corrente con l'estero come quella che risulterebbe dai *trend* riferiti al triennio al triennio 1990-1992.

**MACCIOTTA.** Nelle vostre tabelle si ipotizza, con riferimento al 1989, un deflatore del Pil inferiore a quello del Governo. Ora, mi sembra che la previsione governativa sia già largamente sottostimata: infatti, il 5,7 per cento appare ormai alle nostre spalle. Lo stesso dato riferito agli anni successivi, partendo da una base di calcolo più bassa, rischia di non essere tale da riassorbire i livelli iniziali.

Lei ha ipotizzato una spesa per il personale che, tuttavia, non tiene conto del contratto, appena concluso, per il settore del parastato, che prevede aumenti medi nell'ordine dei due terzi di quelli ottenuti dal personale della scuola. Avete provveduto ad aggiornare il dato in relazione non solo ai maggiori costi derivanti dai contratti, ma anche alle ricadute in termini di inflazione e di scala mobile?

D'ADDA. È da notare, anzitutto, che il deflatore del PIL cui lei fa riferimento non corrisponde all'indice dei prezzi al consumo, bensì all'andamento medio delle remunerazioni dei vari fattori, per cui soltanto in prima approssimazione può dare un'idea dell'andamento dei prezzi. È istruttivo, a mio avviso, confrontare il dato riferito alla previsione di cui al Documento di programmazione con il quadro, più credibile, delineato da Prometeia nel caso in cui il programma sia posto in atto. Risulta evidente che taluni effetti sull'inflazione vi sono. Probabilmente, solo verso il 1992 sarà possibile far tornare l'inflazione a livelli più «desiderabili».

In ordine al secondo quesito da lei posto, devo darle una risposta negativa. Il dato che lei stesso ha poco fa ricordato rende anzi ancor più problematico l'accoglimento, da parte nostra, dell'andamento tendenziale della spesa per il personale di cui al Documento di programmazione. Già l'acquisizione di questo elemento ci porta ben al di là delle 250.000 lire di aumento medio che Prometeia aveva preso in considerazione; tutto ciò fa comprendere che ci si incammina verso un andamento tendenziale nettamente più elevato di quello a suo tempo preso in esame e, di conseguenza, fa toccare con mano quanto rilevanti siano gli interventi e le modificazioni di comportamento da porre in essere se si vuole portare avanti il programma di risanamento.

PRESIDENTE. Ci sono stati incrementi di 285.000 lire, cui si aggiunge un premio di produzione. Non si sa, peraltro, quali siano stati gli effetti degli aumenti sugli scatti di anzianità. Ho richiesto un esame tecnico del contratto e non appena sarà disponibile lo farò distribuire.

MACCIOTTA. Avete incorporato nella previsione delle entrate la piena applicazione del meccanismo di recupero del *fiscal drag*? In fase di inflazione crescente il fatto che bene o male si applichi dal 1990 un indice di adeguamento delle aliquote che è inferiore a quella che sarà l'inflazione consente comunque un effetto «scalino». Almeno in questi anni il recupero del *fiscal drag* non porterà l'elasticità ad uno?

D'ADDA. Rimane elasticità positiva tra andamento delle entrate ed andamento dell'attività, questo è ovvio; l'elasticità senza dubbio verrà ridotta. Non sono in grado però di indicare una cifra.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il periodo in cui l'inflazione è calante, l'elasticità è inferiore ad uno.

MACCIOTTA. Secondo i conti che ho fatto io con qualche approssimazione, le entrate IRPEF per il 1989 risultano largamente sovrastimate nel Documento governativo. Al netto della manovra di riduzione delle aliquote, si lascerebbero alcune migliaia di miliardi in più rispetto a quello che il Governo prevede di incassare al lordo della manovra IRPEF.

D'ADDA. Abbiamo avuto il timore di una sovrastima dell'IRPEF, ma non abbiamo fondamentalmente messo in dubbio questa cifra.

PRESIDENTE. Occorre tener conto che in genere non vi è un elemento di compensazione delle entrate *extra* tributarie. Da anni abbiamo risultati sovrastimati.

MACCIOTTA. Quest'anno potrebbero essersi stabilizzati.

D'ADDA. Vorrei fare un'ultima osservazione: in un programma di risanamento del bilancio che ha il significato complessivo di risanamento fiscale, a mio modo di vedere, non è vero che esistono molte scansioni temporali, tutte pressappoco equivalenti. Credo che la concentrazione iniziale dia un segnale, abbia enorme importanza al di là di quello che meccanicamente il modello può mettere in evidenza.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor D'Adda per il contributo dato all'attività conoscitiva.

*Il professor Carlo D'Adda viene quindi congedato.*

*Viene quindi introdotto il dottor Lamberto Dini, accompagnato dal dottor Pierluigi Ciocca e dal dottor Giancarlo Morcaldo.*

**Audizione del dottor Lamberto Dini, direttore generale della Banca d'Italia**

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Dini e gli altri esponenti dell'Istituto che, secondo una consuetudine che è cominciata l'anno scorso, hanno accettato di dare una testimonianza sulle analisi della Banca d'Italia, sui problemi della politica di risanamento finanziario.

Vorrei indicare alcuni punti di interesse per l'ulteriore lavoro della nostra Commissione, dottor Dini; voi potrete comunque aggiungere altri argomenti.

Il primo punto riguarda la valutazione quantitativa della manovra e i suoi ritmi temporali; sarebbe interessante sapere se, in relazione a valutazioni contenute anche nella relazione del Governatore della Banca d'Italia, le analisi dell'Istituto concordano con la proposta governativa, se viene considerata quantitativamente soddisfacente, se il suo *timing* viene considerato il più opportuno.

In secondo luogo sarebbe utile un approfondimento sul problema della conseguenza sul bilancio della liberalizzazione completa dei movimenti di capitale, della conseguente maggiore competitività che si stabilisce tra il sistema degli intermediari italiani e quello degli intermediari internazionali, un approfondimento sulla possibilità di far durare nel tempo quell'insieme di fiscalità diretta e indiretta sugli intermediari finanziari dovuta all'alta imposta sostitutiva sui depositi e all'alta riserva obbligatoria propria dei paesi mediterranei rispetto ai paesi dell'Europa continentale. Sarebbe importante chiarire se, nell'orizzonte del programma da quest'anno al 1992, vi possano essere necessità, anche quantitativamente importanti, tali da diventare una posta importante della politica fiscale del Governo e di cui non si è tenuto conto in questo Documento.

In terzo luogo, il Documento assume tassi di interesse reali costanti, a differenza di quanto avveniva nel Documento dell'anno scorso in cui si riteneva che l'inizio della manovra di correzione fiscale si traducesse in una riduzione dei tassi di interesse reali. Vorrei allora chiedere - si accenna alla questione con poche battute nel Documento - se esiste un

quadro complessivo di decisioni fiscali, di decisioni monetarie per permettere, in un regime di cambi ormai quasi stabili in Europa, il processo di concorrenza e di formazione di una struttura di tassi che dovrebbe tendere ad essere sostanzialmente uguale in valori monetari in tutti i paesi europei, per favorire questo processo, e quindi anche per offrire un aiuto al processo di riduzione del fabbisogno lordo di bilancio. È da chiedere se esistano una scansione temporale della politica di risanamento e un insieme di decisioni di politica monetaria e di politica del cambio nell'ambito dello SME che favoriscano una riduzione fisiologica dei tassi di interesse, non imposta da sconsiderate manovre quantitative di natura monetaria, che sono naturalmente di breve periodo e che forse non determinano neppure effetti positivi nel breve periodo. Insomma ci si chiede se esista un contesto che permetta la riduzione dei tassi di interesse in maniera appunto che questa voce - che pesa in modo così forte sul fabbisogno complessivo - possa essere anch'essa contenuta.

*DINI.* Signor Presidente, onorevoli senatori, la memoria che ho predisposto per questa audizione (di cui consegnerò una copia alla Presidenza) incomincia con un quadro dell'economia italiana del 1988. Tuttavia, per brevità, desidero riferirmi direttamente agli aspetti riguardanti la finanza pubblica; pertanto indirizzerei la nostra analisi e la nostra valutazione sul documento programmatico del Governo, per poi rispondere alle domande rivolte dal Presidente.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, i risultati conseguiti nel 1988 pongono in luce come in Italia il riassorbimento del fabbisogno primario sia proseguito - in quell'anno - ancorchè a ritmi più lenti di quelli previsti dal Documento di programmazione economico-finanziaria del maggio dello scorso anno. Tra il 1987 ed il 1988, il fabbisogno primario, per il settore statale, è passato dal 3,8 per cento del prodotto interno al 3,4 per cento (a fronte del 2,8 previsto), grazie all'innalzamento della pressione fiscale e contributiva. Nel 1988, l'onere per interessi ha superato l'obiettivo anche a causa dell'andamento dell'inflazione e delle condizioni dei mercati internazionali che

hanno comportato tassi di interesse più elevati.

Il ritardo accumulato nell'attuazione del programma di risanamento dovrebbe essere in parte recuperato nel corso di quest'anno. Qualora il livello del fabbisogno complessivo del settore statale fosse mantenuto entro i limiti prefissati di 130.000 miliardi, il disavanzo primario si ridurrebbe dal 3,4 per cento al 2,1 per cento del prodotto interno lordo, che è un valore pressochè identico a quello stabilito nel documento del maggio del 1988. Tale risultato deriverebbe ancora una volta dall'innalzamento della pressione fiscale: l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno continuerebbe a crescere pure nel 1989, anche se questa volta in misura modesta.

Non sarebbe invece raggiunto nel 1989 il ridimensionamento del fabbisogno complessivo; per il settore statale esso dovrebbe ragguagliarsi all'11 per cento del prodotto, in luogo del 10,2 per cento programmato lo scorso anno, a causa della più elevata spesa per interessi. Quest'ultima potrebbe risultare pari a poco meno del 9 per cento del prodotto in luogo dell'8,1 per cento; le condizioni del mercato interno e di quelli internazionali non hanno infatti consentito la discesa dei tassi di interesse, ipotizzata nel maggio del 1988.

Il fabbisogno del primo semestre di quest'anno è ammontato a 43.000 miliardi (al netto delle regolazioni di debiti pregressi) e a 55.000 se si escludono gli effetti dell'anticipo di parte dell'autotassazione di acconto delle imposte dirette (a fronte di 51.000 miliardi del primo semestre del 1988). Nell'ipotesi in cui il fabbisogno del 1989 sia contenuto entro il valore programmato, nella seconda metà di quest'anno il fabbisogno si ragguaglierebbe a 87.000 miliardi; questo importo, se si escludono gli effetti dell'anticipo a giugno di parte degli acconti delle imposte dirette per il 1989, valutabili in circa 12.000 miliardi, risulta pressochè uguale a quello registrato nella seconda parte del 1988.

Affinchè nel secondo semestre dell'anno sia possibile contenere il fabbisogno del settore statale entro l'ammontare programmato, è necessario che i provvedimenti di aumento delle entrate, i cui effetti si concentreranno nella seconda metà di quest'anno (essenzial-

mente dichiarazioni integrative per i lavoratori autonomi e per i redditi da fabbricati e per la regolarizzazione di errori formali), producano il gettito preventivato e che gli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti del pubblico impiego siano mantenuti entro i limiti stabiliti. Il gettito aggiuntivo dei predetti provvedimenti (che è stimato in quasi 10.000 miliardi) dovrebbe, infatti, compensare gli oneri dei rinnovi contrattuali, quelli di alcuni miglioramenti dei trattamenti previdenziali e quelli della lievitazione tendenziale dei disavanzi.

La necessità di contenere la pressione che nei prossimi mesi verrà esercitata dal disavanzo pubblico sui mercati finanziari e quella di assicurare il conseguimento della correzione del disavanzo programmata per il 1990 spingerebbero a dar avvio sin d'ora alla manovra di bilancio. Ciò sarebbe opportuno in relazione anche alle incertezze esistenti circa i risultati dei provvedimenti di aumento delle entrate sopra ricordati.

Per quanto riguarda il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria, devo dire che esso mostra che, in assenza di interventi, il fabbisogno primario del settore pubblico (a cui si fa riferimento per l'impostazione dell'azione programmatica) passerebbe dal 2,2 per cento del prodotto nel 1989 al 2,9 nel 1992. L'andamento tendenziale pone in rilievo un peggioramento rispetto alle stime effettuate lo scorso anno; il divario dipende dalla decisione di rimborsare integralmente il drenaggio fiscale dovuto all'inflazione (nelle valutazioni tendenziali effettuate lo scorso anno se ne era ipotizzato un rimborso parziale), dai miglioramenti apportati a talune prestazioni sociali e dalla natura temporanea di alcuni provvedimenti che fanno parte della manovra per il 1989.

In base alle indicazioni del documento programmatico il fabbisogno primario del settore pubblico dovrebbe scendere dal 2,2 per cento del prodotto nel 1989, all'1,2 e allo 0,3 per cento rispettivamente nel 1990 e nel 1991, per poi tramutarsi in un attivo pari allo 0,6 per cento nel 1992.

Tale risultato dovrebbe essere conseguito attraverso un innalzamento dell'incidenza delle entrate sul prodotto interno di circa due punti percentuali ed una flessione di quella

delle uscite dello 0,8 per cento. Per la spesa gli interventi dovrebbero comportare una riduzione pari all'1,5 per cento del prodotto lordo, dovendo essi contrastare la tendenza all'aumento della spesa stessa, mentre il peso del contenimento dovrebbe concentrarsi sugli oneri per il personale, sui trasferimenti alle famiglie ed alle imprese e sull'acquisto di beni privati e servizi.

Il conseguimento degli obiettivi programmati è strettamente subordinato al realizzarsi delle ipotesi macroeconomiche poste alla base delle previsioni, in particolare di quelle attinenti al tasso di inflazione. Per quest'ultimo la possibilità di ottenere la discesa ipotizzata è a sua volta legata agli esiti delle contrattazioni salariali sia nel settore pubblico che in quello privato. Con riferimento al comparto pubblico va rilevato che il recente accordo per il parastato appare in linea con le indicazioni programmatiche che prevedono una crescita annuale delle retribuzioni unitarie dell'1,5 per cento in più rispetto al tasso di inflazione programmato. Occorre peraltro che anche gli accordi degli altri settori vengano mantenuti entro tali limiti. Comportamenti analoghi dovrebbero essere tenuti dal comparto privato.

Il Documento programmatico prevede altresì una forte riduzione degli oneri per interessi che, per quanto riguarda il settore pubblico, dovrebbero passare dal 9,2 per cento del prodotto interno del 1989 all'8,2 per cento del 1992. I tassi di interesse dovrebbero diminuire sino ad un livello di poco superiore al 7 per cento. Il conseguimento di questo obiettivo dipende, oltre che dall'andamento dei mercati internazionali, essenzialmente dalla discesa ipotizzata del tasso di inflazione e dalla credibilità della manovra correttiva che influenza il comportamento di investitori e risparmiatori. L'azione correttiva ed il favorevole andamento ipotizzato per i saggi di interesse potrebbero arrestare l'ascesa del debito pubblico in rapporto al prodotto interno per poi avviarne la riduzione negli anni successivi. È necessario inoltre incidere sui meccanismi strutturali di formazione della spesa e sui margini di evasione, elusione ed erosione delle basi imponibili dei tributi, margini tuttora ampi nonostante gli interventi effettuati.

Le analisi effettuate con riferimento al 1989 ed i tempi occorrenti per far sì che i provvedimenti di natura strutturale inizino a produrre i loro effetti spingono alla pronta individuazione ed effettuazione della manovra del 1990. In questo ambito risulta prioritario il controllo della spesa, in primo luogo per evitare la continua rincorsa delle entrate rispetto alle uscite e l'aumento dei disavanzi ed in secondo luogo perchè l'azione sulla spesa è più efficace di quella sulle entrate per quanto attiene al contenimento del fabbisogno. Ciò appare confermato dall'esperienza dell'ultimo anno. L'inasprimento dei tributi, soprattutto di quelli indiretti, genera riflessi sui prezzi e nuovi aumenti della spesa, in particolare di quella per gli interessi. In effetti la manovra del 1988, essendo centrata in particolare sull'aumento delle imposte indirette era scontato che avrebbe portato a compromettere l'obiettivo di inflazione fissato dal Governo per quell'anno.

Alle azioni di intervento sui meccanismi di formazione della spesa del tipo di quelle elaborate dagli esperti della Presidenza del Consiglio è necessario che continui ad accompagnarsi una regolazione rigorosa degli stanziamenti del bilancio di competenza dello Stato. Quest'ultima azione si rende necessaria per trasferire al bilancio dello Stato i benefici derivanti dagli interventi settoriali e per contenere l'evoluzione della spesa discrezionale delle amministrazioni decentrate, contenimento al momento difficilmente prevedibile.

Nell'ambito della manovra sulla spesa delineata nel Documento programmatico appare opportuno lo spostamento di enfasi verso il contenimento della spesa corrente, in luogo di quella in conto capitale, operato rispetto al bilancio 1989. L'analisi delle regole stabilite per l'impostazione del bilancio di competenza per il triennio 1990-1992 pone in luce un recupero, anche se parziale, della decurtazione apportata nel 1989 agli stanziamenti in conto capitale ed una corrispondente contrazione delle assegnazioni di parte corrente. Un controllo più efficace dell'evoluzione della spesa potrebbe derivare dalla riforma della struttura del bilancio richiamata nel Documento programmatico. Essa dovrebbe essere volta in particolare a consentire di riconsiderare la parte discrezionale della spesa con

un'attenta disamina delle varie opzioni possibili, del loro costo in termini finanziari e del grado di soddisfacimento dei bisogni della collettività.

In ultima analisi, signor Presidente, il piano di risanamento della finanza pubblica contenuto nel Documento programmatico muove nella giusta direzione. Esso ha il merito di tracciare precise direttrici per gli interventi correttivi da adottare nei singoli comparti del bilancio pubblico. La manovra delineata è impegnativa e richiede interventi strutturali importanti volti al contenimento della spesa e all'accrescimento delle entrate. Gli obiettivi che si prefigge sono tuttavia realizzabili. Dal lato della spesa l'attuazione di misure correttive è facilitata dalle notevoli inefficienze distributive esistenti nell'ambito dei trasferimenti alle famiglie e dalla non sempre adeguata rispondenza di parte dei trasferimenti alle imprese agli obiettivi generali della politica economica. Anche dal lato delle entrate l'azione correttiva potrà conseguire risultati apprezzabili, dato che i margini di evasione, elusione ed erosione delle basi imponibili, nonostante i provvedimenti fin qui presi, rimangono elevati.

In una prospettiva più ampia rispetto a quella programmata per il triennio 1990-1992 è peraltro necessario che l'azione di riequilibrio dei conti pubblici si ponga obiettivi più ambiziosi, dato il ritardo accumulatosi nell'azione di risanamento prevista dai primi programmi che risalgono al 1984 e che si è tradotto in un considerevole aumento del peso del debito pubblico. A tal fine la manovra correttiva negli anni successivi al 1992 dovrebbe essere rafforzata lungo le direttrici già individuate nel Documento stesso. In effetti il riassorbimento del disavanzo corrente del settore pubblico, valutato in 31.700 miliardi di lire per il 1992, consentirebbe di influire positivamente sull'evoluzione del risparmio dell'economia, di riacquisire il bilancio pubblico quale strumento di regolazione anticiclica della congiuntura e, in ultima analisi, di rafforzare le prospettive di crescita.

Il maggiore spazio finanziario che si rende disponibile con il conseguimento del predetto obiettivo consentirebbe da un lato di accelerare il ridimensionamento del peso del debito

pubblico, allontanando i rischi di instabilità finanziaria che la sua elevatezza comporta, e dall'altro di accrescere la dotazione di capitale dell'economia di cui il paese e soprattutto il Mezzogiorno abbisognano per sostenere il processo di crescita e la creazione di nuova occupazione. Verso la riacquisizione della manovrabilità del bilancio a fini anticiclici spingono numerosi fattori; tra questi la mobilità internazionale dei capitali e l'innovazione che, rendendo più complessi i legami tra le grandezze finanziarie e quelle reali, richiedono la piena efficacia di tutti gli strumenti della politica economica. Una politica di bilancio orientata a fini di equilibrio interno è inoltre ancora più necessaria ora che si approssima un assetto europeo di completa libertà valutaria. La regolazione degli aggregati monetari dovrà effettuarsi con riferimento agli obiettivi stabiliti per l'area nel suo complesso; ad essi dovrà uniformarsi l'espansione del credito in ciascuno dei paesi della Comunità. Per quelli in cui il bilancio non abbia la necessaria flessibilità sarà difficile tenere il passo con gli altri *partners* europei.

Al di là degli aspetti quantitativi del risanamento dei conti pubblici, nel nostro paese si impone un riesame della natura e degli obiettivi dell'intervento dello Stato e dei suoi condizionamenti all'operatività del settore privato. Sul piano del metodo appare prioritaria l'introduzione di criteri che vincolino gli amministratori all'economicità di gestione e a forme di concorrenza fra gli operatori privati e pubblici. A quest'ultimo fine apparirebbe utile sfrondare il settore pubblico dalle attività che, non avendo contenuti di rilievo in termini di economie esterne, possano essere affidate all'iniziativa privata.

Nell'utilizzo delle risorse umane, in particolare, si dovrà procedere con decisione alla valorizzazione del merito, realizzando un più stretto collegamento della remunerazione con le responsabilità implicite nei compiti espletati, con il lavoro concretamente eseguito e con l'effettiva professionalità dimostrata.

Sul piano normativo, si impone un radicale snellimento di regolamenti e procedure; in sostituzione di gravosi adempimenti, spesso solo formali, occorrerà fare ampio ricorso a forme di controllo di gestione, in modo da

assicurare una maggiore rispondenza tra gli obiettivi istituzionali perseguiti e il soddisfacimento dei bisogni della collettività.

In conclusione, senza il risanamento della finanza pubblica non è possibile garantire condizioni di stabilità interna ed esterna. D'altra parte, l'economia italiana è in grado di assorbire, senza conseguenze di rilievo sul piano della produzione e dell'occupazione, il risanamento dei conti pubblici. Nella direzione di un' incisiva azione correttiva dei disavanzi pubblici spinge anche l'attuale fase congiunturale, caratterizzata da una domanda interna che continua a premere sulla capacità produttiva.

Il conseguimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi sopra delineati, benchè arduo, è possibile: rappresenta la via maestra per assicurare le condizioni necessarie per una crescita stabile e duratura, per consentire alla nostra economia di esprimere appieno le potenzialità di cui dispone, per avviare a soluzione i problemi strutturali del Mezzogiorno e dell'occupazione.

Signor Presidente, alla memoria da me presentata sono allegate alcune tabelle che mostrano, nei confronti internazionali, che anche se l'Italia non è il paese industriale con il più alto rapporto debito-Pil, tuttavia lo è quasi, essendo superata, in quell'aggregato, soltanto dal Belgio e dall'Irlanda, che però hanno già attuato un' incisiva opera di risanamento del bilancio. Nessun altro paese, comunque, ha un disavanzo così alto rispetto al Pil ed un indebitamento primario al netto degli interessi; in effetti, tutti gli altri paesi hanno un avanzo al netto degli interessi.

Per quanto riguarda le domande da lei poste, credo di aver già risposto alla prima, nel senso che concordiamo con la proposta governativa relativa alla valutazione quantitativa della manovra, che è possibile e realizzabile. Non facile sarà il raggiungimento dell'obiettivo riferito all'inflazione, in quanto esso dipende dai vari fattori che ho indicato. Nel contempo, tuttavia, se non si raggiungerà quell'obiettivo attraverso misure sia sulle entrate che sulle remunerazioni e sul contenimento della domanda, difficilmente si potrà pensare che i tassi di interesse scendano come previsto nel Documento programmatico.

Per quanto concerne il problema (e le

implicazioni per il bilancio) della liberalizzazione, il primo nodo si porrà, credo, l'anno prossimo, in quanto la liberalizzazione dei movimenti monetari è previsto abbia luogo a partire dal 1° luglio 1990. Per quella data dovrà essere stata raggiunta - come speriamo - in sede comunitaria una certa armonizzazione delle misure sulla tassazione delle attività finanziarie. Qualora ciò avvenisse, è chiaro che l'Italia dovrà riconsiderare il proprio sistema di tassazione del risparmio e, in particolare, il proprio sistema di tassazione dei depositi bancari, poichè la misura del 30 per cento è fuori proporzione rispetto agli altri Paesi. Non va dimenticato, a tale riguardo, che diversi sono i paesi europei che non applicano ai non residenti alcuna tassazione o ritenuta. Pertanto, il differenziale tra l'Italia e tali Paesi sarà proprio dell'ordine del 30 per cento, che è poi la misura in cui nel nostro paese vengono tassati i depositi bancari. Una revisione del livello della tassazione dei depositi bancari appare dunque necessaria di qui al 1990 per giungere ad un'armonizzazione conveniente ed adeguata a livello comunitario.

Il Presidente ha sollevato il problema, ben più vasto, di alcuni vantaggi che derivano al bilancio e che vengono imposti al sistema finanziario per ragioni diverse da quelle fiscali: in particolare, gli oneri che pesano sulle banche e che, inizialmente istituiti a fini di controllo monetario (quali la riserva obbligatoria), finiscono essi stessi, a seguito dell'aumento dei tassi di interesse (rispetto, ad esempio, alla remunerazione della riserva stessa, il cui tasso è del 5,50 per cento), per produrre gettito, direttamente o indirettamente, attraverso la Banca d'Italia, per il Tesoro.

Vorrei ora tornare brevemente sulla tassazione dei depositi bancari. La tassazione dei depositi bancari al 30 per cento produce, grosso modo, un gettito di circa 10.000 miliardi di lire. Ciò significa che una riduzione della metà della tassazione comporta un minor gettito di 5.000 miliardi di lire.

La stessa riserva obbligatoria, che ammonta oggi a 100.000 miliardi ed è remunerata al 5,50 per cento, ha le caratteristiche di un finanziamento agevolato al settore pubblico. Se il tasso dovesse essere quello di mercato, si verrebbe certo a determinare un onere ulteriore.

È chiaro che si dovrà procedere ad una



revisione della riserva obbligatoria (in ogni caso, della riserva obbligatoria delle banche) in funzione della realizzazione del Mercato unico europeo nel 1992. Come è noto, la Banca d'Italia ha in fase di apprestamento una revisione della riserva obbligatoria, tendente a renderla più flessibile, da attuare entro il 1990. Tuttavia, dovrà anche essere messa in cantiere una revisione della riserva obbligatoria che faccia scendere gradualmente l'onere che essa stessa comporta, portandolo ad un livello analogo a quello dell'onere che grava sulle banche europee.

Non posso sottacere che l'alto livello della riserva (per l'incremento dei depositi del 25 per cento, con un tasso medio di riserva del 22,50 per cento) trova attualmente la sua giustificazione di controllo monetario anche nell'esistenza del conto corrente di Tesoreria dello Stato, attraverso il quale il Tesoro ha accesso diretto al finanziamento della Banca centrale. Questo strumento, istituito con una legge del 1948, viene ora messo in discussione in sede comunitaria. Se ne chiede, infatti, la rimozione, come primo passo in direzione di un maggiore coordinamento delle politiche economiche e monetarie in funzione della stessa Unione monetaria, attraverso l'eliminazione di ogni accesso diretto del Tesoro di ciascun paese al finanziamento della Banca centrale. Questo accesso non esiste in effetti in diversi paesi d'Europa.

Quindi da un lato c'è la riconsiderazione dell'onere del livello della riserva, che è elevato anche in funzione della base monetaria che annualmente si crea attraverso l'utilizzo continuato del conto corrente di tesoreria. E poi, se si pensa che mediamente l'utilizzo del conto corrente di tesoreria, il quale utilizzo è remunerato al tasso dell'1 per cento, è di 5.000 miliardi all'anno, la sua eliminazione (se si dovesse arrivare a tanto) o la sua remunerazione a tasso di mercato comporterebbe un ulteriore onere, per il bilancio dello Stato, di circa 5.000 miliardi, nell'ipotesi che io ho fatto.

**PRESIDENTE.** Fondamentalmente stiamo facendo un doppio conteggio, perchè questa cifra è già contenuta nella differenza tra la remunerazione di mercato e la remunerazione

sulla riserva obbligatoria; infatti non ci sono 5.000 miliardi di retrocessione al Tesoro perchè una parte viene considerata in relazione all'1 per cento formale del costo. Quindi direi che è già compresa questa cifra dentro la differenza tra il tasso normale di mercato e il tasso pagato alle banche. Poi ci sono problemi di agevolezza dei collocamenti, di libertà di movimento della gestione di tesoreria, ma dal punto di vista fiscale in senso proprio questa cifra è già contenuta, come ho detto.

*DINI.* Esatto, signor Presidente.

Per quanto riguarda l'ultima domanda da lei posta, presidente Andreatta, vale a dire se esista un quadro complessivo che permetta, in un regime di cambi fissi, una riduzione dei tassi di interesse...

**PRESIDENTE.** Richiesta per realizzare un quadro programmatico, diciamo.

*DINI.* Sì. Per il '92 il piano prevede misure che conducono a un tasso di interesse intorno al 7 per cento; cambio fisso e capitali mobili significano maggior variabilità dei tassi di interesse e convergenza con i tassi degli altri paesi. Oggi il differenziale, per esempio, con la Germania è relativamente elevato; una migliore convergenza della nostra economia dovrebbe portare a una riduzione del differenziale di interesse che oggi, in termini reali, con la Germania supera i 2 punti percentuali. Quindi questi livelli nei prossimi anni potrebbero scendere.

Tuttavia i tassi incorporano un premio di rischio di finanza pubblica che può ridursi e che può evidentemente annullarsi, ma che non sarà necessariamente annullato nel 1992.

D'altro lato, la stessa esistenza, come appartenente al Sistema monetario europeo, per l'Italia di un margine di fluttuazione del 6 per cento ha permesso all'Italia di usufruire, per rimanere nel Sistema, di più variazioni di cambio che variazioni di tasso, e, qualora la banda dovesse essere allargata, dovremmo pensare ad avere una maggiore variabilità nei tassi a breve...

**PRESIDENTE.** Dovrebbe essere ristretta.

*DINI.* Esatto, dovrebbe essere ristretta al 2,50-2,25 per cento, che dovrebbe portare a una maggiore variabilità nel settore dei tassi medi.

*PRESIDENTE.* D'accordo che sono gli interessi che prendono quello che prima prendeva il cambio, però sull'andamento tendenziale sui tassi medi...

*DINI.* Sull'andamento tendenziale sui tassi medi noi dovremmo attenderci un abbassamento della quantità di tasso e un abbassamento quindi del differenziale nei confronti degli altri paesi e, in particolare, della Germania, e questo per vari motivi. In primo luogo perchè la maggiore stabilità del tasso di cambio dovrebbe diminuire il rischio di cambio sulle attività in lire; la maggiore disponibilità a muovere i tassi di interesse nel breve periodo dovrebbe segnalare al mercato la volontà delle autorità di contrastare le pressioni sul cambio, adottando misure che peraltro contribuiscono a favorire la convergenza dell'inflazione. Cioè, anche se l'adozione di un margine ristretto non esclude il ricorso a riallineamenti, il costo soprattutto di natura politica di questi potrebbe indurre gli operatori a confidare maggiormente nell'impegno delle autorità ad adottare politiche di aggiustamento più efficaci per evitare variazioni dei tassi di cambio.

Quindi mi pare che queste siano le considerazioni da tener presente: maggiore variabilità dei tassi a breve, però tassi medi che potrebbero tendenzialmente ridursi nel differenziale rispetto agli altri paesi.

*PRESIDENTE.* La ringrazio molto, dottor Dini, del suo testo e delle sue risposte.

*GARAVINI.* Volevo, dalla cortesia del nostro interlocutore, una risposta a due quesiti che riguardano poi essenzialmente le osservazioni terminali della sua esposizione.

La prima riguarda questa questione dei nuovi oneri fiscali che deriverebbero da una non armonizzazione della fiscalità sul mercato europeo, dall'abolizione o dalla riduzione della riserva obbligatoria e dall'abolizione o riduzione dei diritti di prelievo che ha il Tesoro, perchè mi pare che queste tre misure,

che grosso modo sono state indicate nell'ordine di grandezza di 5.000 miliardi ciascuna, se sommate finirebbero per pesare, in termini di fabbisogno, per 15.000 miliardi, se non mi sbaglio.

*PRESIDENTE.* Per fortuna si sbaglia, onorevole Garavini; infatti consiste in 5.000 miliardi l'imposta sostitutiva e, ponendo che la riserva obbligatoria venisse ridotta a 30.000 miliardi, probabilmente, come avviene in altri paesi, non sarebbe remunerata. Quindi ci troviamo di fronte a 5.500 miliardi di oggi, mentre se la riserva viene portata al 7-8 per cento ma senza pagamento di interessi la differenza è di circa 1.500-2.000 miliardi.

Pertanto questo pesantissimo conto, che è il maggior conto che abbiamo ascoltato finora da chi chiede pesi sulla finanza pubblica, sarebbe sotto i 10.000 miliardi.

*GARAVINI.* Poi c'è la parte relativa ai diritti del Tesoro che, a sua volta, mi pare che costituisca un onere possibile dell'ordine dei 5.000 miliardi.

Per quanto riguarda la armonizzazione fiscale, devo far presente che una delegazione della Commissione bilancio della Camera si è incontrata l'altro ieri con il Ministro delle finanze e con il Presidente della Repubblica della Germania occidentale i quali hanno abbastanza tassativamente escluso l'armonizzazione fiscale dei capitali; l'uno e l'altro sulla questione si sono espressi, non in senso formale, ma sostanzialmente, in senso negativo. Quindi in effetti credo che realisticamente sarebbe difficile prevedere che a quella scadenza si arriverà all'armonizzazione e pertanto in effetti le previsioni che qui sono state prospettate rischiano di essere non rispettate.

La seconda questione che volevo proporre è relativa alla risposta che è stata data sull'interesse che vi è a una restrizione della banda di oscillazione per avere soluzioni dei problemi non a livello del cambiamento dei tassi di cambio ma a livello di manovra a breve sui tassi di interesse, che se dal punto di vista finanziario ha una sua coerenza pone però altri problemi. Se vi è un differenziale dei tassi di inflazione in nessun modo registrato nei livelli dei tassi dei cambi, significa che avviene una

riduzione della capacità competitiva dell'economia italiana che forse già in parte si riflette sulla situazione della bilancia commerciale. Come si può affrontare questo ordine di questioni tenendo conto di questi dati?

CAVAZZUTI. Tutti i tempi dell'armonizzazione fiscale sono saltati e quindi sicuramente non avremo nel 1990 una ritenuta a livello europeo. L'ultima proposta mi sembra che sia ancora da mettere a punto e la Germania insiste in un certo senso. Vi sono due filosofie che si contrappongono: quella italiana della ritenuta secca e dell'anonimato e quella inglese e tedesca, che prevede nessuna ritenuta ma la comunicazione all'autorità finanziaria per inserire la rendita di capitale nella tassazione personale; si tratta di visioni diverse. Rimane, comunque, il fatto che nel 1990 non avremo né la comunicazione all'amministrazione né la ritenuta unica. Per quanto riguarda il risparmio a vista, l'Istituto centrale ritiene che vi sia un effettivo pericolo di fuga di questo tipo di risparmio? Il risparmio detenuto in forma stabile a medio e a lungo termine è ragionevole che si allochi sulle piazze con un regime fiscale più favorevole, mentre per quanto riguarda il risparmio detenuto a breve, con i conti correnti, si vede il rischio di detenere un conto in valuta straniera per esigenze di consumo, forse solo in una fase più specializzata di detenere dei conti in lire semmai presso un intermediario in un altro paese. Non vedete anche voi il rischio di una fuga generalizzata, solo per motivi fiscali, del risparmio a breve, considerando che nel 1990 non ci sarà la liberalizzazione dei prodotti finanziari? Questo rischio si potrebbe considerare dal 1° gennaio 1993, nell'ipotesi che la direttiva venga approvata.

PRESIDENTE. Quello che conta non è il peso fiscale ma il tasso di interesse netto. Ora, sui conti correnti i tassi di interesse delle banche italiane mi sembrano mediamente superiori, anche dopo l'applicazione dell'imposta ai tassi con cui si remunerano le giacenze presso altri sistemi bancari.

Per quanto riguarda poi i conti di risparmio, c'è l'alternativa dei certificati di deposito che stanno crescendo rapidamente e che sono tassati per il 15 per cento.

Mi appare anche che vi siano obblighi di riserva inferiori. È allora davvero così urgente la necessità di una correzione della fiscalità sull'intermediazione finanziaria? O si può pensare che senza gravi danni per l'intermediazione italiana - non sottovaluto i danni che a regime questo potrebbe comportare - questa operazione potrebbe essere ritardata, non effettuata nel corso del 1990?

DINI. Le considerazioni che sono state svolte dall'onorevole Garavini, dal senatore Cavazzuti e da lei, signor Presidente, sono sicuramente valide. Non c'è dubbio che esista un rischio sia per l'industria bancaria che per i movimenti di capitali, che potrebbero accrescersi in ogni caso a seguito di spostamenti di fondi e che quindi potrebbero di per sé richiedere più alti tassi di interesse.

Per quanto riguarda quella che sarà la tendenza dei risparmiatori italiani dopo la liberalizzazione, le considerazioni svolte sono sicuramente valide. Certamente la moneta di transazione non si muove, anche se in questo campo per le grandi imprese la possibilità di detenere conti all'estero esiste già in ogni caso; tale possibilità potrà però essere ulteriormente stimolata. È un differenziale importante; anche se al netto i tassi italiani sono più alti, rimane sempre la possibilità di desideri di diversificazione delle attività, anche delle attività a breve che i nostri risparmiatori potrebbero avere. Quindi, vi è il rischio di effetti negativi sui movimenti di capitali, sull'industria bancaria, che deriverebbero da un mantenimento della tassazione al 30 per cento; consideriamo come certi questi rischi, che non sono da sottovalutare e per i quali una riflessione approfondita nei suoi vari aspetti dovrà essere fatta dall'Italia nei tempi più brevi, ora che la prospettiva dell'armonizzazione sta un po' tramontando, come è stato giustamente osservato.

Per quanto riguarda la questione della banda di oscillazione della lira e gli effetti sulla competitività, vorrei far notare che nei 10 anni di esperienza dello SME per il 50 per cento del tempo la lira si è mantenuta entro margini dell'1,25 per cento in ciascun lato della banda stretta. Per il 90 per cento del tempo, entro margini di più 3 e meno 3 per cento. Nel rimanente 10 per cento, siamo stati tra il 3 e il

4,5 per cento specialmente nel periodo immediatamente precedente e successivo ad un riallineamento. Quindi, questo dimostra che in effetti l'esistenza della banda allargata, che ha avuto una sua ragione di essere specialmente nel 1980 quando avevamo un fortissimo differenziale di inflazione, ora si fa meno sentire. Certamente la sua riduzione entro i margini previsti negli altri paesi non dovrebbe essere considerata fino a quando una manovra credibile della politica economica, in particolare della politica di risanamento della finanza pubblica, non potrà essere annunciata e applicata.

Questo noi lo consideriamo a rischio dei movimenti destabilizzanti di capitale. Al riguardo desidero far presente (anche se è al di fuori di quanto stiamo dicendo) che il Regno Unito in effetti si è dimostrato riluttante a rientrare nell'accordo di cambio proprio per il timore di effetti destabilizzanti, di movimenti del capitale destabilizzanti e per la difficoltà di tenere, una volta entrato nel sistema. La possibilità di capitali destabilizzanti esiste; la Banca d'Italia ne ha discusso a lungo in sede comunitaria, in particolare con le altre banche centrali, per vedere di trovare un meccanismo compensatorio che potesse impedire lo sbandamento del cambio. Per il momento, su questo aspetto non siamo riusciti a trovare un accordo con gli altri *partner*.

Ritornando al tema della banda di oscillazione, devo dire che certamente non possiamo continuare con una banda del 6 per cento, che non è più giustificata dalla gestione del cambio. In effetti ci troviamo di fronte ad una banda stretta specialmente negli ultimi tempi. Comunque ciò è possibile e dovrebbe essere preso in considerazione se la politica economica dell'Italia fosse credibile agli occhi dei risparmiatori e degli investitori (in particolare mi riferisco alla finanza pubblica ed alla politica dei tassi di interesse).

CAVAZZUTI. Dottor Dini, le vorrei rivolgere un'altra domanda e prendo spunto, in particolare, dalla questione dei capitali a breve destabilizzanti. Le voglio chiedere, quale rappresentante della Banca d'Italia, se proprio la finanza pubblica si debba far carico anche dei movimenti speculativi a breve (ed è una domanda

al limite della provocazione). Noi non siamo arrivati, ed invoco la testimonianza di James Tobin, ad un eccesso di mobilità dei capitali speculativi a breve? In assenza di una armonizzazione fiscale e di accordi di cambio, forse non sarebbe opportuno cominciare a mettere uno di quei famosi granellini di sabbia nelle ruote di capitali speculativi che appaiono esageratamente mobili? Certamente questo è più un aspetto filosofico che di gestione quotidiana, però mi devo chiedere quale sia l'onere di aggiustamento che stiamo scaricando sulla finanza pubblica nel caso in cui essa si debba far carico di tutto ciò.

Desidero ricordare che, nel bene e nel male, negli ultimi sei anni, pur con qualche ritardo rispetto ai progetti, stiamo arrivando all'azzeramento del fabbisogno primario in un contesto di debito pubblico che è il 100 per cento del prodotto interno lordo e quindi alla drammatica alternativa che un punto medio di remunerazione dello *stock* del *deficit* pubblico equivale ad un punto di pressione tributaria (ci troviamo di nuovo di fronte alla situazione del contribuente - non sono parole mie - reso schiavo del portatore di titoli). Ciò crea qualche problema. Infatti, è stato detto che in Inghilterra, dove ormai la pressione tributaria deve crescere a fronte del servizio del debito pubblico, si è in presenza di una qualche perplessità di tipo sociale quando si percepisce che la pressione tributaria deve crescere solo per remunerare lo *stock* del debito pubblico.

Allora devo premettere che ho sempre considerato il fabbisogno primario come un falso obiettivo, nel senso che il vero obiettivo è la stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e Pil. Una volta che l'abbiamo raggiunto, potremmo vivere come è vissuta l'Inghilterra per una quindicina di anni, cioè con uno *stock* non crescente, possibilmente decrescente. Questo, però non è solo un problema di fabbisogno primario: in questo caso subentra il solito e drammatico problema della collaborazione tra le politiche fiscali e le politiche tributarie. Anche se con lentezza, il Parlamento sta riducendo da anni il fabbisogno primario e quindi (sia pure con lentezza) sta svolgendo il proprio compito. Possiamo dire che non l'ha fatto così velocemente come era richiesto, ma rimane il fatto che sta

riducendo il fabbisogno primario. Osservo, tuttavia, che nello stesso periodo i tassi stanno crescendo e ciò si innesta in quella condizione tecnica per cui, dato lo *stock* in partenza, il debito pubblico non può che crescere in percentuale rispetto al Pil. Per questo motivo devo chiedere di nuovo al dottor Dini quali siano gli spazi esistenti per avere un punto in meno di tasso di interesse, per risparmiare un punto di pressione tributaria (e non da domani o da oggi). Noi ci troviamo sostanzialmente in una condizione di cambi fissi; come ho già ricordato, arriviamo anche a ridurre la banda e sanciamo di fatto il comportamento degli ultimi anni (diciamo che è il sigillo che non si cambia). Tutti quanti sappiamo bene che quando si è in condizioni di cambi fissi ciò che rileva non è più il tasso reale (che tra l'altro gli economisti non hanno mai saputo ben definire) ma il tasso nominale. Se confrontiamo il tasso italiano con quello dell'euromarco e dell'eurodollaro vediamo che è ampiamente elevato.

Allora se i cambi sono fissi, se l'inflazione non è particolarmente divergente rispetto agli altri paesi, non c'è un eccesso di drammatizzazione del rischio della finanza pubblica? In qualche modo non si rende sempre più difficile quella stabilizzazione del rapporto debito pubblico-Pil? Faccio queste domande perchè ho notato, nelle considerazioni del governatore, che dall'anno scorso a quest'anno è stata cambiata opinione. L'anno scorso è stato detto che al ridursi del fabbisogno primario ci sarebbe stata una contestuale riduzione dei tassi di interesse; quest'anno si dice che i tassi reali non potranno aumentare. A questo punto mi devo chiedere se il vecchio dilemma della collaborazione tra le politiche monetarie e quelle fiscali non debba essere nuovamente riproposto. Dottor Dini, apprezzo la sua dichiarazione che i tassi nominali in futuro potranno scendere, ma la colloco dal 1992-1993 in poi.

*DINI.* Con la mia osservazione sui movimenti di capitale destabilizzanti non intendevo assolutamente sostenere che di questi si debba far carico la finanza pubblica. In assenza di altri meccanismi e di fissità del cambio (come lei ha detto), è chiaro che in un contesto europeo

lo strumento da utilizzare sia soltanto il tasso di interesse.

Pertanto, i tassi di interesse a breve dovranno rispondere di ciò. Un meccanismo di riciclaggio che permetteva, all'uscita di capitali, di ottenere, in un modo o in un altro, attraverso l'attivazione di meccanismi e di finanziamenti europei, una compensazione e quindi di annullare l'effetto sul mercato monetario, non ha trovato accoglimento da parte degli altri paesi. Quindi, i capitali destabilizzanti possono essere generati e messi in movimento dalla mancanza di convergenza della nostra economia con quella degli altri paesi. Il livello dei tassi di interesse riflette in Italia il fabbisogno, il livello del debito pubblico e quindi la concentrazione di titoli di stato nei portafogli delle famiglie dei risparmiatori. È necessaria (e di ciò siamo fermamente convinti) un'azione di politica di bilancio che sia credibile; l'azione di risanamento e di progressiva riduzione del disavanzo deve essere continuativa e senza interruzioni. Credo che sia questo il segnale e la condizione per arrivare ad un abbassamento dei tassi.

L'esperienza degli altri paesi in un certo senso conferma le sue preoccupazioni. Infatti, se prendiamo in considerazione il risanamento della finanza pubblica e della politica economica della Francia, possiamo vedere come sussistano ancora dei differenziali di interesse nei riguardi della Germania che sono estremamente significativi.

Il mercato in Francia risponde con ritardo, perchè le aspettative ed i risentimenti che per anni sono stati presenti non si modificano molto rapidamente. L'andamento della politica economica francese in questo momento, se dobbiamo farne una valutazione complessiva, non può essere giudicato positivo tanto quanto quello della politica economica tedesca, da un punto di vista della stabilità. Nel contempo, resta un differenziale dei tassi di interesse che è stato, fino alla fine del 1988, del 2 per cento, quando i costi unitari ed il tasso di inflazione francesi sono estremamente vicini a quelli tedeschi. Pertanto ho l'impressione che soltanto attraverso un'azione continua di riduzione del fabbisogno si può pensare ad una riduzione dei tassi di interesse come quella indicata nel Documento di programmazione economico-

finanziaria. La politica monetaria italiana, considerando il contesto in cui oggi il nostro paese è collocato in seno allo SME, non potrà farsi carico dei problemi specifici della finanza pubblica. Essa deve essere volta principalmente al mantenimento della stabilità del cambio, se vogliamo restare nello SME, piuttosto che essere tesa ad assecondare il collocamento dei titoli pubblici, scegliendo questa strada per venire in aiuto alla finanza pubblica.

*CIOCCA.* Vorrei tornare un attimo sul problema specifico degli effetti del diverso trattamento fiscale delle attività finanziarie tra l'Italia e gli altri paesi membri della Comunità economica europea, in uno scenario che veda cambi più fissi e capitali nuovi. Il dottor Dini ha citato tre eventualità che possono dar luogo ad effetti spiacevoli. In particolare vorrei soffermarmi sugli effetti di struttura nel sistema del nostro paese inteso come industria produttiva. Finora abbiamo discusso soprattutto di altri tipi di effetti negativi possibili, quelli - ad esempio - che si possono determinare attraverso i movimenti dei capitali verso l'estero, sia in equilibrio sia in direzione di questo ipotetico equilibrio. Anche assumendo che a tale equilibrio ci si arrivi operando sui tassi di interesse netti, oltre il breve periodo, e quindi anche assumendo l'ipotesi di scuola secondo cui possono venir tassate le attività finanziarie nel nostro paese in misura maggiore di quanto non avvenga all'estero - il che comporterebbe però un'analoga tassazione in maggior misura delle passività finanziarie - senza quindi che vi siano fuoriuscite di capitali dall'Italia, vi sarebbe comunque una posizione di equilibrio perchè ad un numero di attività finanziarie che escono dall'Italia per lucrare un miglior trattamento, in altri paesi corrisponderebbe un numero uguale di passività. Al di là di alcuni pur serissimi problemi che chiamano la Banca centrale ad un non facile superlavoro nel passaggio dall'attuale assetto a quello futuro, l'effetto sicuro è che l'industria bancaria e finanziaria del paese preso in considerazione sopporterebbe oneri fiscali, nel senso lato del termine, notevolmente più elevati di quelli gravanti sull'industria bancaria e sul mercato finanziario degli altri paesi. Abbiamo ad esempio quantificato gli effetti

della riserva obbligatoria: il 12,5 per cento di tassazione dell'interesse sui cespiti da credito. Questo dato, confrontato con lo zero che vige negli altri paesi, significa, sulla base dei livelli attuali dei tassi di interesse europei, un punto di differenza di costo-prezzo al di là degli effetti distributivi. Un punto percentuale è un'enormità nel valutare la capacità competitiva della industria bancaria e finanziaria di un paese. Ritengo che questo problema di struttura non possa essere sottovalutato.

*PRESIDENTE.* Vorrei osservare a questo proposito che vi sono paesi, come il Regno Unito, che hanno importazioni invisibili rispetto al totale delle esportazioni lorde di automobili italiane. Da questo punto di vista domando, se, dovendo tenere alti i tassi di interesse in presenza del bilancio pubblico per ragioni non di pagamento ma di allocazione interna delle risorse, non converrebbe sostituire alla equiparazione della tassazione italiana sugli intermediari una tassazione sui debiti delle imprese, cioè una trasformazione dell'IRPEG in base alla quale, al concetto di utile, si aggiunga quello di *cash flow*, magari abbassando le aliquote in maniera che, qualunque sia il fornitore di crediti, l'impresa italiana venga tassata. È certo infatti che una riduzione del costo del denaro sulle imprese italiane sarebbe incompatibile con gli equilibri di un bilancio pubblico che consuma il risparmio, in presenza oltretutto di prospettive non ottimistiche proprio dal lato del risparmio.

Una riduzione dei costi dell'intermediazione, quindi, richiede che i tassi di interesse al netto della intermediazione salgano per mantenere l'equilibrio, in quanto i tassi di interesse svolgono la funzione di tenere bassi gli investimenti dei coltivatori diretti, degli artigiani e degli industriali per permettere a noi di approvare leggi che aumentino la spesa pubblica. Dovendo agire in modo da contenere gli investimenti nel Sud e nel Nord come effetti della politica di bilancio che adottiamo, mi domando se non convenga colpire direttamente gli investimenti tassando gli interessi passivi pagati dalle imprese a livello delle imprese stesse e non di intermediari finanziari. Dal punto di vista delle allocazioni di risorse non disaggregheremmo la capacità delle industrie

italiane e raggiungeremmo l'obiettivo di politica economica di tenere alto il costo del denaro per gli imprenditori privati in modo da permettere di fare i nostri giochi proibiti in Parlamento e in sede di Governo. Da questo punto di vista un trasferimento della tassazione direttamente sulle imprese significherebbe che chi, ad esempio, si rifornisse presso la Deutsche Bank pagherebbe allo stesso modo in cui avrebbe pagato se si fosse rifornito presso la Comit o il Banco di Roma; si ristabilirebbero quindi le condizioni di competitività presso il mercato finanziario, ma dovremmo poi intervenire per impedire agli italiani di investire, altrimenti si entrerebbe in rotta di collisione con le nostre politiche di bilancio.

Il dottor Dini, con la prudenza abituale dell'autorità monetaria in questa materia, ha fatto una dichiarazione che mi procura qualche preoccupazione. Egli ha detto che vi sono molte decisioni sull'inflazione che sono di tipo discrezionale, cioè che non dipendono dal mercato che si equilibra, ma da decisioni di operatori che hanno poteri sul mercato, in particolare poteri di natura salariale. Se non vi sono delle indicazioni univoche sul cambio, è evidente che queste relazioni discrezionali di fissazione dei prezzi ed in particolare del prezzo dominante sul mercato possono essere compiute con un grado di incertezza che comporta un premio di rischio sul lavoratore o sul sindacato che fissa i salari.

Io non so se il dottor Dini a un certo punto non sarà costretto o non sarà indotto a suggerire al Ministro del tesoro la richiesta di un riallineamento (io lavoratore voglio assumermi un premio di rischio e chiedo l'otto per cento perchè sconto la possibilità di una inflazione dovuta al cambio). Certo, anche i francesi non hanno fatto dichiarazioni retoriche sul cambio, però è abbastanza evidente, mi pare, che ormai, al di là delle dichiarazioni (ed è giusto, forse, che non si facciano dichiarazioni), questa ipotesi che è stata fatta in un inciso della sua dichiarazione, dottor Dini, sarebbe difficile sentirselo ripetere da un'autorità monetaria francese.

Allora mi domando se un maggiore annuncio al mercato (dai comportamenti, non dalle parole, perchè sono sempre false le parole che

riguardano il cambio) non sia importante per evitare errori alle parti; se le parti sanno che il cambio ormai col marco si muoverà dell'1,5-2 per cento, ma non c'è l'illusione di poter sanare i loro errori se non con la disoccupazione, se non con il fallimento delle imprese, è probabile che le parti saranno più caute e che dal sindacato il rischio di inflazione sarà valutato meno, quindi ci sarà una nuova richiesta nel salario di un premio di rischio. Ecco, io mi sto domandando se i tempi non sono venuti; in fondo l'entusiasmo italiano per l'unione monetaria è segno che riteniamo di poter vivere in un regime di cambi fissi, senza dover pagare il costo della credibilità della Banca nazionale, desidereremmo una fusione in modo da essere garantiti dalla credibilità altrui. Purtroppo invece in Germania si vuole che le Banche nazionali non si muovano in questo senso e che il disegno funzioni senza aumenti del costo del denaro e senza aumenti di inflazione in Germania.

Tuttavia quanto più è sicuro che il cambio è l'obiettivo nazionale, tanto meno errori potranno fare sindacati e datori di lavoro nel fissare condizioni fuori mercato, perchè finché in qualche misura si sconta la possibilità di un riallineamento, si possono fare errori o spingere il costo del denaro fuori equilibri, pensando che in futuro le autorità convalidino questa situazione, se invece le autorità non la convalidano, sarà un aggiustamento reale dell'economia che dovrà convalidarla.

Ecco la ragione anche della richiesta di riduzione dei margini, perchè gli analisti tedeschi dicono che i margini larghi possono servire solo per chi ha in mente un lento decadimento del suo cambio. Da questo punto di vista, un segnale di una volontà di tenere il cambio, importante per chi deve fissare questi prezzi amministrati con il costo del lavoro perchè non li fissi male, sarebbe forse in qualche misura opportuno.

*DINI.* Signor Presidente, io condivido le osservazioni che lei ha fatto. In effetti io credo già che il mercato italiano e le nostre industrie siano convinte che non possono pensare a riallineamenti del cambio come allo strumento per mantenere o riguadagnare competitività.

Il cambio è stabile da due anni e mezzo, l'ultimo riallineamento ha avuto luogo due anni e mezzo fa e da allora la lira è stata stabile, anzi ha teso ad apprezzarsi nei riguardi del marco e proprio non solo in riferimento alle imprese all'interno del paese ma anche agli operatori esteri, perchè se si guarda all'afflusso di capitali che abbiamo avuto, che sono del resto alla base dell'apprezzamento della lira, questo dimostra che non ci sono aspettative di riallineamento, nè le autorità possono pensare di utilizzare lo strumento del riallineamento per il mantenimento della competitività. Infatti il sistema monetario europeo è un sistema nel quale oggi non è più possibile pensare a riallineamenti significativi: al massimo si può pensare a piccoli e infrequenti riallineamenti, ma il sistema si muove esattamente come un sistema di tassi fissi e quindi a quelli che sono gli squilibri temporanei sul mercato dei cambi si deve far fronte di nuovo, non tanto attraverso gli interventi, ma in particolare attraverso i movimenti dei tassi di interesse; movimenti dei tassi di interesse che se da un lato possono sopperire al problema del cambio, di nuovo hanno quei riflessi sulla finanza pubblica di cui si diceva prima. Quindi in un certo senso sono obiettivi contrastanti fra di loro dovendo difendere da un lato l'economia e dall'altro il cambio.

**PRESIDENTE.** Io credo che tutti i membri delle Commissioni riunite siano grati dell'impegno e anche della esposizione e della sincerità dei rappresentanti della Banca d'Italia nel corso di questa audizione.

Ringrazio quindi a nome delle Commissioni riunite il dottor Dini e i suoi collaboratori e dichiaro conclusa l'audizione.

*Il dottor Lamberto Dini, il dottor Pierluigi Ciocca e il dottor Giancarlo Morcaldo vengono congedati.*

*Viene quindi introdotto il professor Salvatore Guidotti, accompagnato dal dottor De Cindio e dal dottor Zanchi.*

### **Audizione del professor Salvatore Guidotti, presidente dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO)**

**PRESIDENTE.** Do il benvenuto al professor Guidotti e ai suoi collaboratori. Il professor Guidotti, come sempre, è pronto alle richieste di collaborazione del Parlamento e questa lunga consuetudine di rapporti è per tutti noi estremamente piacevole.

Abbiamo ricevuto ed esaminato un rapporto dell'ISCO, in cui si pongono degli interrogativi sulla fattibilità della manovra, sulle conseguenze che una più attenta considerazione degli effetti della manovra stessa sugli aggregati economici può produrre e sulle eventuali conseguenze di un ambiente internazionale meno favorevole ai fini del successo della manovra.

Lo scorso anno avete sostenuto che la politica di rientro avrebbe potuto incontrare difficoltà in una situazione che vedeva il dollaro crescere e i tassi di interesse aumentare. Quello stesso *caveat* viene ripetuto (anche se non in presenza di un identico scenario) nel vostro documento di quest'anno.

Quali sono, allora, i rischi che derivano dallo scenario internazionale e dalla stessa manovra, che si riflette su una domanda interna di un certo tipo e su elementi del quadro economico che non sono quelli previsti nel «tendenziale»? Quali sono i rischi che può incontrare la manovra, rendendo i suoi effetti meno soddisfacenti di quelli ipotizzati?

**DE CINDIO.** Abbiamo presentato un esercizio previsionale (cui peraltro stiamo apportando degli aggiustamenti nel nostro rapporto semestrale) che ci porta a confermare le indicazioni di massima contenute nel documento trasmesso alle Commissioni riunite. In quel documento, che aveva un carattere squisitamente tendenziale, osservavamo che l'evoluzione della situazione congiunturale, nel corso della primavera, consentiva di fare delle estrapolazioni su tendenze che, alla fin fine, prese di per sè, erano del tutto ragionevoli, ma che, prese nel loro insieme, portavano a connotare come ottimistica la nostra stessa



estrapolazione. C'erano determinati andamenti del dollaro e dei tassi di interesse, cui si aggiungeva un'attenuazione del tasso di crescita dei consumi. L'estrapolare queste tendenze ci faceva dire che potevamo aspettarci una prosecuzione di breve termine, connotata da una crescita reale abbastanza soddisfacente, con tensioni e squilibri monetari consistenti ma controllabili, con un dollaro che in quel momento sembrava aver trovato nuovamente vigore e con una rincorsa ai tassi di interesse. A distanza di un mese, credo che i timori espressi allora debbano trovare conferma. Il valore attuale del dollaro, infatti, è ormai sensibilmente superiore a quello medio del 1988, anche se negli ultimi giorni se ne è registrato un indebolimento. Assistiamo a sequenze la cui tendenza ultima è difficile da individuare. I tassi di interesse, inoltre, hanno nuovamente preso la rincorsa nel Centro Europa. Tutto ciò deve renderci estremamente cauti.

Ovviamente, la parte estrapolativa coglieva gli aspetti favorevoli del quadro tendenziale, senza - peraltro correttamente - assumere ipotesi particolarmente sfavorevoli. Tuttavia, nell'evoluzione programmatica si assumevano forse in eccesso gli aspetti maggiormente positivi.

La nostra attenzione, del resto, è stata rivolta principalmente all'andamento del tasso di inflazione. Anche ipotizzando evoluzioni favorevoli delle variabili esogene (e quindi un parziale rallentamento del tasso di inflazione nella seconda parte dell'anno), abbiamo concluso che difficilmente il tasso medio annuo di inflazione sarebbe potuto scendere al di sotto del 6,5 per cento; ciò allontanava già di molto il punto di partenza, per il 1989, dell'esercizio. Il nostro ragionamento proseguiva riferendosi anche al 1990, anno in cui la divergenza tra andamento tendenziale e andamento programmatico assumeva la consistenza di un punto e mezzo ed era, di conseguenza, abbastanza rilevante.

L'altro argomento di carattere generale che trattavamo era quello della metodologia della costruzione dell'esercizio. Sia il quadro tendenziale che il quadro programmatico di finanza pubblica sono sviluppati in un quadro macroeconomico programmatico. Poiché le

entità delle manovre che il Parlamento ritiene implicitamente necessarie per il rientro degli anni successivi sono calcolate come differenza tra i valori che le variabili assumono nel quadro programmatico ed in quello tendenziale, ipotizzare un quadro macroeconomico programmatico per delineare un quadro tendenziale di finanza pubblica crea problemi contabili.

Un'altra osservazione era relativa ai tassi di interesse, del cui andamento, già rispetto all'esercizio precedente, si dava una valutazione più realistica; infatti, il loro andamento non dipende solo da noi, ma anche dai condizionamenti internazionali. Si accettava, tuttavia, implicitamente un mantenimento dei tassi reali, che sarebbero restati inalterati nel periodo interessato dall'esercizio. Era un'ipotesi proponibile; rimaneva, però, quel *caveat* riferito al tasso di cambio, che ci vede dipendere dall'esterno. Tale era l'esercizio tendenziale che prospettavamo.

Farò ora qualche considerazione aggiuntiva alla luce dell'evoluzione più recente.

Al di là di particolari ipotesi, peraltro arbitrarie, comincia a profilarsi il rischio che l'economia italiana anziché procedere nello sviluppo con un tasso di crescita del 2-3 per cento (e quindi con un tasso di inflazione elevato, ma relativamente controllato), possa invece incontrare maggiori ostacoli e portare il paese verso una situazione più prossima alla stagflazione che allo sviluppo inflazionistico.

E questo rischio potrebbe materializzarsi - arrivo all'argomento della sua domanda - soprattutto se non riusciremo a controllare l'inflazione. Oggi facciamo ipotesi di rientro su certe variabili esogene internazionali su cui vi è consenso, che sono generalmente accolte, ma bisogna prendere atto che siamo nel mese di luglio e che i prezzi di molte materie prime, del petrolio, non sono scesi come si sperava e che, se si valutano questi costi in lire, si constata che gli aumenti sono addirittura superiori a quanto si temesse. Questo processo di rientro dell'inflazione da tutti auspicato è meno probabile e più sofferto di quanto si potesse auspicare.

Se a questi problemi si aggiunge il rischio di un aumento dei tassi di interesse nel resto dei paesi europei, l'Italia non so quanto tempo

potrà resistere da sola, quanto tempo potrà aspettare prima di intervenire per controllare il mancato rientro spontaneo dell'inflazione. In questo caso si avvierebbero spirali di aumento della spesa, del debito, di aumento del disavanzo pubblico generale, e vi sarebbe la necessità di interventi più pesanti di quanto sia stato ipotizzato nella manovra.

**PRESIDENTE.** Se ho capito bene, vi ponete il problema se sia possibile una riduzione dell'inflazione verso i livelli previsti dal programma, del 3 o 4 per cento, senza una fase di stabilizzazione che comporterebbe in termini di tassi di crescita, di rapporti tra tassi di interesse e tassi di crescita, una situazione in contrasto con la relativa facilità della manovra. Cioè, si sono visti casi di aggiustamenti dei tassi di inflazione di tre o quattro punti che sono avvenuti spontaneamente, per un processo di disinflazione non dovuto a modifiche drammatiche delle ragioni di scambio, come quello del 1986, allorchè una riduzione di tre o quattro punti di inflazione quasi strutturale è avvenuta per incanto, non perchè le autorità avessero dichiarato che il tasso di inflazione doveva scendere. Chiaramente, se dovessimo avere un anno di blocco della crescita, avremmo un anno di deficit al netto degli interessi che sarebbe molto più ampio di quello previsto dalle ipotesi tendenziali e programmatiche. Avremmo un anno in cui gli interessi reali crescerebbero e il tasso di crescita diminuirebbe e, quindi, un cumulo di debito più alto di quello di qualunque ipotesi fatta.

Vorrei sapere se la vostra esperienza di politiche congiunturali nel mondo offre casi in cui si è potuti passare da tassi di inflazione del 4 o 7 per cento a tassi di inflazione del 2 o 3 o 4 per cento in modo indolore, senza interruzione del tasso di crescita, senza aumenti della disoccupazione.

**DE CINDIO.** Non è possibile. Abbiamo sperato che quelle tendenze che si stavano delineando spontaneamente nella prima parte dell'anno, cioè la riduzione dei prezzi delle materie prime e del petrolio, avrebbero prodotto il miracolo di un rientro del tasso dell'inflazione senza interventi dolorosi. Nel mio intervento ho appunto cercato di dire che

questo rientro spontaneo non sembra oggi più probabile e sicuramente non tanto facile. Continueremo ad avere il rischio di un tasso di inflazione elevato e pagheremo addirittura il costo di una riduzione della crescita, se non sarà fatto nulla di aggiuntivo rispetto a quanto mi sembra si sia effettuato finora, anche se le misure non sono state ancora indicate; quindi, la situazione è abbastanza difficile. Rientri spontanei mi sembrano oggi poco probabili.

**GUIDOTTI.** Sono della stessa opinione.

**PRESIDENTE.** La vostra attenzione verso gli andamenti della congiuntura in altri paesi può forse fornire una risposta ad un'altra domanda.

I processi di stabilizzazione anche importanti del bilancio negli ultimi 4 o 5 anni sono stati accompagnati da reazioni positive delle componenti private della domanda interna. Penso al caso della Danimarca e del Regno Unito, che hanno più che compensato gli effetti di sostegno della domanda rappresentato dal bilancio pubblico, tanto che si è creata una situazione di bilancia delle partite correnti fortemente negativa nell'uno e nell'altro paese.

Ciò rispetto ai normali strumenti di analisi, che sono a conoscenza anche di noi parlamentari crea qualche difficoltà di interpretazione. Desidero sapere se possedete degli elementi per aiutarci a capire. Noi siamo preoccupati (ed è sempre presente in questa Aula tale preoccupazione) che una operazione accelerata di aggiustamento del bilancio possa determinare una congiuntura negativa e un rallentamento delle attività. A suo avviso, ciò potrebbe essere in qualche modo corretto da questa esperienza, da cui si è visto che una riduzione di 3-4 punti del fabbisogno - o anche di più - nel corso di un paio di anni, non ha avuto praticamente alcun effetto, cioè non c'è stata una crisi di stabilizzazione finanziaria?

Nel passato una stabilizzazione del bilancio pubblico era accompagnata da una fase di arresto dello sviluppo. In questo caso, invece, abbiamo visto che una operazione di stabilizzazione in un certo contesto ha determinato una accelerazione dello sviluppo rispetto a quello degli altri paesi. C'è qualche cosa che non

funziona, c'è un qualche collegamento di cui non si era tenuto conto in passato, c'è una funzione del consumo diversa da quella che normalmente si ha in mente, c'è qualche elemento che il vostro istituto ci può fornire per farci capire questo fenomeno e per farci essere meno preoccupati (se ne avessimo l'animo e la forza) nel contenere il *deficit* pubblico?

*DE CINDIO.* Signor Presidente, esercizi di questo tipo non sono stati compiuti recentemente.

Dovendo dare una valutazione delle esperienze che lei ha citato, devo dire che la Gran Bretagna ha potuto risanare la finanza pubblica con entrate straordinarie ed eccezionali quali, per esempio, quelle legate al petrolio. Queste ultime hanno consentito a quel paese di avere una fonte di risorse aggiuntiva. La situazione della Danimarca mi è meno nota: questo paese, comunque, sembra avere una struttura produttiva diversa da quella italiana.

Senza voler dare una risposta basata su elaborazioni ed esercizi, ritengo che sia estremamente difficile per l'Italia sperare di poter procedere ad un aggiustamento del bilancio pubblico senza pagare un costo in termini reali. Non credo che l'elasticità del sistema sia tale da poter riuscire a colmare, in modo immediato, le perdite che si avrebbero dal punto di vista reale con una operazione di taglio della finanza pubblica o della spesa pubblica. Tutte le microesperienze del passato (che sono di dimensioni contenute) mi sembrano indirizzarsi in questo senso. Se è necessario un risanamento e se questa sembra una operazione di buon senso, bisogna essere disposti a pagare qualche costo. Anche se non abbiamo avuto operazioni così ampie quali quelle prospettate in questo momento, credo che questa possa essere la nostra risposta.

*ZANCHI.* Signor Presidente, concordo con la posizione del dottor De Cindio, che riassume il senso del documento predisposto dall'ISCO in tema di finanza pubblica. In esso sono state fatte tre tipi di osservazioni. Innanzi tutto è stato notato che le cadenze di avvicinamento all'obiettivo di azzerare la crescita del rapporto debito-PIL in questo nuovo docu-

mento sono più rapide di quelle del documento precedente. In sostanza, l'incidenza rispetto al prodotto interno del fabbisogno al netto degli interessi dovrebbe diminuire di circa 0,9 punti all'anno in luogo di 0,8 del documento precedente.

La seconda osservazione si riferisce alla difficoltà di realizzare la manovra, in quanto tra le azioni da intraprendere sono previsti interventi che già in passato erano stati proposti ma avevano suscitato dissensi (mi riferisco al rinvio di provvedimenti inizialmente proposti). Infatti, se noi consideriamo il lato delle entrate, vediamo come si sia ormai esaurita la possibilità di ricorrere ad entrate *una tantum*, come quelle derivanti dal condono. Pertanto sarà necessario fare dei ritocchi sulle aliquote e procedere ad azioni volte al recupero dei margini di evasione, erosione ed elusione.

Nel settore delle tariffe pubbliche sono previsti degli adeguamenti abbastanza pesanti.

*PRESIDENTE.* Abbiamo seguito la preparazione del Documento. Rispetto alle richieste, nella ipotesi programmatica delle Ferrovie dello Stato, ci sono degli aumenti abbastanza cospicui delle tariffe. Di ciò si è tenuto conto in quel passaggio dal 2,5-3,5 (mi pare) di entrate tariffarie previste nelle entrate extratributarie? Queste corrispondono alle richieste dell'Ente Ferrovie dello Stato?

*ZANCHI.* Una parte era già nota e decisa (l'aumento delle tariffe delle Ferrovie dello Stato) e quindi già compresa nel tendenziale (cioè è stato considerato come provvedimento già effettuato). Pertanto, l'aumento tariffario non è dato soltanto dalla differenza tra programmatico e tendenziale.

*PRESIDENTE.* Noi abbiamo una richiesta - mi sembra - del 12, del 9 e del 7 nel 1990, 1991 e 1992 da parte dell'Ente Ferrovie, oltre a quelle del 1989.

*ZANCHI.* Non ricordo bene le cifre, ma so che sono state tenute presenti.

Stavo dicendo che anche dal lato della spesa dovremmo per forza incidere sui meccanismi che regolano il sistema pensionistico, sulle

prestazioni sanitarie, sui contributi alle imprese. Sono tutte decisioni difficili da prendere.

La terza argomentazione che abbiamo proposto nel nostro documento riguarda il problema del comportamento che terrà il Governo nel caso in cui il manifestarsi di una inversione ciclica nel periodo modifichi l'andamento tendenziale. Ci siamo chiesti se il Governo, a fronte di un superamento del fabbisogno programmatico derivato, per esempio, da una caduta del tasso reale, manterrebbe gli obiettivi fissati (quindi aumentando il rigore della manovra) oppure se lascerebbe immutato l'ammontare della manovra, lasciando che questa determini delle tendenze strategiche di finanza pubblica. Nel Documento di programmazione manca un riferimento a questo comportamento.

**PRESIDENTE.** Quali sarebbero i costi o i benefici dell'una o dell'altra soluzione?

**ZANCHI.** Se già ci troviamo in una fase di caduta del tasso reale, aumentare il rigore della manovra per mantenere gli obiettivi di finanza pubblica significherebbe dare un ulteriore colpo all'economia, cioè sarebbe una manovra prociclica anziché anticiclica.

Infine, nel nostro documento ci siamo posti il problema dell'evoluzione tendenziale e l'abbiamo comparata alle nostre previsioni. Le risultanze dell'andamento tendenziale del settore pubblico non si discostano di molto da quelle del nostro istituto, anche se noi abbiamo previsto una maggiore inflazione. Ci sono tali e tante ipotesi secondarie che, almeno nei primi anni della previsione (1989-1990), potrebbero dar luogo ad un effetto di compensazione tra le maggiori spese determinate da una maggiore inflazione e la diversità di ipotesi che è stata adottata. Desidero fare un esempio: per il personale le nostre stime ci portano a considerare un aumento del 9,1-9,2 per cento per il 1989-1990 (questo è l'orizzonte temporale della nostra previsione).

**CAVAZZUTI.** Il numero degli occupati?

**ZANCHI.** Anticiperò il numero degli occupati, che aumenta di circa l'1 per cento nel 1989.

Come dicevo, prevediamo un aumento del 9,1-9,2 per cento. Questa percentuale è inferiore a quella del documento per l'anno 1989, mentre è superiore a quella del documento per il 1990. Tale diverso andamento può dipendere da una serie di valutazioni in ordine ad una pluralità di fattori: l'effetto dell'inquadramento, che è difficile valutare; la diversa temporizzazione dei contratti per i comparti diversi della scuola; la stima effettiva del *turn over*. Questi elementi possono modificare i maggiori effetti che ha l'inflazione su questa spesa.

Circa le componenti di questo aumento dei redditi da lavoro dipendente stimiamo che alla contingenza si debba attribuire un 2,5 per cento, all'aumento naturale un 1,3 per cento, ai contratti un 4,5 per cento ivi compreso il contratto della scuola.

**PRESIDENTE.** In termini monetari, che cosa significa questo 4 per cento?

**ZANCHI.** Una spesa di 100-120.000 miliardi.

**CAVAZZUTI.** Questa mattina abbiamo sentito parlare di cifre fra le 250 e le 280.000 lire di aumento *pro capite*.

**ZANCHI.** Questo è un dato medio che comprende anche il contratto della scuola; per il contratto del parastato si parla di aumenti intorno alle 320.000 lire *pro capite*. Non abbiamo ancora compiuto valutazioni specifiche perchè il contratto è abbastanza recente, ma ho notato una forte riduzione degli aumenti nel 1988 e in parte nel 1989 perchè la tipizzazione dell'aumento in percentuale è del 12 per cento per il primo anno, del 50 per cento per il secondo ed infine del 100 per cento. Pertanto è risultata contenuta la spesa nel primo anno. Per l'occupazione vi sarà una crescita dell'1 per cento circa per il 1989 e dello 0,5 per cento per il 1990. Anche per le spese per servizi sociali prevediamo una crescita del 9,6 per cento all'anno, che è inferiore a quella risultata per i trasferimenti alle famiglie nel conto del settore pubblico. Tuttavia va tenuto presente che il confronto tra le due categorie di spesa non è omogeneo,

perchè le prestazioni sociali nel conto di contabilità nazionale comprendono anche la spesa sanitaria che invece non è compresa nei trasferimenti alle famiglie per il conto del settore pubblico. Sulla spesa sanitaria, almeno per il 1989, incide una grande quantità di elementi che, almeno nelle nostre stime, fanno sì che tale spesa non aumenterà se non di poco rispetto al 1988. Ecco perchè il complesso delle prestazioni sociali a noi è risultato come andamento un po' più basso rispetto ai trasferimenti alle famiglie. Prevediamo invece un grosso aumento per quanto riguarda le pensioni. A questo riguardo stimiamo che il conguaglio tra tasso di inflazione programmato e tasso effettivo e l'adeguamento ai prezzi dell'anno dovrebbero portare a un aumento di circa il 5 per cento. Un altro 2,8 per cento circa dipende dall'aumento reale mentre altre cause di aumento sono rappresentate dagli effetti legislativi e dalle sentenze giurisdizionali che vi sono state nonchè dell'aumento delle pensioni.

PRESIDENTE. Quindi il totale supera il 10 per cento.

ZANCHI. Sì, prevediamo circa un 11-11,5 per cento. Va considerato però che aumenteranno anche i trasferimenti alle imprese, in quanto negli anni precedenti vi era stato un forte rallentamento. Per il 1989-1990 si prevede un aumento che arrivi a percentuali pari a quelle del prodotto interno.

Per quanto riguarda le entrate, le nostre previsioni collimano con quelle del Documento di programmazione economico-finanziaria. Nel complesso stimiamo nel 1989 un indebitamento netto di 123.000 miliardi, quindi con una flessione rispetto al passato. Questo è l'indebitamento netto della pubblica amministrazione. Dobbiamo esprimerci in questi termini per ragioni di collegamento nel conto macroeconomico. Per il 1990, invece, il rapporto indebitamento netto-prodotto interno lordo crescerà, a nostro avviso, di circa uno 0,5 per cento. Lo stesso andamento, quindi, del fabbisogno pubblico, ma con una crescita più accentuata.

PRESIDENTE. Tutto questo a prescindere da manovre correttive?

ZANCHI. Certo, sto considerando soltanto gli effetti di trascinarsi nel 1990 dei provvedimenti adottati l'anno precedente.

PRESIDENTE. E quali sono le differenze rispetto alle previsioni del documento governativo per quanto riguarda l'indebitamento della pubblica amministrazione?

ZANCHI. Abbiamo potuto confrontare solo l'andamento dei due saldi finali, perchè altrimenti, per misurare le previsioni in valori assoluti, sarebbe stato necessario operare un raccordo con elementi che non erano a nostra disposizione.

PRESIDENTE. Questo insieme di osservazioni vi porta a ritenere che rispetto all'ipotesi contenuta nel documento al nostro esame le tendenze naturali vanno verso un peggioramento oppure verso un miglioramento?

ZANCHI. Dipende dalle ipotesi che formuliamo. Se pensiamo ad un rallentamento dell'inflazione nel 1990 rispetto all'anno precedente, le indicazioni del Documento del Governo reggono, a parte forse qualche piccola variazione in relazione alla spesa per gli interessi. Se invece il 1990 ripeterà il dato del 1989 o addirittura lo supererà, allora vi saranno dei problemi che comunque si manifesteranno dopo il 1990.

GUIDOTTI. Le stime ufficiali dell'ISCO sono quelle che sono state sin qui espresse, ma la mia previsione di aumento delle spese per il personale in attività di servizio è certamente più alta, direi del 12 o 13 per cento e non del 9 come indicato. Baso questa opinione sulle divergenze che si verificano sempre tra le previsioni di aumento delle spese di questo tipo e poi le spese che effettivamente vengono operate, anche perchè gli aumenti effettivi vengono configurati nei modi più diversi. Inizialmente infatti sia coloro che devono concedere gli aumenti che coloro che devono riceverli hanno lo stesso interesse a nascondere l'esatta entità degli stessi.

PRESIDENTE. Sono molto grato ai rappresentanti dell'ISCO per la loro partecipazione. Il loro rapporto ed anche la integrazione che

ci è stata consegnata appaiono molto chiari. In particolare il mio ringraziamento è rivolto al professor Guidotti per quanto di interessante ha voluto esporci, in virtù anche della sua notevole esperienza in materia. Dichiaro quindi chiusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 13,30.*

## BILANCIO (5ª)

MERCOLEDÌ 5 LUGLIO 1989

(Pomeridiana)

Seduta congiunta

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 di studi per la programmazione economica (ISPE), la professoressa Maria Teresa Salvemini, accompagnata dal dottor Sartori, dal dottor Gandiglio, dalla dottoressa Brandimarte e dalla dottoressa Cozzolino, e, per la Commissione tecnica per la spesa pubblica, il professor Piero Giarda, accompagnato dal dottor Mezzogori e dal dottor Peleggi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15,25.*

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 1990-1992.

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti dell'ISPE e della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Se non si fanno osservazioni verranno ascoltati innanzitutto i rappresentanti dell'ISPE.

*Viene introdotta la professoressa Maria Teresa Salvemini, accompagnata dal dottor Sartori, dal dottor Gandiglio, dalla dottoressa Brandimarte e dalla dottoressa Cozzolino.*

### Audizione dei rappresentanti dell'ISPE

PRESIDENTE. Siamo grati alla professoressa Salvemini di essere intervenuta e ci scusiamo che l'ora che abbiamo fissato per la sua audizione porti a una scarsa presenza di senatori e deputati; peraltro poi, attraverso i verbali, la sua voce resterà a disposizione del Parlamento.

Abbiamo esaminato il lungo lavoro predisposto dall'ISPE e ci sembra che alcuni approfondimenti siano importanti. Un primo approfondimento riguarda il problema delle spese in conto capitale. Abbiamo in termini di competenza un fortissimo aumento di queste spese nel corso del 1990 rispetto al 1989 e un progressivo accumulo di depositi di tesoreria e di residui che, se si dovesse seguire l'impostazione che il Tesoro presenta in questo documento, sarebbe dell'ordine dei 20.000 miliardi all'anno. L'ISPE fa un esame sulla struttura, sul grado di produttività sociale di questi investimenti, suggerisce una certa ristrutturazione che comporta una redistribuzione tra centri di spesa; e questo è un punto che sarebbe piuttosto importante approfondire.

Un secondo tema è quello dell'adozione di una base imponibile più vasta di quella relativa al monte salari per i contributi sociali: una base imponibile che farebbe capo ad una configurazione di valore aggiuntivo diverso da quello dell'IVA, ma che permetterebbe di evitare gli effetti di discriminazione tra tecnologie *capital-intensive* e *labour-intensive*. Ci lascia qualche perplessità l'affermazione che l'adozione di questa misura non turberebbe la struttura dei prezzi e che sarebbe riassorbita in qualche variazione di margini; quindi anche questo discorso merita qualche approfondimento.

Infine, noi siamo sempre più insoddisfatti

della tecnica con cui l'amministrazione del Tesoro presenta i documenti, che, a nostro parere, è una causa di perdita di tempo nel processo di bilancio. Tale tecnica, infatti, consiste nella presentazione di documenti sulla base di aggregati che nulla hanno a che vedere con gli aggregati del bilancio di competenza, e dunque sono difficilmente rapportabili al bilancio di competenza, sulla base di ipotesi neutrali che neutrali non sono, ma sono delle estrapolazioni fatte nei pochi giorni che si dedicano a questo esercizio. Sappiamo che l'amministrazione americana fa un esame per funzioni, ma lo fa con la capacità di passare poi all'esame dei capitoli di bilancio in modo assai più organizzato di quanto accade da noi nel passaggio dal settore pubblico o dalla pubblica amministrazione al bilancio dello Stato; soprattutto, le convenzioni sulla cui base vengono scandite le ipotesi di partenza negli Stati Uniti sono chiare, mentre noi non sappiamo se nella voce relativa ai pubblici dipendenti si assumano ipotesi programmatiche, ipotesi di intenzioni governative, ipotesi di *trend* passati.

Il documento dell'ISPE approfondisce alcuni problemi relativi alle tariffe, e la collocazione di queste voci all'interno dell'ipotesi di controllo neutrale su cui poi si fanno gli esercizi di politica economica ci sembra assai incerta. Il Parlamento e il Governo si sentono estranei ad operazioni che nascono algebricamente dalla differenza tra il programmatico e il tendenziale: quando abbiamo concluso queste operazioni ci accorgiamo che di fatto non convergiamo verso il programmatico, perchè dentro il tendenziale ci sono ipotesi programmatiche di cui poi nella relazione di bilancio non si tiene conto. Di qui la scarsa credibilità del Ministro del tesoro, la scarsa fiducia del Parlamento che dalle operazioni di correzione, che da questi strumenti appaiono necessarie, vede nascere risultati diversi da quelli che i documenti stessi prevedono, non in conseguenza della reazione dell'economia, ma perchè in qualche misura si tende a sottovalutare le ipotesi programmatiche che fanno parte della realtà del tendenziale. Non vorremmo, in sostanza, avere una produzione legislativa per stadi, a livello delle analisi che si susseguono di mese in mese per correggere

cose che, con un'analitica definizione delle quantità in gioco, avremmo potuto meglio chiarire in questa fase del processo di bilancio. Anche su questo punto, pertanto, gradiremmo qualche informazione per approfondire il discorso.

Naturalmente la professoressa Salvemini è libera di soffermarsi anche su temi diversi; ma queste domande nascono in noi dalla lettura del rapporto ISPE.

**SALVEMINI.** Vorrei subito affrontare l'ultimo quesito posto dal Presidente che riguarda la metodologia di discussione del Documento di programmazione, anche perchè ritengo che questa insoddisfazione manifestata dal Parlamento sia importante per indirizzare il comportamento dell'amministrazione, e quindi non come critica fine a se stessa; trattandosi di una legge del tutto nuova, su cui bisogna mettere a punto delle prassi esecutive appropriate, mi sembra giusto che il Parlamento dia la sua interpretazione.

Avendo partecipato ai lavori preparatori, la mia impressione è che la prassi adottata risenta in qualche modo di una prassi consolidata, precedente alla nuova legge, consistente nel separare l'organo responsabile della previsione del quadro macroeconomico dall'organo responsabile del quadro di bilancio, con la conseguenza che l'organo responsabile del quadro macroeconomico non immette in questo quadro la politica di bilancio e l'organo responsabile della previsione di bilancio assume come esogeno il quadro macroeconomico e non misura gli effetti della politica di bilancio sul quadro macroeconomico stesso. Credo che questo problema travalichi l'aspetto di chi fa la previsione, delle soluzioni che adotta, e che investa altri problemi.

**PRESIDENTE.** C'è un'autorità all'interno della burocrazia che stabilisce il tasso di crescita reale, il tasso di inflazione, e lo impone alle altre autorità. Questa autorità non tiene conto di ciò che fa la politica di bilancio. Per quanto mi risulta è stato il Segretario generale della Programmazione economica che ha stabilito dei numeri che sono rassicuranti, e questi sono stati dati come quadro macroeconomico.

**SALVEMINI.** Non è perfettamente vero questo. L'autonomia del Tesoro dal Bilancio è più forte di quello che immagina dicendo questo. Il Tesoro si è accordato su un certo quadro macroeconomico partendo da un'impostazione che aveva dato il Bilancio, che a sua volta era viziata dal fatto che non erano stati inseriti in questo quadro tutti gli elementi di conoscenza necessari ad un quadro macroeconomico completo.

**CAVAZZUTI.** Questo accade in tema di occupazione, che sembra appiccicato all'ultimo momento: e forse potremmo verificare anche che la tabella è stata «incollata» dopo il quadro macroeconomico.

**SALVEMINI.** Certamente è possibile che sia avvenuto anche questo. Vorrei aggiungere che in questa giustapposizione di fenomeni, che nasce dal modo in cui si lavora, può apparire come compito primario dell'esercizio quello di evidenziare una manovra da compiere, più che evidenziare le spiegazioni del perchè si fa una cosa. Evidenziare la manovra di due quadri macroeconomici che sono gli stessi (e quindi in un certo senso le forze macro sono esogene rispetto al bilancio) è molto più impreciso che avere due quadri comprendenti due quadri macroeconomici e due bilanci; infatti, il passaggio dall'uno all'altro non è assolutamente identificabile dal punto di vista della manovra, perchè la differenza fra i due bilanci è in parte dovuta alla manovra e in parte agli automatismi della manovra stessa.

Io stessa in passato, parlando del bilancio pluriennale, auspico che il bilancio a legislazione vigente e quello programmatico fossero costruiti sullo stesso quadro perchè la componente legislativa mi sembrava più precisa ed era più chiaro ciò che il Parlamento sapeva di dover fare. Invece questa volta la nuova legge non sembra privilegiare l'aspetto legislativo; si tratta di aggregati più ampi, che non hanno tra loro la differenza esatta di disegni di legge approvati, con una precisa misura di effetto quantitativo. Quindi è plausibile che il Parlamento questa volta abbia voluto informazioni più sul perchè fare l'intervento piuttosto che sulla misura precisa dell'intervento stesso. Certamente esiste una ambiguità fra le due

cose, perchè la misura precisa dell'intervento emerge solo all'interno di un discorso analitico molto più complesso di quel che non possano comporre i due quadri richiesti dalla legge. Questo credo sia un punto da sciogliere: il Parlamento deve interrogarsi su cosa vuole avere. Può chiedere due quadri macro e i due quadri di bilancio, del tutto diversi l'uno dall'altro; e chiedere che sia posta in evidenza la differenza tra la parte di manovra e gli automatismi. Si può immaginare che questo provocherebbe una grandissima difficoltà di lettura sulle cifre e le ipotesi.

**PRESIDENTE.** Piuttosto che ingannare, sarebbe meglio avere delle difficoltà.

**SALVEMINI.** Non so che dire; è certamente un problema di interpretazione da parte del legislatore. Il punto che questo anno mi sembra indichi l'assenza di una chiara visione del meccanismo dal bilancio all'economia è il fatto che la manovra delle entrate non sia sufficientemente dettagliata. Se lo fosse stata, avremmo potuto misurare gli effetti, mentre questa manovra non è stata chiarita sufficientemente.

Anche l'analisi che abbiamo fatto riguarda piuttosto la parte dell'impostazione data l'anno scorso al documento che si è realizzata, perchè ci sembrava importante far vedere in che termini si era realizzata la manovra dell'anno scorso, che cosa di questo programma non si era potuto realizzare e quali erano le ragioni. È piuttosto interessante osservare che, se l'obiettivo principale del piano dell'anno scorso era quello di portare il rapporto debito-PIL verso la stabilizzazione, questo obiettivo almeno per i primi due anni sembra essersi realizzato, e appare realizzabile entro il periodo prescritto del 1992.

A questo punto si può osservare una leggera accentuazione della manovra per compensare la maggiore spesa per interessi che ha aperto un diverso fronte di discussione di politica economica; cioè, se l'obiettivo disavanzofabbisogno primario sia quello da mantenere o si debba passare al saldo corrente. La Banca d'Italia, che ha suggerito questa ipotesi, può aver misurato gli effetti di questo spostamento di obiettivo. Noi non abbiamo potuto farlo; e



senza una misurazione precisa avrei difficoltà a dire che effettivamente basterebbe una manovra un po' più restrittiva per realizzare questo risultato, proprio perchè dobbiamo misurare tutte le retro azioni di questa manovra. Non posso sapere se il passaggio ad una manovra più stringente come quella proposta, che porta a compensare la maggiore spesa per interessi con una maggiore restrittività fiscale, sia effettivamente da preferire a ipotesi diverse, come quelle di trovare nell'andamento del tasso di interesse e degli strumenti di riforma fiscale delle vie di intervento che abbiano effetti migliori sulla crescita del PIL.

Queste cose andrebbero tutte misurate; non esiste nell'amministrazione uno strumento per fare una valutazione veloce di queste alternative, che potrebbero peraltro avere grandissima importanza.

L'analisi che abbiamo fatto dell'andamento del saggio di interesse e della spesa per interessi non è certamente esaustivo di un argomento così complesso. Tuttavia non sembra negabile che l'andamento del tasso di interesse quest'anno ha evidenziato l'esistenza di un premio al rischio; il tasso di interesse ha smesso di scendere ed è cominciato a salire quando nel mercato le aspettative si sono modificate proprio perchè si è modificata la percezione della decisione con cui si perseguiva l'obiettivo di risanamento, tra ottobre e marzo. Questo conferma che l'ipotesi di una manovra di rientro sul piano della politica di bilancio possa essere accompagnata da una discesa del tasso di interesse, perchè le aspettative del mercato erano disposte a questo in ottobre quando la legge finanziaria era stata presentata.

**PRESIDENTE.** Se avessimo approvato la legge finanziaria e i provvedimenti collegati entro dicembre, avremmo avuto un minor costo del debito pubblico.

**SALVEMINI.** Non c'è dubbio, perchè il grosso del costo del debito si è trasmesso attraverso l'accorciamento del debito stesso; questo è stato l'effetto. Quindi, non la dimensione del disavanzo, ma la necessità di finanziare con titoli sempre più a breve termine e a tassi sempre più elevati su titoli a breve.

Questo è stato l'elemento che rifletteva il peggioramento delle aspettative tra dicembre e marzo. Tutto ciò conferma anche la possibilità di una discesa dei tassi di interesse con il miglioramento della situazione della finanza pubblica, e dimostra anche che la politica della Banca centrale ha assorbito la liquidità in misura meno aggressiva allorchè si è creduto di poter portare all'approvazione la manovra di contenimento prevista per il 1989.

**PRESIDENTE.** Non solo il mercato, ma anche la Banca centrale ha avuto sfiducia nel Parlamento...

**CAVAZZUTI.** Non nel Parlamento, ma nella sua maggioranza.

**SALVEMINI.** In realtà, più che sfiducia, si registrava il fatto che i provvedimenti non venivano approvati.

L'ipotesi che il risanamento della finanza pubblica possa accompagnarsi ad una discesa dei tassi di interesse, e che questo consigli di mantenere ancora l'obiettivo del disavanzo primario senza passare ad obiettivi di disavanzo correnti, mi ricollega al discorso del Presidente sulla spesa per gli investimenti.

Noi sappiamo quanto sia discutibile economicamente la divisione tra spesa corrente e spesa di investimenti; sarei molto perplessa nel vederla di nuovo assunta come discriminante di una politica di bilancio. Non ne vedo la ragione, e servirebbe solo a spostare la pressione della domanda di spesa sulla spesa di investimento; mentre l'assetto che vede il disavanzo primario come oggetto privilegiato della scelta di politica economica dell'autorità politica è la spesa per interesse che, in qualche modo, per l'autorità monetaria mi sembra risponda meglio ad una visione corretta della politica economica.

La dimensione della spesa di investimento, per altro, nel piano di quest'anno è più «costretta» programmaticamente, anche se di qualche decimo di punto, e sembra emergere nuovamente un divario tra il bilancio e il documento dei conti, di cui nessuno capisce effettivamente il motivo dato che il documento di bilancio - nè pluriennale, nè programmati-

co, nè tendenziale - non è stato ancora presentato.

**PRESIDENTE.** Noi facciamo la tabella finale sulla competenza, compatibile, secondo il Tesoro, con il quadro di previsione di spesa effettiva.

**SALVEMINI.** Questo passaggio andrebbe di nuovo valutato: è un po' troppo sintetico per capire effettivamente quel quadro. Comunque, dal punto di vista della spesa per investimenti, mi sembrava che si fosse orientati, anche secondo il nostro studio, ad un contenimento della competenza; mentre questa sarebbe una inversione complessiva non giustificata. Tra l'altro, la competenza si è esaurita anche per il venir meno di alcuni grossi problemi come il terremoto, per cui non si capisce su quali versanti possa allargarsi nuovamente.

Credo infine che non sia chiara la politica dei redditi implicita; non è chiaro quindi, che cosa succede poi al costo del lavoro, nè se il problema del costo del lavoro sia solo di fiscalizzazione o meno degli oneri sociali. Devo dire che, avendo partecipato alla stesura di un quadro macro al Ministero del bilancio, l'ipotesi implicita era che ci fosse una politica dei redditi molto stretta, anche nel settore privato, in particolare dentro l'andamento dell'inflazione, e questo giustificava un certo ottimismo che in qualche modo dava un contenuto programmatico a quelle voci che poi sono diventate tendenziali. In effetti, già nel tendenziale c'è un vero forte contenuto programmatico, perchè la politica dei redditi del settore privato, che sta a monte della politica dei redditi del settore pubblico, è una politica di contenimento della crescita dei salari.

La questione del costo del lavoro, se è soltanto un problema di oneri sociali, sembra, per così dire, una questione mal posta, nel senso che è difficile non immaginare, soprattutto andando verso una apertura europea, che si debbano confrontare complessivamente le tassazioni sulle imprese e non i «pezzi» di tassazione. Non si può separare e confrontare due regimi fiscali, uno che dà peso ad un tipo di imposta e un altro che dà peso ad un altro tipo di imposta, avendo poi il meglio dei due

regimi, nel senso di avere il minimo di imposizione sul lavoro e il minimo di imposizione sui profitti. Credo che la proposta, al di là del fatto tecnico preciso, significhi essenzialmente questo. Anche l'anno scorso avevamo pensato di prendere come ipotesi di politica economica l'armonizzazione fiscale europea e l'avevamo vista soprattutto dal punto di vista dell'IVA, ma nessuno ha smentito che si vada verso una ipotesi di apertura; allora è possibile che questa proposta possa anche essere accolta. Nel nostro studio, si parla anche di un confronto internazionale per verificare cosa succederebbe in Europa se ci fosse un regime di questo genere; si dovrebbe vedere chi guadagnerebbe da questo regime e chi no.

Non so se sono stata molto chiara; potremmo fornire degli ulteriori approfondimenti, trasmettendo anche uno studio più ampio in questo senso.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda le tendenze della sanità e dell'INPS che cosa può dirci?

**SALVEMINI.** Dalle analisi fatte sulla sanità sembra che le misure adottate per il 1989 abbiano una possibile efficacia. Nel 1988 era andata fuori controllo in particolare la spesa per l'acquisto di beni e servizi: insieme alla spesa per il personale, quella che meno aveva seguito il percorso designato era proprio la spesa per beni e servizi, e gran parte della responsabilità di ciò ricadeva proprio sulla spesa sanitaria. Ma poichè non abbiamo fatto misurazioni diverse da quelle governative, bisogna prendere per buona l'ipotesi prospettata dal Governo. E credo che gli interventi sanitari quest'anno potranno riuscire a riportare sotto controllo la dinamica della spesa sanitaria.

**PRESIDENTE.** Si tratta di un controllo che permette alla spesa sanitaria di aumentare più o meno secondo la tendenza dell'inflazione negli anni prossimi, oppure vi è in tale spesa la tendenza a crescere più dell'inflazione negli anni prossimi?

**SALVEMINI.** In questo momento non sono in grado di dare una risposta precisa poichè

nella nostra analisi non è stato esattamente quantificato questo aspetto, che comunque non sembra particolarmente esplosivo.

**PRESIDENTE.** Sul tendenziale, sono state già fatte alcune osservazioni in relazione al problema del *feedback* del sistema economico. Vorrei sapere, in base alla analisi dettagliata che avete fatto su settori, se esistono rischi particolari.

**SALVEMINI.** I rischi principali nascono sul terreno delle retribuzioni. Abbiamo esaminato la difficoltà di stare dentro queste regole sulla base delle piattaforme contrattuali presentate.

**PRESIDENTE.** Avete qualche suggerimento da dare per quanto riguarda le procedure? Vorrei infatti sapere se, secondo voi, considerando la durata temporale media dei nostri Governi (9-10 mesi), si deve lasciare al Governo la facoltà di concludere i contratti oppure se sarebbe opportuno avere un'autorità indipendente per una maggiore trasparenza in questa materia.

Infatti, il Parlamento si trova in grande imbarazzo davanti al fatto compiuto: come avvenne nel 1987, quando il Governo scaricò aumenti contrattuali incompatibili con gli stanziamenti previsti. Qui nasce pertanto un problema di controllo parlamentare sulla copertura di queste spese.

Sarebbe possibile attuare un meccanismo istituzionale, attraverso l'istituzione, ad esempio, di commissioni, per cui si possa valutare esattamente il costo dei contratti? Onestamente credo che un Ministro coinvolto politicamente nella formazione di un contratto non sia una fonte di informazioni attendibile per il Parlamento. Vi è la necessità di predisporre mezzi, ma vi è una congiura tra Governo e sindacati per impedire che chiaramente sia imputato un certo aumento di imposte alla copertura delle spese contrattuali. Si cerca quindi in tutti i modi - e l'esperienza del 1987 è classica da questo punto di vista - di trovare coperture «indolori» per il fatto che, se cresce il monte salari della pubblica amministrazione, bisogna coprirlo con imposte.

Mi chiedo pertanto se esiste un sistema procedurale che renda tale processo più

chiaro, trasparente e controllabile da parte del Parlamento.

**CAVAZZUTI.** Se mi consente, signor Presidente, vorrei intervenire brevemente su questo punto.

Vi è effettivamente, nella valutazione che facciamo ogni volta, il problema di riuscire a conoscere dati precisi. In assenza di un'autorità terza che faccia i contratti, non siamo mai messi nelle condizioni di conoscere l'esatto onere che si sta scaricando sulla finanza pubblica. Faccio un esempio ormai di scuola: quando vi fu il rinnovo del primo contratto del comparto sanitario, venne in parte occultato al Parlamento dalle autorità di Governo il costo di quel contratto, che richiedeva l'inquadramento di molti medici secondo parametri che erano noti all'Organo nazionale dei medici (sostanzialmente, l'anzianità di laurea). Come si fa a rompere questo meccanismo?

**PRESIDENTE.** È una sorta di omertà.

**CAVAZZUTI.** Sono d'accordo, signor Presidente. Si tratta di un meccanismo che lega un'autorità politica che non ha interesse sul momento a contenere i costi effettivi ma alla quale basta rientrare entro un tetto, che sa benissimo poi verrà sfondato.

Mi chiedo, pertanto, se l'ipotesi di un'autorità terza, la quale riceva il mandato politico di spendere una data cifra e poi faccia i contratti, sia praticabile, e se questo sia un meccanismo che consenta di avere certezza dei costi, anche per poter fare con maggiore fiducia delle proiezioni sul costo del personale; altrimenti, tra sottostime, autorità politica, i TAR, la Corte dei conti, la Corte costituzionale e quelli che in qualche modo poi scaricano oneri senza vincoli di copertura, non riusciamo ad avere chiarezza. Mi chiedo appunto se sia valida l'ipotesi di un elemento terzo che certifichi e abbia al limite l'autorità di interrompere l'esecuzione di un contratto.

**SALVEMINI.** Mi riesce difficile in questo momento dare una risposta.

**BOLLINI.** Si sta dicendo in sostanza che, poiché il Governo non è in grado di governare,

ci vorrebbe qualcuno che lo facesse al suo posto.

**PRESIDENTE.** Una parte di pensiero radicale è entrato nell'amministrazione. Pensiamo a ciò che è successo con la riforma tributaria in relazione alle autonomie fiscali. Si sono poi creati i tavoli in cui non sono presenti di fatto i responsabili, i comuni, ma i Ministri; per cui nel 1987 abbiamo constatato che i comuni erano preoccupati dell'aumento dei costi, però, avendo la medesima maggioranza governativa che aveva stabilito il contratto con i dipendenti degli enti locali, erano fiduciosi che il Governo *a posteriori* avrebbe dato loro mezzi sufficienti.

Pertanto, mentre è ovvio avere delle giurisdizioni contrattuali che rispondano a chi deve pagare, oggi, attraverso l'astrazione che Massimo Severo Giannini ha introdotto in materia di politica dei redditi pubblici, abbiamo delle autorità governative che in effetti non trattano i salari dei dipendenti delle proprie amministrazioni ma quelli di altri pubblici dipendenti, creando poi l'attesa che il Tesoro provveda alla copertura della differenza. Per di più vi è questa sorta di omertà, come si è detto, nel tentativo di trovare soluzioni di comodo quando intervengono le leggi per coprire la differenza tra gli stanziamenti previsti in bilancio e quelli che invece si devono predisporre. La conseguenza è che dopo un anno ci accorgiamo che gli aumenti salariali sono stati di molto superiori a quanto avevamo deciso. Non vi è gioco delle parti perchè al tavolo non sta solo chi deve pagare ma anche qualcuno che, tramite il potere di imposizione generale, può alla fine essere chiamato responsabile delle conseguenze di quel contratto, e d'altra parte non abbiamo nessuna trasparenza in questo processo. Siamo pertanto in una situazione di grave disagio, condivisa dalla nostra Commissione.

**SALVEMINI.** Non saprei francamente indicare una soluzione. Posso però portare una testimonianza come presidente di un Ente che si è trovato a gestire un contratto. Fin dal primo giorno non ho conosciuto l'onere che sarebbe derivato dal contratto, perchè in quest'ultimo vi erano una serie di istituti

demandati a contrattazioni ulteriori tra sindacati ed Ente; comunque vi erano interpretazioni che finivano per essere esse stesse oggetto di trattativa.

Direi che all'origine di tutto ciò vi è un eccesso di oscurità dei contratti (dico questo per mia esperienza, però non so se possa essere generalizzata), per cui credo che al momento della firma di un contratto nessuno conosca esattamente il costo dell'insieme delle norme in esso contenute. Non lo sa il Tesoro, perchè non conosce gli enti e ritiene che sia un problema delle amministrazioni degli enti, e certamente neanche la Funzione pubblica conosce il costo esatto di ogni singola previsione. Ho questa impressione perchè tra l'altro, essendoci una serie di norme ambigue, molte volte è la stessa Funzione pubblica a doverne poi dare l'interpretazione; per cui evidentemente, se non l'ha data prima, non sapeva quanto costava la singola norma; poi si dimentica della copertura.

A mio avviso, dopo la firma dei contratti e prima che questi siano approvati dal Parlamento, dovrebbe esserci qualcuno che verifica che tutte le clausole siano chiare e quali sono le implicazioni di flessibilità. Infatti poi gli stessi enti si trovano in difficoltà perchè quello che ha più soldi è più largo di manica, mentre l'amministrazione che ne ha di meno è costretta ad essere più restrittiva.

**PRESIDENTE.** Nel vostro caso quale è stato il divario rispetto alle interpretazioni più favorevoli ai dipendenti?

**SALVEMINI.** Un sedicesimo del bilancio, pari a mezzo miliardo: non è poco.

**PRESIDENTE.** Quindi circa il 4-5 per cento.

**BOLLINI.** Non credo che questo argomento sia di una qualche rilevanza. Infatti, se la questione fosse posta nei termini corretti si capirebbe che in una trattativa sindacale esiste una parte che ha interesse ad ottenere dei miglioramenti e, se questi non vengono ottenuti, dichiara scioperi ed agitazioni; l'altra parte ha l'interesse a concedere il meno possibile e a limitare la portata ed i risultati di

queste agitazioni. Accade che, nel tentativo di trovare una composizione di questo contrasto, le due parti si dividono, nelle norme contrattuali, nelle clausole «equivocche» a favore dell'una o dell'altra, rinviando il conflitto ad un secondo momento. Ci sono zone franche per tutte e due le parti. Quello che è assolutamente certo è che la parte che ha firmato - in questo caso lo Stato - è consapevole di aver contratto un onere possibile ed è in grado di quantificarlo in qualche modo.

Quando ci si viene a dire che non si conosce il numero dei dipendenti della scuola pubblica o che non è ben chiaro cosa comporti il possesso della laurea, in realtà si raccontano delle frottole al Parlamento che, dopo aver fatto i conti del costo del contratto della scuola, si lamenta di essere stato ingannato. Ma si tratta di un Parlamento che ha coscientemente voluto essere ingannato, dato che non c'è dubbio che i conti relativi a qualsiasi tipo di contratto possono essere fatti. Se questi conti non vengono fatti, è perchè in quel momento si ha di mira l'obiettivo di tranquillizzare il sindacato affinché firmi e, per quanto riguarda l'onere finanziario, evidentemente si ha in mente di trovare qualche *escamotage* in corso d'anno o negli anni successivi.

Trasferire il problema ad una terza autorità mi sembra una non soluzione, dato che esso può essere risolto semplicemente facendo rispettare rigidamente le norme contrattuali da parte di chi ha firmato. Se si fa un contratto con qualche settore della Confindustria, sapete bene che in preventivo c'è fino all'ultima lira. Il costo esatto viene quantificato.

**PRESIDENTE.** La differenza fra contratti privati e quelli pubblici è che i primi sono basati su minimi tabellari chiari. Per i contratti pubblici è in vigore una tecnica giuridica a causa della quale è impossibile fare i conti. Dobbiamo limitare i poteri dell'Esecutivo.

**BOLLINI.** Immagino che quando era Ministro del tesoro, Presidente, lei abbia firmato contratti che sono andati al di là di quanto dichiarato all'origine. Resta il fatto che qualsiasi norma di carattere giuridico ha la possibilità di essere interpretata.

**CAVAZZUTI.** Non dimentichi, senatore Bollini, che la norma che prevedeva gli scatti biennali venne in seguito reinterpretata introducendo gli scatti annuali. Ciò significa che la tecnica con la quale vengono costruiti i contratti è leggermente equivoca.

**BOLLINI.** Il fatto è che le volontà con le quali si è arrivati al contratto portavano a ritenere che quell'equivoco fosse una delle condizioni per la firma dello stesso.

**PRESIDENTE.** L'equivoco è ai danni del Parlamento che vota un massimo che il Governo può impegnare nei contratti. Il nostro problema è di riportare nella logica del diritto gli stanziamenti che vengono indicati con ambiguità; e ho detto «con ambiguità» perchè si sa che poi i limiti verranno superati. Occorre che i limiti fissati dagli stanziamenti della legge finanziaria vengano rispettati, mentre a me sembra che circoli l'idea che con essi venga semplicemente stabilita una posizione contrattuale. No: la rappresentanza del popolo italiano stabilisce quale è il massimo che si vuole dare ai pubblici dipendenti, a dei lavoratori che dipendono da chi paga le tasse in questo paese, e nessuno può superare i limiti fissati con una specifica norma nella legge finanziaria. Si tratta di un problema serio di trasparenza nel processo di bilancio.

**BOLLINI.** Qui non c'è alcuna trasparenza di bilancio. Nell'ultimo contratto della scuola è risultato evidente che il Governo è andato al di là delle norme e che la sua maggioranza ha avallato tale operazione.

**PRESIDENTE.** Anche l'opposizione non ha sollevato obiezioni.

**BOLLINI.** Questo non è esatto. Comunque il problema non c'entra nulla da un punto di vista pratico. Quello che interessa in questa vicenda è vedere come l'andamento della spesa per il personale venga presentato in questo progetto.

Risulterebbe dalle indagini svolte in vari istituti che la previsione per l'occupazione, soprattutto nel settore pubblico, avrebbe un

andamento del tutto straordinario, a livelli mai registrati negli ultimi anni. A cosa è dovuto ciò? Qual è l'elemento che induce a ritenere che possiamo accettare una previsione di aumento dell'occupazione così elevato? Nel Documento non è detto. In più, un istituto di ricerca mette in luce che se si verificasse questo aumento di occupazione, avremmo in gran parte risolto le difficoltà del sistema pensionistico, anche se temporaneamente. Inoltre, nelle entrate dello Stato non sono previsti gli incrementi contributivi che da tale fenomeno deriverebbero. Ma, d'altra parte, come si giustificerebbe questo aumento di occupazione tutto riferito al settore pubblico, quando si dice invece chiaramente che ci dovrebbe essere una leggera flessione nel numero degli occupati?

Quindi l'argomento relativo all'occupazione, come conseguenza di un processo di cui non si comprendono nè gli strumenti nè l'efficacia, viene introdotto nel Documento come un elemento positivo, di cui però gli effetti nell'economia non vengono registrati. Tale vicenda mette in luce aspetti che meriterebbero una riflessione più generale.

A tale proposito dico solo due parole. Noi non approveremo il Documento di programmazione economica e finanziaria in tempo utile per dettare al Governo le regole della costruzione del bilancio a legislazione invariata. È noto che tale Documento è quasi pronto, ma noi non possiamo approvarlo. È noto che, se anche il Parlamento non approva questo Documento, il Governo ha l'obbligo di presentare il bilancio prima delle ferie. Da questo punto di vista noi avremo un bilancio che non rispetterà le regole che noi abbiamo approvato. Sono tre mesi, a causa della crisi di Governo, che stiamo discutendo, disturbando gli istituti di ricerca, enti vari, per cercare di capire come è costruito un progetto, avendo l'assoluta certezza che non produrrà alcun risultato. Intanto la Camera introduce nel suo Regolamento una norma che concede al Governo ciò che noi al Senato gli abbiamo negato per legge, la possibilità di correggere a settembre le previsioni che noi stiamo discutendo. Coticchè voteremo una mozione che non avrà alcun esito pratico per la costruzione del nuovo bilancio; la Camera a settembre

potrà riconoscere al Governo la possibilità di correggere queste previsioni, e quindi di legittimare un bilancio totalmente diverso da quello che stiamo discutendo. E allora cosa stiamo discutendo a fare? A cosa serve questa discussione? Si fa riferimento al sistema americano, ma là queste cose hanno un valore, qui si tratta di un intervento assolutamente generico e privo di senso.

Si può discutere la tesi, che adesso sosteneva la professoressa Salvemini, cioè l'esperienza americana nella quale, per evitare disfunzioni fra le due previsioni tendenziali, le hanno unificate, con il risultato che non si capisce assolutamente nulla. Ora, quali che siano questi progetti, quello tendenziale e quello programmatico, vi è un insieme di proposte che dovrebbero tendere a trasformare il tendenziale in programmatico. Queste proposte daranno o meno dei risultati, lo si potrà valutare; ma il punto decisivo è che cosa esse in realtà siano. Se esaminiamo l'elenco delle proposte vediamo che vi è una genericità assoluta. Andiamo a valutare nel concreto che cosa una proposta si propone di realizzare, e non c'è assolutamente nulla rispetto al disegno di programmazione finanziaria. L'obiettivo che queste proposte intendono perseguire non si deduce dalle tre righe che sono scritte nel documento, l'intervento non si configura come una proposta capace di dare una dignità alla manovra che noi stiamo qui per esaminare. Ho letto in uno studio, mi pare svolto dai nostri uffici, che accanto a ciò che è prescritto dalla legge n. 362 ci dovrebbe essere una legge di accompagnamento per indicare come realizzare tali proposte.

**PRESIDENTE.** Qui sorge il problema di come noi abbiamo dettato le norme della legge n. 362.

**BOLLINI.** Invece il vero problema sta nel Presidente di questa Commissione e cioè: accetta il Presidente di questa Commissione che un documento, che non avrà influenza perchè maturato in tempi di crisi di Governo, non indichi le questioni essenziali del suo contenuto? Potrebbe il Presidente accettare un bilancio in cui non siano scritte le cifre? No, lo respingerebbe perchè non c'è ragione di

discuterne. Ebbene, la manovra qui non c'è, non è indicata, non è quantificata, non ci consente di capire che cosa vuole fare il Governo. Ecco la complicità del Presidente e della maggioranza di questa Commissione che finge di accettare e dare dignità ad una manovra che in realtà non esiste. Dopodiché evidentemente ci trascineremo in questa discussione fino a settembre, a settembre avremo delle cifre di un bilancio che puntualmente ignorano quello che qui abbiamo discusso e poi diremo che la manovra non si è realizzata, che i risultati non ci sono. Ci si nasconde dietro il fatto che la norma della legge n. 362 non è chiara.

Per dieci anni la legge n. 468 diceva una cosa sul bilancio programmatico e non c'è stato mai un Governo che presentasse un programma, la norma era perfetta e poteva essere applicata, ma non lo si è fatto. Devo prendere atto che quando vi è questo atteggiamento nei confronti di una legge, anche approvata recentissimamente, non si deve far colpa alla norma, ma alla precisa volontà del Governo di non attuarla. Mi sembra che l'esperienza dell'anno scorso e di quest'anno ci porti a ritenere che ci siamo messi su una strada che può essere giusta o sbagliata, ma senza una precisa volontà di scegliere e decidere non approderemo a nulla.

Il bilancio a legislazione politica invariata deve essere di una chiarezza cristallina, deve essere un fatto tecnico che tutti possono leggere. Se questa base non è chiara, sotto la linea programmatica si celano tutti gli elementi che poi fanno esplodere il disavanzo. Noi non possiamo accettare di avere una linea equivoca di questo genere, come negli anni passati. Nella proposta del Governo, la linea di carattere programmatico e le indicazioni relative devono essere chiare; noi dobbiamo sapere cosa si vuole, come vengono calcolate le previsioni, in modo che gli interventi indicati dalla manovra siano resi chiari ed espliciti nelle conseguenze di carattere economico e finanziario che determineranno. Sol tanto a queste condizioni il problema può essere risolto, e quando approveremo questi documenti ce ne accorgeremo; altrimenti rischiamo di discutere qui non come in un'Aula parlamentare, ma in una specie di

convegno, di seminario tra pochi intimi interessati ad una materia di cui sappiamo che non rimarrà traccia nelle deliberazioni parlamentari. E questo mi sembra sconsolante.

**PRESIDENTE.** Non voglio interferire con reazioni a questo discorso, che è in gran parte interno alla Commissione, ma mi pare che ci sia da definire il problema, del resto già sollevato dai rappresentanti dell'ISPE, di che cosa sia il tendenziale. Per avere un effetto in una discussione parlamentare il tendenziale deve essere quello a legislazione invariata, attraverso un'analitica valutazione di criteri che sono poi in qualche modo rapportabili alla discussione del bilancio. Noi ci troviamo con classificazioni che sono in qualche misura difficili da riportare poi al bilancio di competenza. In secondo luogo è necessario che siano indicate quantitativamente le misure.

Allora io mi domando se, rispetto all'esperienza della *First resolution* con cui si inizia la discussione di bilancio negli Stati Uniti, questo tipo di discussione per la sua natura, per il tipo tecnico di approfondimento, per il fatto che ci sono poche giornate di lavoro possa essere proficua. Questa, in qualche misura, avrebbe dovuto essere la fotografia dell'esperienza del Documento di programmazione economico-finanziaria del 1988. Il passaggio al momento del bilancio è largamente discrezionale. Si stabilisce un elemento sotto una differente classificazione del bilancio, la presentazione del bilancio poco ha a che vedere con ciò che si è discusso in questa sede. Che esistano dei problemi lo dimostra il fatto che le prime discussioni americane avvengono in termini di bilancio funzionale e poi vengono tradotte in termini di capitoli di bilancio. Io mi domando se noi non ci siamo messi su una via bloccata, perchè abbiamo preso per buono l'esperimento iniziale, che avrebbe dovuto essere valutato con attenzione critica lo scorso anno, e ci troviamo a discutere attorno a un documento che è difficile tradurre poi in un bilancio dello Stato.

**SALVEMINI.** Io sono molto sensibile a questo discorso. L'anno scorso ho avuto modo di partecipare ai lavori preparatori del documento, e abbiamo fatto un tentativo di costrui-

re un conto della pubblica amministrazione che potesse essere utilizzato per misurare l'interrelazione tra il bilancio e l'economia, per poi costruire i quadri del settore statale e del settore pubblico sulla falsariga del conto del piano. Devo dire che questi quadri erano scollegati perchè il metodo di lavoro non garantiva questo collegamento, che però l'ispirazione dei documenti immaginava ci potesse essere. Per poter misurare appieno le tecniche di misurazione delle interrelazioni tra bilancio ed economia si teneva conto di questo esercizio.

Quest'anno ho notato la scarsa significatività in particolare del conto del settore statale. All'origine nasce all'interno del Tesoro come un conto di saldi perchè ciò che vale sono i saldi dei conti in Tesoreria degli enti appartenenti al settore statale. Il passaggio di questo conto fatto in termini di saldi, che serviva a raccordare politica di bilancio e politica monetaria, a questo strano conto del settore statale in cui le spese delle Ferrovie dello Stato sono sommate alle spese di Tesoro e dell'Amministrazione centrale dello Stato, come se ci fosse un potere di controllo sulla spesa del personale delle aziende autonome addirittura maggiore del controllo sulla spesa degli enti locali, è assolutamente anomalo; il nostro è l'unico paese in cui si fa questo conto. In definitiva, se domani questi enti modificassero il loro statuto e non avessero più i conti in Tesoreria, non si giustificerebbe più nemmeno l'inserimento nel settore statale dal punto di vista del raccordo con la politica monetaria.

Ho fatto qualche riflessione su tutta questa invenzione tecnica e statistica di questi ultimi anni. A mio avviso, occorrerebbe un organo scientifico al di fuori dell'amministrazione che operasse una riflessione sistematica su questi conti, su come devono essere fatti, su cosa devono comprendere, perchè l'amministrazione ha costruito delle soluzioni tecniche che in parte sono contabili, in parte statistiche, e non tutte sono difendibili. Non credo che possa essere compito nè dell'amministrazione nè del legislatore dare un parere su come devono essere impostati questi conti pubblici, penso che il parere debba venire da un organo *ad hoc*. Al di là di ciò che viene inserito in questi conti e dei metodi usati, non siamo sicuri che

sia giusto fare questo tipo di conti, e andrebbe operato un minimo di riflessione.

**PRESIDENTE.** Mi sembra che abbiamo sufficientemente alimentato le nostre preoccupazioni e le nostre aggressività reciproche con questa testimonianza della professoressa Salvemini, che ringrazio. Se dopo questa discussione ella ritiene di poter mandare qualche ulteriore memoria, nei tempi che la crisi ci preordina questo è ancora possibile.

Ritengo che abbiamo permesso al nostro grado di confusione di salire a livelli più elevati. La confusione rimane, ma cerchiamo di governarla al meglio.

Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

*Viene introdotto il professor Piero Giarda, accompagnato dal dottor Mezzogori e dal dottor Peleggi.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica**

**PRESIDENTE.** Ringraziamo il professor Giarda di essere intervenuto. Abbiamo letto i brevi appunti che ci ha inviato sul Documento di programmazione economico-finanziaria e vorremmo che lei ci aiutasse a capire il significato di questa nostra discussione. Noi ci troviamo davanti a schemi probabili di conto per le pubbliche amministrazioni, di conto per il settore statale, ma la nostra funzione di legislatori è quella di affrontare la discussione sul bilancio di competenza dello Stato per il 1990.

Abbiamo, ora, uno schema in cui non ci è data alcuna chiave di interpretazione, un probabile bilancio di competenza dello Stato, che assume una rilevanza giuridica e che diventa un elemento per la nostra attività in quanto tutori dell'articolo 81 della Costituzione. Tuttavia siamo molto incerti se questo schema abbia un qualche rapporto: seguendo questo schema non ci troveremo poi, *ex post*, a realizzare una configurazione di flussi di finanza pubblica diversa da quella che, *ex ante*, in questa sede avevamo? In particolare mi



turba profondamente la politica di prevedere una spesa in conto capitale tra i 60-74.000 miliardi nel prossimo triennio, accompagnata da una competenza di 95.000 miliardi nel 1992, 90.000 nel 1991, eccetera. A noi sembra che vi sia un gusto di affrontare tutti i problemi del paese attraverso stanziamenti di competenza, fidando sulla incapacità dell'amministrazione di realizzarli come elemento per riportare gli equilibri nell'ambito di ciò che il mercato finanziario può ragionevolmente fornire al settore pubblico.

Abbiamo la sensazione che l'ipotesi tendenziale sia costituita sulla base di proiezioni che poco hanno a che vedere con il processo di costituzione legislativa del bilancio dello Stato e il potere degli altri enti del settore pubblico.

Ci domandiamo inoltre, nell'ipotesi che sia accettato il disegno che il Governo prospetta, al di là dei provvedimenti di riduzione della spesa, quali meccanismi siano necessari per dominare gli stanziamenti già approvati e per far sì che un improvviso refolo di efficienza della pubblica amministrazione permetta di sgelare le centinaia di migliaia di miliardi che ci sono nei residui, nei conti di tesoreria, eccetera.

Questi sono i dubbi che ci attanagliano di fronte ad un documento largamente insoddisfacente dal punto di vista tecnico con cui si apre il processo di bilancio del 1990.

*GIARDA.* Il documento che avevamo presentato come Commissione per la spesa pubblica si atteneva scrupolosamente alla richiesta di dare una valutazione di bilancio, e solo alla fine di quella breve relazione ci siamo avventurati in una considerazione sui problemi che riguardano il bilancio programmatico.

Inoltre ho sviluppato, in aggiunta a quella breve relazione, alcune considerazioni che vorrei svolgere prima di affrontare direttamente le questioni che il presidente Andreatta ha posto in questo momento.

Il mio intervento sarà svolto in tre punti e mi permetterò qualche osservazione di tipo generale sulla struttura del Documento di programmazione economico-finanziaria così come è disegnato dalla legge n. 362. Poi tratterò qualche aspetto che riguarda gli indicatori

intermedi per valutare la politica finanziaria, in particolare il rapporto tra debito e Pil, e il livello del fabbisogno primario, e infine affronterò direttamente il problema del bilancio programmatico dello Stato e in particolare la tavola n. 9 allegata al Documento di programmazione economico-finanziaria.

È mia opinione che la legge n. 362 attribuisca al Documento di programmazione economico-finanziaria dei compiti molto gravosi rispetto ai quali sarebbe forse opportuno fare qualche riflessione. Infatti, oltre al compito di individuare le manovre e gli interventi necessari per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, il Documento richiede di esplicitare gli obiettivi macroeconomici con riferimento particolare al reddito e all'occupazione. Inoltre prevede di individuare categorie molto complesse come le spese necessarie per garantire l'invarianza del livello dei servizi offerti alla collettività, tema questo di straordinaria complessità e difficoltà analitica oltre che di pratica applicazione.

Devo dire, quindi, che questi compiti che la legge n. 362 attribuisce al Documento di programmazione economico-finanziaria definiscono un processo logico-analitico molto apprezzabile e coerente con una impostazione di tipo teorico, ma mi sembrano un po' sproporzionati rispetto alla situazione attuale in cui viviamo in riferimento ai problemi di finanza pubblica. Allora il processo delineato dalla legge n. 362, a mio avviso, è un percorso astratto che va bene per tutte le stagioni, cioè funziona sia per le fasi in cui sia necessario espandere, sia per quelle in cui - come la presente - sembra essere necessario ridurre o restringere le tendenze in atto nella finanza pubblica. A me sembra che la gravità della situazione della finanza pubblica, che è unanimemente riconosciuta con grande consenso di opinione, consentirebbe un approccio persino più rozzo di quello che è delineato nel Documento di programmazione economico-finanziaria, nel senso che le domande in esso contenute (secondo la legge n. 362) potrebbero essere meno stringenti e le eventuali risposte a queste domande potrebbero essere un po' più approssimative.

Una prima constatazione che voglio fare è che l'economia italiana è oggi in buone

condizioni sotto il profilo dello sviluppo dell'attività produttiva e sotto il profilo macro-occupazionale in senso lato, anche se a questo riguardo permangono squilibri e divari molto gravi nel nostro paese tra Nord e Sud che forse meriterebbero una maggiore attenzione. Mi sembra anche che esista una sorta di difficoltà, oserei dire di impossibilità tecnica, di prevedere evoluzioni per l'economia italiana nei prossimi anni che siano diverse da piccole deviazioni rispetto ai *trends* del passato. Anche le previsioni macroeconomiche sull'economia per i prossimi anni si presentano, quali più, quali meno, solo come piccole variazioni di modesta entità rispetto ai *trends* che abbiamo sperimentato negli anni passati.

A mio avviso, ciò dovrebbe consentire - e faccio una questione storica del momento presente, non generale, per il funzionamento del processo decisionale - di ridurre la rilevanza pratica delle proiezioni tendenziali, e soprattutto di ridurre la carenza teorica del documento, che è quella della mancata interazione tra politica di bilancio ed economia, interazione che meriterebbe di essere sviluppata con attenta considerazione in situazioni in cui vi fosse una maggiore incertezza o variabilità nell'andamento delle componenti reali dell'economia.

A tale visione semplificata del problema economico e dei rapporti tra economia e finanza si oppongono oggi due considerazioni, che limitano in parte le osservazioni che ho fatto. La prima riguarda il fatto che l'andamento dell'attività economica sta ponendo problemi non marginali sul saldo delle partite correnti; non è certamente pensabile che si perpetui una sorta di situazione in cui il disavanzo delle partite correnti sia finanziato strutturalmente con il ricorso all'indebitamento estero. Sarebbe quindi necessario integrare gli obiettivi di lungo periodo finalizzati al riequilibrio dei conti pubblici con una più attenta considerazione dei problemi di gestione della domanda interna o, in alternativa, della nostra capacità di esportazione, di penetrazione delle nostre produzioni nei mercati internazionali.

Un secondo elemento di cautela riguarda il problema delle previsioni sull'inflazione, poiché nel Documento di programmazione eco-

nomico-finanziaria vi sono ipotesi di inflazione programmata. Infatti, l'inflazione programmata è ciò che esplicitamente richiede la legge n. 362, che presumibilmente non richiede un'esplicita differenziazione degli andamenti differenziali tra le variabili macroeconomiche tendenziali e quelle programmatiche. Non mi sembra inoltre che il Documento di programmazione economico-finanziaria sia di per sé la sede appropriata in cui richiedere un'esplicitazione coerente ed analitica dello andamento tendenziale e programmatico delle variabili macroeconomiche; e dico questo - voglio ribadire il mio punto di vista - non in termini generali, non con una considerazione astratta, ma nella situazione presente, proprio per quelle caratteristiche che prevedibilmente avrà il nostro sistema economico nei prossimi anni.

È chiaro che alcune previsioni che riguardano l'inflazione non potranno mai essere di natura tecnica per gli ovvi effetti degli annunci del Governo sul tasso di inflazione attesa o programmata che condizionano i tassi di interesse interni, i negoziati sui rinnovi contrattuali, le richieste dei soggetti beneficiari di agevolazioni e la formazione dei prezzi nel comparto importantissimo degli appalti pubblici, dopo l'emanazione delle norme che hanno reso più stringenti i compiti della revisione prezzi.

Quindi, la presentazione di tassi di inflazione realistici come base per la formazione dei quadri di finanza pubblica presenta una serie di inconvenienti.

In generale, non mi risulta che esistano strumenti diretti di politica economica volti a tenere la dinamica dei prezzi entro ipotetici valori programmatici; l'inflazione, in generale, non si controlla con interventi di tipo amministrativo tendenti a comprimere i prezzi amministrati, perchè la compressione di questi ultimi ha ovviamente effetti sulle esigenze di finanziamento degli enti che si avvalgono dei prezzi, per cui il bilancio dovrà prima o poi dare quelle risorse finanziarie che non vengono acquisite attraverso i prelievi sull'utenza. Comunque, è una questione difficile da valutare, nè è centrale al mio argomento.

Ritengo che la legge che determina i contenuti del Documento di programmazione

economico-finanziaria dovrebbe espressamente escludere dalla lista degli obiettivi macroeconomici il tasso di inflazione. Questa mia posizione è da mettere in relazione al fatto che ormai i nostri sistemi di spesa e di entrata sono stati resi neutrali rispetto all'andamento inflazionistico perchè sia dal lato della spesa che da quello dell'entrata, con esclusione degli interessi sul debito pubblico, il sistema di indicizzazione è tale che variazioni relativamente modeste del tasso di inflazione potrebbero lasciare inalterato il fabbisogno primario, cioè al netto degli interessi, in quota del PIL. In un certo senso, quindi, le dimensioni quantitative di una manovra finanziaria diretta al riequilibrio dei conti pubblici potrebbero essere definite - parlo sempre in linea approssimata - indipendentemente dal tasso di inflazione, appunto perchè se entrate e spese crescono con elasticità unitaria rispetto al tasso di inflazione, allora il fabbisogno primario in quota del PIL tende a non essere modificato da variazioni non eccessive del tasso di inflazione.

Per tale ragione ritengo che le manovre di rientro potrebbero essere adeguatamente definite in percentuali di PIL e dovrebbero essere quasi indipendenti dal tasso di inflazione in linea approssimata.

Una seconda osservazione sui contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria riguarda il problema dei provvedimenti di accompagnamento, i loro contenuti strutturali e quantitativi.

Il Documento di programmazione economico-finanziaria predisposto dal Governo non è molto abbondante di indicazioni sui contenuti qualitativi e su dove potranno essere reperiti quei 16 o 18 mila miliardi indicati per il 1990 come dimensione della manovra. So che invece da molte parti è stato richiesto che il Documento di programmazione economico-finanziaria fornisca al riguardo indicazioni relativamente precise, anche in termini quantitativi, cioè precisi da dove vengono questi soldi, con la motivazione, che ha certamente una sua validità, che fa una certa differenza se 10.000 miliardi di riduzione delle spese devono venire dalle pensioni, ad esempio, piuttosto che dagli enti locali o dai trasferimenti alle imprese.

Quindi, il giudizio che il Parlamento deve esprimere sulle dimensioni della manovra non

è indipendente dai contenuti strutturali della manovra stessa. È certamente un giudizio anche di opportunità pratica quello che deve essere dato. Vi è un punto di vista secondo cui si dovrebbe chiedere al Parlamento di impegnarsi prima sulla definizione dei vincoli quantitativi complessivi, riservandosi poi ovviamente il giudizio sulla congruità degli interventi di natura qualitativa che verrebbero proposti in un momento successivo; oppure vi è l'opinione alternativa di cui parlavo all'inizio, cioè che sarebbe preferibile avere subito un'idea, oltre che dei contenuti complessivi della manovra, anche della qualità di questa; chi deve pagare tasse aggiuntive e chi deve rinunciare ai benefici di una contrazione dei tassi di crescita tendenziale della spesa.

Non so che opinione precisa esprimere su questa alternativa. Certamente non trovo irrazionale o illogico, in linea di principio, che il Parlamento possa pronunciarsi in un momento iniziale sul volume dei flussi complessivi, rinviando ad un momento successivo le scelte allocative per realizzare gli obiettivi quantitativi. Il processo di bilancio a regime, se prescinde da particolari contingenze, deve svolgersi lungo un arco di tempo di sette mesi e mezzo, dal 15 maggio al 31 dicembre, quindi non c'è nulla di irrazionale nell'ipotizzare un sistema di decisioni sequenziale, affrontando prima i flussi complessivi e poi le scelte allocative. Credo che l'alternativa, cioè avere fin dall'inizio l'indicazione precisa anche dei contenuti allocativi della manovra di contenimento, ponga un carico eccessivo sulle spalle del Governo, che dovrebbe contemporaneamente ipotizzare le dimensioni quantitative e fare scelte precise.

Vi è poi una questione di tipo generale sulla natura del Documento che riguarda le caratteristiche che devono avere le leggi di accompagnamento. A tale proposito penso si possa viaggiare tra due estremi. Da un lato ci sono ipotesi di ampi interventi di settore con modeste implicazioni di carattere finanziario per l'immediato futuro. Facciamo l'esempio del provvedimento di riordino del sistema pensionistico, che è certamente di grossa valenza e che potrebbe occupare l'attenzione del legislatore per un'intera sessione di bilancio.

In alternativa a questa, che è la strada

seguita nel passato, vi è l'ipotesi di tutta una serie di interventi relativamente limitati che tendono a ritoccare i contorni di una certa legislazione di settore. In questo caso si hanno provvedimenti meno corposi, ma che richiedono, anche dal punto di vista parlamentare, un *iter* diverso da quello che si avrebbe se si seguissero interventi ridotti nel numero ma corposi nei contenuti modificativi della legislazione vigente.

Passo ora a svolgere alcune considerazioni in relazione al Documento di programmazione economico-finanziaria del Governo. Devo confessare di aver partecipato alla sua stesura e credo di poterne condividere alcuni obiettivi generali, pur nutrendo delle riserve soprattutto sugli aspetti relativi alle indicazioni programmatiche fatte nella tabella 9 per il bilancio dello Stato.

Volevo ricordare alla Commissione alcuni elementi che dovrebbero tenerci lontani da una richiesta di eccessiva precisione in questo Documento di programmazione pluriennale. Infatti, le stesse statistiche comunemente assunte per misurare l'efficacia potenziale delle politiche finanziarie hanno spesso contenuti incerti. Ricordo il rapporto tra debito e prodotto interno lordo, che è uno dei dati cui spesso si fa riferimento: la stabilizzazione di questo rapporto viene richiesta come indicazione della flessione dell'attività pubblica sul mercato finanziario e sull'assorbimento del risparmio. Il rapporto debito-Pil comunemente utilizzato non soddisfa però l'aspirazione di garantire che l'ordine ritorni sui mercati finanziari, perchè la statistica incorpora anche la quota di debito pubblico detenuta dalla Banca d'Italia. Nelle tabelle distribuite alla Commissione evidenziamo come il rapporto tra debito e PIL utilizzato comunemente nei documenti e nelle discussioni politiche non sia pienamente affidabile. Nel 1992 la consistenza del debito rispetto al prodotto interno lordo dovrebbe essere del 106,2 per cento nel suo complesso, mentre in effetti il debito collocato presso il pubblico ammonta al 96,1 per cento rispetto al PIL. Avremmo bisogno di continuare la manovra per un altro anno per stabilizzare questo rapporto, visto che le politiche in atto da parte dell'autorità monetaria sono dirette in un certo senso a limitare rispetto al

passato l'assorbimento di titoli da parte della Banca d'Italia.

Vengo ora a trattare il punto del passaggio dai conti del settore statale nella loro versione programmatica al bilancio dello Stato. Si pongono certamente problemi molto complessi, soprattutto per quanto attiene al conto capitale. Nella risposta che avevamo fornito si sottolineava la possibilità del sorgere di una contraddizione tra le indicazioni dei quadri programmatici di cassa e quelle riportate nella tabella 9 a proposito della competenza dello Stato. I dati sono sintetizzati nella tabella 4 che vi abbiamo distribuito, dove sono riportate delle statistiche che voglio richiamare alla vostra attenzione. Si osserva che per il 1990, a fronte di una previsione programmatica del settore statale di 52.550 miliardi, c'è un'ipotesi di competenza sul bilancio dello Stato di 85.700 miliardi. Vi è quindi una differenza molto rilevante, più di 33.000 miliardi. A questo riguardo bisogna chiedersi se ed in quale misura tali cifre siano compatibili e perchè il bilancio dello Stato proponga ipotesi di spesa in conto capitale tanto notevolmente superiori rispetto alle previsioni programmatiche di cassa.

Sempre in questa tabella si vede come tale differenza di 33.000 miliardi sembri essere standardizzata per tutti gli anni, dal 1986 al 1988. Solo per il 1989 la differenza tra le autorizzazioni di competenza e le previsioni tendenziali o programmatiche di spesa in conto cassa del settore statale si riduce in modo abbastanza drastico. Il 1989 sembra essere, dal punto di vista dei rapporti tra esborsi di cassa e di competenza, un anno atipico rispetto agli anni passati. Voglio ricordare come le erogazioni sul bilancio dello Stato, quindi anche le erogazioni del settore statale, derivino in larga misura da autorizzazioni portate dai bilanci degli esercizi precedenti; cioè, nel determinare la spesa in conto cassa di un anno vi è una forte presenza delle autorizzazioni di spesa degli anni precedenti. La competenza dell'anno sembra essere non del tutto rilevante rispetto alla spiegazione dell'andamento dei flussi di cassa. Questa irrilevanza della competenza dell'anno sui flussi di cassa dell'anno è particolarmente acuta per le spese dirette al finanziamento di

investimenti fissi. Ho lasciato alla Presidenza della Commissione un lavoro della Commissione per la spesa pubblica che analizza i rapporti tra autorizzazioni di spesa e erogazioni in conto cassa per gli investimenti a diretto carico del bilancio dello Stato, e da questo si vede che grosso modo anno dopo anno l'incidenza, la capacità di erogazione delle autorizzazioni dell'anno non ha mai superato il venti per cento, con una eccezione nel 1988 in cui questa percentuale era un po' più elevata (ma devo confessare che per il 1988 non siamo sicurissimi ancora dell'esattezza dei dati). Quindi, non più del 10-15 per cento della spesa autorizzata ogni anno viene pagata nello stesso anno. Queste percentuali sono naturalmente diverse per altri tipi di spesa in conto capitale; per esempio, per i trasferimenti alle imprese la quota raggiunge non più del 50 per cento delle autorizzazioni di spesa dell'anno. E a questo riguardo ricordo che le uscite dal bilancio dello Stato significano accreditamenti sui fondi di Tesoreria, quindi le erogazioni effettive sul sistema economico a valere sulle competenze dell'anno sono anche in questo caso molto più modeste.

Ora, se osserviamo questa scarsa rilevanza delle autorizzazioni dell'anno a spiegare le erogazioni di cassa dell'anno, viene ancora più legittima o preoccupante la domanda del perchè abbiamo bisogno nel 1989 di avere 86 mila miliardi di autorizzazioni di competenza in conto capitale per pagare una cifra che risulta essere solo di poco, circa il 5 per cento, superiore in termini di cassa rispetto al 1989.

Sembra esserci una sovrabbondanza di autorizzazioni di spesa per il 1990 rispetto a quelle che sono le previsioni tanto tendenziali che programmatiche sia sul settore statale che sul settore pubblico.

**BOLLINI.** È una riserva tecnica; si sa che questa spesa non sarà fatta e sarà mangiata dall'accrescimento della spesa corrente. Il fatto è storicamente documentato.

**GIARDA.** Ho messo qui in evidenza come le ipotesi del 1990 si presentano da questo punto di vista in modo un po' atipico, nel senso che si può fare un'affermazione con un suo fondamento abbastanza preciso: che le previsioni

del bilancio di competenza dello Stato sono in eccesso rispetto a quanto è necessario per garantire gli esborsi di cassa previsti sia nei conti del settore statale che nei conti del settore pubblico. Anche se questa affermazione andrebbe forse qualificata con riferimento alle situazioni precise di singoli capitoli o di singole leggi, in prima approssimazione la valutazione mia e della Commissione per la spesa pubblica è che i flussi di pagamento programmati potrebbero essere realizzati anche con più bassi stanziamenti di competenza sul bilancio dello Stato.

Resta da valutare se è utile procedere ad una rideterminazione delle autorizzazioni portate dalla competenza del bilancio dello Stato per il 1990. Voglio ricordare a questo riguardo alcune disposizioni di legge che regolano la gestione delle spese in conto capitale; ve ne sono due molto importanti, la prima è l'articolo 18 della legge n. 468 che consente di impegnare, in ogni particolare esercizio di bilancio, somme anche in misura superiore a quanto è stanziato sul bilancio di competenza dell'anno, purchè contenute entro il vincolo della somma autorizzata complessivamente, oppure della somma scritta nel bilancio pluriennale. Quindi, in un certo senso, le autorizzazioni di spesa che appaiono nei bilanci di competenza di un anno per conto capitale non sono particolarmente indicative del potenziale operativo di una singola amministrazione, perchè la capacità di operare e di impegnare risorse per queste amministrazioni non è legata in modo rigido alla somma stanziata nel bilancio di competenza dell'anno, ma è legata a quelle due grandezze che ricordavo prima, cioè la somma complessivamente autorizzata dalla legge pluriennale, oppure le somme iscritte nel bilancio pluriennale nel loro complesso. La seconda norma è quella dettata dalla legge n. 362 all'articolo 8, comma secondo, che attribuisce alla legge finanziaria, in modo simmetrico a quanto viene fatto per la variazione delle aliquote tributarie, il potere di controllare la impegnabilità delle somme autorizzate dalle leggi di spesa. L'insieme di queste due norme, la possibilità di impegnare somme autorizzate globalmente dalle leggi di spesa e la possibilità che attraverso la legge finanziaria invece si regoli questa impegnabilità, defini-

scono un contesto di grande libertà del Parlamento per decidere l'evoluzione completa dei flussi di spesa di parte capitale.

A mio avviso si pone qui il problema di impostazione del bilancio di competenza per la parte di conto capitale. È opportuno, secondo me, mantenere un segnale da trasmettere alla collettività, cioè, che il bilancio dello Stato si sviluppa complessivamente in coerenza con vincoli di crescita che consentano anche la progressiva riduzione del saldo netto da finanziare di competenza. Questo obiettivo è molto importante perchè può essere realizzato semplicemente spostando in avanti, con la tecnica della cosiddetta rimodulazione, le autorizzazioni di spesa.

La rimodulazione e lo spostamento in avanti dell'autorizzazione di spesa ha un contenuto estetico, nel senso che di per sè non va a toccare il potenziamento di impegnabilità e di uso delle somme autorizzate, soprattutto se lo spostamento in avanti avviene all'interno dell'orizzonte temporale del bilancio pluriennale. Però è vero che spostando in avanti queste somme, seppure non si tocca l'utilizzo da parte delle amministrazioni, diventa sempre meno agevole l'inserimento di nuovi programmi di spesa senza cancellare i vecchi stanziamenti; quindi, anche la rimodulazione, pur avendo questo prevalente carattere estetico, ha un potere di allontanamento di nuove richieste e di inserimento di nuove maggiori spese sui bilanci futuri, perchè questi si trovano già ad essere occupati da autorizzazioni di spesa spostate in avanti.

Il problema fondamentale però è quello di regolare l'impegnabilità delle autorizzazioni di spesa preesistenti. Questa è una facoltà di cui il Parlamento non si è ancora avvalso nell'esercizio delle varie leggi finanziarie, l'ultima e le precedenti; ma mi sembra che il fatto che la legge abbia attribuito questa facoltà alla legge finanziaria implichi che la manovra sulle somme impegnate costituisce un campo proprio dell'applicazione della legge finanziaria nel regolare in termini sostanziali l'utilizzabilità delle autorizzazioni di spesa che il Parlamento ha messo in atto.

Trovo un po' strano che il Parlamento non abbia inteso avvalersi di questa potestà di regolare il flusso di spesa senza stravolgere le

proprie decisioni ma regolando i flussi nel tempo. Va messo in evidenza che non vale la pena di preoccuparsi molto dei flussi di cassa se non si entra nell'ordine di idee che occorre prima regolare l'attività amministrativa che precede sia l'esecuzione degli interventi sia il pagamento delle opere effettuate.

Per quanto riguarda i flussi di spesa in conto capitale, a mio avviso la controllabilità degli impegni - questa facoltà che la legge n. 362 ha dato al Parlamento - costituisce un elemento essenziale di regolazione dei flussi di spesa in conto capitale di cui penso che il Governo e il Parlamento dovrebbero avvalersi, perchè costituisce proprio uno degli elementi essenziali del nuovo disegno di legge finanziaria che il Parlamento ha voluto darsi.

Per concludere questo mio intervento, ritengo che sia indispensabile procedere a governare le autorizzazioni di spesa di conto competenza che stanno sul bilancio pluriennale - e quindi saranno sul bilancio del 1990, 1991 e 1992 - nel senso di dare al sistema economico e alla collettività dei segnali precisi, che anche da questo punto di vista si intende mettere sotto controllo i flussi di spesa pubblica; ma soprattutto bisogna restituire alla legge finanziaria quel potere di regolazione dell'attività amministrativa che dovrebbe determinare poi i flussi e gli sborsi di cassa.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Giarda che mi pare abbia messo in rilievo che esiste nel governo della spesa pubblica anche una partita della spesa in conto capitale che si presenta, nei confronti internazionali, come particolarmente elevata nel nostro paese. Lei ha insistito sugli aspetti di utilizzo di una norma che questa Commissione ha voluto relativamente all'impegnabilità della spesa e alla sua regolazione.

Mi domando se, contenendo gli stanziamenti per un periodo di tempo triennale, non si ottenga ugualmente questo risultato, nel senso che le amministrazioni sanno che nell'anno successivo e in quello seguente esse non potranno effettuare pagamenti che superano lo stanziamento di competenza. Quindi mi domando se un contenimento stretto degli stanziamenti di competenza, lasciando anche libera la norma sull'impegnabilità, non co-

stringa le amministrazioni a valutare quali saranno gli esborsi di cassa dei loro appalti e dei loro contratti tenendo conto del 1991 e 1992 (se il Tesoro è credibile nella sua azione di non espandere gli stanziamenti di competenza, che in questo caso sono stanziamenti di cassa) e se non sia un modo ugualmente efficace per costringere le amministrazioni a tener conto del momento in cui l'impegno diventa effettivo esborso.

Con una tecnica o con l'altra quel che rimane è il problema che c'è stata un'effettiva concentrazione della spesa corrente, che non si trova ad essere particolarmente sbilanciata rispetto al confronto internazionale; mentre, come accade in qualunque azienda che deve ristrutturarsi, il problema è valutare seriamente la spesa in conto capitale, che tutti i Governi che hanno fatto operazioni di risanamento finanziario hanno indicato come punto centrale. Qui c'è stata una specie di assenza, considerando che il problema riguardasse il bilancio corrente, invece la capacità di utopia del Parlamento si è espressa attraverso una continua espansione degli stanziamenti della spesa in conto capitale, a cui non è seguita la capacità dell'amministrazione di dare seguito.

C'è stato un po' un gioco della parti, per cui il Parlamento ha aumentato gli stanziamenti delle competenze, l'amministrazione non ha aumentato il meccanismo di tipo amministrativo attraverso cui si è reso difficile il passaggio dal finanziamento di bilancio all'effettiva funzione di spesa. Con filisteica insistenza denunciavamo ogni anno questa contraddizione, ma in realtà essa è funzionale rispetto alla raccolta di voti del Parlamento e in qualche misura siamo implicitamente complici di questo gioco.

Se vogliamo il controllo della spesa è necessario trovare una tecnica che anche nel caso dello stesso conto capitale consenta di stabilire la regola che le spese in conto capitale sono contenute nei limiti dei gettiti fiscali o di una capacità, senza determinare conseguenze gravi sugli equilibri dell'economia nel suo complesso e dell'indebitamento. Questo aumento del 17 per cento degli stanziamenti di competenza per il 1990 viene giustificato dal fatto che abbiamo un bilancio tendenziale di 112.000-115.000 miliardi di competenza nel secondo anno del bilancio

pluriennale, quello che abbiamo approvato con un certo grado di irresponsabilità tutti assieme quando abbiamo esaminato il bilancio pluriennale 1989-1991.

C'è ancora da domandarsi se ai fini della credibilità, dell'effetto della manovra, sia ancora accettabile approvare anche quest'anno un bilancio pluriennale (caso tipico è quello di un bilancio di competenza che prevede 112.000 miliardi che possono essere aumentati per effetto dei residui impropri), o se invece non sia opportuno, attraverso i provvedimenti di accompagnamento e i fondi globali negativi, avere un bilancio pluriennale che sia contenuto nell'ambito di ciò che si ritiene, in modo programmatico, possibile per il triennio. Ci troviamo dinanzi alla scissione tra desiderio e possibilità di determinare un bilancio a legislazione vigente dopo la legge finanziaria che prevede fabbisogni enormi, e poi di dire che c'è un bilancio programmatico che dovrà contenerli. Credo che il realismo di una classe politica degna delle sue responsabilità comporti l'indicazione già fin dall'inizio di quali sono gli strumenti con cui correggere le eventuali tendenze ad esplodere del fabbisogno e del saldo netto da finanziare, e che, quindi, attraverso l'indicazione dei provvedimenti collegati che valgono per il triennio, la cui entrata in vigore sia spostata eventualmente nel 1991 o nel 1992, si riassorba fin dall'inizio quella che sarà la tendenza a forzare l'andamento del fabbisogno nei limiti delle ritenute necessità del piano di rientro della finanza pubblica. Questo può essere fatto approvando fin da oggi il complesso dei provvedimenti collegati di questo triennio o introducendo fondi globali negativi con l'indicazione del tipo di provvedimenti che permettano di piegare l'andamento della spesa pubblica, così come il sistema in vigore, dopo approvata la finanziaria, tenderebbe a muovere, alle necessità del piano di rientro.

CAVAZZUTI. Vorrei chiedere al professor Giarda la sua opinione sulle basi materiali della nostra conoscenza. Noi, come parlamentari, abbiamo sempre la frustrazione di avere come obiettivo un fabbisogno da raggiungere e non sappiamo quali metodologie abbiano portato a quella quantificazione. Peraltro, se

vado a fare i conti sui consuntivi riesco, con qualche difficoltà, a passare dal bilancio dello Stato al bilancio del settore statale; poi, con qualche informazione fornita dall'ISTAT, passo alla contabilità nazionale.

Dunque, implicitamente, nei consuntivi c'è una metodologia che raccorda tutti i documenti; uno di questi documenti è quello su cui lavora il Parlamento, cioè il bilancio dello Stato.

Ora mi chiedo: se questa metodologia esiste per il passato, perchè non potrebbe sussistere anche per la previsione? In altre parole: se esiste un modo di assemblare i dati sui consuntivi, che mette in ordine tutti i documenti, anche quello su cui lavora il Parlamento, perchè quella metodologia non esiste per presentare un quadro coordinato di conti per il futuro? Si tratta, secondo me, del problema di far lavorare i calcolatori e di costruire una rete di tabelle con delle metodologie *standards*, fisse e immutabili nel tempo che colleghino le poste di bilancio a tutti gli altri aggregati.

Noi dobbiamo ragionare sul quadro programmatico che sappiamo essere redatto non sulla base dei documenti sui quali, in seguito, il Parlamento dovrà lavorare; cioè, il Documento di programmazione economico-finanziaria non è fatto in modo molto diverso da come lo possono fare, in giro per l'Italia, alcuni stimati economisti che si servono di estrapolazioni macroeconomiche sui dati di contabilità nazionale e che notoriamente non lavorano sugli aggregati su cui, invece, lavorano i parlamentari.

C'è, quindi, questa totale separazione tra il Documento di cui siamo chiamati a discutere e ciò su cui dovremo lavorare come membri di questo Parlamento.

Allora: non si tratta di un problema di pura e semplice volontà di avere una metodologia che - ripeto - come per il consuntivo funzioni anche per il preventivo? A questo punto, a metodologia costante, noi sapremmo cosa sia un bilancio a legislazione invariata; avremmo un quadro preciso delle poste sui cui bisogna lavorare, a legislazione invariata, per passare ad un tendenziale e poi ad un programmatico.

Chiedevo, quindi, al professor Giarda se queste cose non richiedono semplicemente un investimento in elettronica e la buona volontà

di mettere a punto una volta per tutte il manuale con cui si fanno i conti, il bilancio e le metodologie che presiedono alla stesura, che non sono altro che metodologie di somme e sottrazioni di *input* di base che alla fine generano un fabbisogno per differenza, e non come avviene oggi, che prima si genera un fabbisogno e poi si costituiscono attorno le entrate e le uscite che generano il fabbisogno medesimo.

BOLLINI. Signor Presidente, caldeggio la richiesta fatta dal senatore Cavazzuti. Nella legge istitutiva della Commissione tecnica per la spesa pubblica è detto che noi, come Commissione bilancio, possiamo - con il consenso del Ministero del tesoro, che certamente non vorrà negarlo - dare un suggerimento per un programma di lavoro che poi può essere direttamente portato a conoscenza anche del Parlamento. Ora, attorno a questo problema si sta girando da anni: il senatore Cavazzuti ne dava una interpretazione tecnica, io darò una interpretazione politica, perchè il dato viene negato anche se conosciuto. Comunque è necessario mettere da parte le polemiche.

Allora, presidente Andreatta, possiamo noi avanzare formalmente alla Commissione tecnica per la spesa pubblica la richiesta di dare risposta a quanto richiesto dal senatore Cavazzuti, nei limiti delle possibilità, in maniera che questo quadro di passaggio possa essere realizzato? Si tratterebbe di una cosa molto importante, ed anche di una specie di tributo di riconoscenza che la Commissione tecnica per la spesa pubblica in certo modo deve al Parlamento che l'ha fatta nascere. Adesso è vincolata al Ministero del tesoro, ma era nata come un organismo che doveva servire anche al Parlamento.

Bisogna ora dire che il Parlamento queste cose le chiede da anni senza mai riuscire a smuovere la situazione. Allora è possibile ottenere questa collaborazione?

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere che forse la Commissione tecnica per la spesa pubblica potrebbe approntare questo lavoro in maniera da poterlo mettere a disposizione per l'anno prossimo.

Chiederei, dunque, di sviluppare, in tempi



relativamente brevi, le considerazioni inerenti alle spese in conto capitale che sono state sviluppate in brevi passaggi della relazione che ci è pervenuta, affinché la nostra Commissione abbia la possibilità di prendere decisioni non solo sulla approvazione del Documento ma anche, successivamente, in merito all'approvazione della legge di bilancio.

Tuttavia il professor Giarda stesso ha individuato alcune possibili ricerche di raccordo tra questi quadri. Per cui anch'io caldeggio che nell'ambito della Commissione tecnica per la spesa pubblica vi sia una certa riflessione su questo Documento e sul rapporto tra i diversi elementi di questo Documento.

Ritengo che per alcune disaggregazioni, in particolare per certi enti esterni responsabili di importanti impegni di bilancio (INPS, Ferrovie dello Stato, eccetera) questo Documento presenti una leggibilità assai diversa rispetto alle aggregazioni che oggi presenta. Noi siamo abituati, infatti, a ragionare in termini di trasferimento a questi enti esterni, e quindi questa compattezza delle aggregazioni del settore pubblico ci crea delle difficoltà e non riusciamo, con i due soli dati del settore pubblico e del settore statale, a comprendere non tanto le misure della manovra bensì la natura di ciò che la legislazione attuale determina. Questo è il punto.

Io provo una certa simpatia per l'opinione secondo cui un Parlamento riesce a pronunciarsi meglio su dei dati aggregati laddove è sospeso il giudizio su cosa succederà ai singoli interessi pubblici in gioco, e quindi vi è semplicemente il problema del controllo della finanza pubblica. Però è importante sapere come evolvono le tendenze e chi è responsabile e di che cosa. La natura di questi documenti e il livello di aggregazione rendono difficile capire gli andamenti della finanza pubblica per chi è abituato a stabilire i finanziamenti a questo o quell'ente nel bilancio dello Stato.

Pertanto, sarebbe abbastanza importante una collaborazione per determinare questa matrice di trasformazione dei conti pubblici o una diversa impostazione di questo documento.

*GIARDA.* In teoria questa trasformazione dovrebbe essere possibile. Per una volta però

devo essere un po' in disaccordo con l'amico senatore Cavazzuti perchè non credo sia così facile. Non è solo una questione di macchine, e vi è molto lavoro da fare per poterlo realizzare. Certamente, è fattibile con l'impegno di persone competenti che conoscano profondamente la legislazione dei singoli settori (previdenza, enti locali, sanità, invalidità civile, e via dicendo); si dovrebbe essere in grado di costruire previsioni per i singoli settori per poi ricondurle ad un'aggregazione sul bilancio dello Stato.

Non ho particolare simpatia per i documenti di programmazione economico-finanziaria basati sugli aggregati tipo settore pubblico, settore statale o amministrazioni pubbliche. Alcuni dei parlamentari oggi presenti in quest'Aula sanno che sono sempre stato un «anti-cassa» senza pentimenti, mentre alcuni dei presenti hanno manifestato una forte propensione a ragionare in termini di cassa.

A mio avviso, la base dell'impostazione della programmazione dovrebbe essere il bilancio di competenza dello Stato, integrato dai bilanci di competenza e di cassa dei settori che trovano alimento finanziario nel bilancio dello Stato. Questo però significa avere schemi di ragionamento sulle pensioni, sulla sanità, sugli enti locali, comuni, province, e così via.

*CAVAZZUTI.* Significa avere finalmente i conti della Tesoreria centrale di Roma non fatti a mano.

*GIARDA.* Secondo me, questo è possibile. Qualcosa si può fare, ma la semplice costruzione di un modello di trasformazione delle spese in conto cassa in aggregazione per investimenti a carico del bilancio dello Stato, una posta piccola, che è in un documento che ho lasciato alla Presidenza, richiede un grande lavoro di analisi, valutazioni, stime complesse, che non sono facilmente trasportabili in semplice regolate meccaniche. È molto il lavoro di valutazione da fare perchè purtroppo il Parlamento continua ad elaborare nuove normative che modificano la struttura dei modelli di riferimento ancora di più di quanto non avvenga nell'economia; infatti, le modifiche strutturali dell'andamento della spesa che il Parlamento apporta sono molto superiori a quelle che

avvengono spontaneamente nel sistema economico. Si può fare, ma è un lavoro assai complicato e richiede - lo ribadisco - l'impegno di molte persone per essere fatto bene e produrre valutazioni attendibili in tempo reale.

Ringrazio della fiducia e farò certamente una riflessione sulle sollecitazioni che sono state fatte; ma, ripeto, ritengo che per fare bene questo lavoro, per avere risultati attendibili, evidenziando i parametri strutturali di intervento del legislatore, i comportamenti amministrativi - perchè di questo si tratta - occorrono decine di persone. Per fare, ad esempio, la previsione della spesa per l'invalidità civile sul bilancio del Ministero dell'interno del 1990 con sufficiente grado di conoscenza abbiamo bisogno di un'enorme quantità di informazioni; non possiamo fare un'estrapolazione in rapporto al PIL della spesa dell'anno scorso.

CAVAZZUTI. Il problema non è tanto essere precisi nel momento della previsione quanto avere una metodologia costante, anno dopo anno, di aggregazione dei compiti, anche di aggregazioni di unità elementari, che semmai possono essere sbagliate nella loro previsione. Ma ciò che a me sembra sia mancato finora (e le cose non sono così cambiate in quest'ultimo periodo) è una metodologia *standard* ed immutabile con cui classificare le poste e fare le somme e le sottrazioni, perchè al limite si tratta di operazioni semplici (abbiamo l'esempio del decreto sulla Tesoreria innovativo nella metodologia).

PRESIDENTE. Sappiamo che ogni volta che abbiamo un indicatore dobbiamo tenere conto di coloro che interagiscono per modificarne il significato.

È strano che cominciamo una discussione sul bilancio dello Stato discutendo tutto fuorchè questo. Preferirei avere il bilancio di competenza che qui è stato presentato con quegli enti pubblici che sono più importanti per determinare il bilancio. È evidente che, non avendo espresso un giudizio su come si chiuderà il bilancio, si lascia libera l'Amministrazione di arrivare al 30 settembre senza avere presentato il bilancio. Quindi, in qualche misura è una perdita di tempo, per cui sarebbe

necessario riesaminare la legge n. 362 per quanto concerne questo passaggio, di cui dopo due esperienze notiamo la debolezza. In altri paesi vi è una procedura che dura sei mesi, ed è normale che una discussione sul bilancio duri tanto; è eccezionale invece contrarla in tre mesi, come dovrebbe essere in Italia. Non è solo da attribuire all'opposizione il passaggio all'esercizio provvisorio: in un sistema bicamerale è infatti assolutamente impossibile rispettare i tempi previsti per la discussione del bilancio.

Quindi, è importante che questa discussione iniziale abbia presenti aggregati che abbiano un riferimento immediato con il bilancio, fatti dagli stessi responsabili del bilancio e non da persone esterne. Si danno aggregati che hanno rapporti con il bilancio ma non sono le decisioni tipiche del bilancio.

Pertanto, se vogliamo mettere il Parlamento nelle condizioni di discutere ed approvare il bilancio entro il 31 dicembre, come sarebbe opportuno, è necessario, come accade in altri ordinamenti, che la discussione iniziale abbia un qualche rapporto diretto con le decisioni che andiamo a prendere. Questo è il punto. Vi è una certa malizia dietro questa presentazione di aggregati diversi: uso la parola «malizia» perchè in fondo è stata la maggioranza a votare la legge n. 362 senza accorgersi dell'autoinganno in cui veniva ad incorrere. È necessario che le decisioni iniziali siano di natura politica. Esaminare aggregati differenti rende estremamente difficoltosa, quasi inutile, la nostra analisi: non per nulla oggi abbiamo una scarsissima presenza di colleghi.

GIARDA. Ritengo che, per la parte di conto capitale del bilancio dello Stato, il Parlamento possa garantirsi un certo realismo solo intervenendo in modo pesante sulla questione della impegnabilità. A mio avviso, occorre rimuovere la facoltà di impegnare le somme del secondo, terzo, quarto e quinto anno del bilancio pluriennale. È necessario restituire al bilancio di competenza il suo significato autorizzativo.

PRESIDENTE. Questo consiglio nasce da considerazioni relative al volume di impegni indicati anno per anno?

BOLLINI. Se mi consente, signor Presidente, intervengo dato che l'argomento è importante e secondo me non è stato impostato su basi chiare. Nei termini uditi ora si distrugge la ragione della norma, che era esattamente opposta a quella indicata qui come autentica.

PRESIDENTE. C'era la facoltà di spesa in conto capitale.

BOLLINI. La norma nacque dalla constatazione che la procedura sperimentata fino ad allora per settori come l'agricoltura, i lavori pubblici o la cantieristica esigeva un *iter* iniziale lungo 3, 4 se non 5 anni. La Commissione d'inchiesta sulla spesa pubblica costituita dai due rami del Parlamento era d'accordo su tale impostazione. Si disse che per questo tipo di opere era necessario dare all'amministrazione la possibilità di anticipare tutta la parte procedurale, in modo da evitare che una spesa urgente dovesse attendere 3 o 4 anni di pratiche. Di cosa si preoccupa il professor Giarda? Dei tempi di impegnabilità? L'impegnabilità riguarda la somma complessiva: se questa è troppo alta, venga ridotta, ma se inizialmente è stata ritenuta necessaria, che so, alla costruzione di un ponte, allora si inizi a sbrigare le relative procedure per arrivare poi all'erogazione.

PRESIDENTE. Ma perchè l'amministrazione non presenta, per le spese eccezionali di cui si chiede l'impegnabilità iniziale e poi stati di avanzamento per 4 o 5 anni, la richiesta che l'impegnabilità stessa sia totale?

BOLLINI. Questo viene previsto dalla legge. Quel che dice lei contiene elementi di giusta critica se si parla della norma generale che riguarda tutte le spese per investimento, mentre qui si accenna ad una parte di esse. Allo scopo di rimodulare la spesa, la legge finanziaria riduce la capacità di impegno. Se ho ben compreso il ragionamento del professor Giarda, però, il Parlamento dovrebbe stabilire limiti sull'impegnabilità della spesa annuale e non su quella pluriennale.

GIARDA. No, su quella pluriennale.

PRESIDENTE. Si chiede al Governo di esercitare il diritto-dovere, che noi gli abbiamo attribuito con la legge n. 362, di determinare i limiti di impegnabilità a correzione dell'articolo 18 della legge n. 468.

BOLLINI. Solo che la velocità della spesa in conto capitale è determinata dalle procedure e dalle tecniche di attuazione.

ABIS. Volevo dire qualcosa circa la richiesta del senatore Cavazzuti. Comprendo che per il professor Giarda sia difficile assolvere a tale richiesta, ma sono convinto che all'interno della pubblica amministrazione esistano persone competenti, perfettamente a conoscenza della normativa relativa alla branca di appartenenza. Si tratterebbe di mettere assieme queste competenze per avere le informazioni che ci servono. Per esempio, sicuramente all'INPS esistono persone che conoscono perfettamente la legislazione riguardante la previdenza sociale e tutto quanto avremmo bisogno di sapere circa quell'ente.

PRESIDENTE. Il collega Abis sostiene che il Documento ha una capacità molto modesta di mobilitazione della pubblica amministrazione. Si tratta di un lavoro che avrebbe dovuto essere compiuto dalla Banca d'Italia o dall'ISCO (come del resto è avvenuto), ma non c'è stata l'attivazione da parte dell'amministrazione del controllo del realismo delle ipotesi di tendenziale rispetto alla legislazione in essere. Il Documento è una proiezione econometrica che non tiene conto della base legislativa in essere. L'impostazione del *baseline* del bilancio americano è molto più vicina all'idea del senatore Abis che non al Documento cui facciamo riferimento.

GIARDA. È noto che le nostre previsioni tendenziali incorporano elementi programmatici che non sono vere proiezioni. Sono molto preoccupato di una osservazione del senatore Abis circa il coinvolgimento dei soggetti interessati alla spesa. Lei ha parlato dell'INPS, ma non vorrei che alla fine si arrivasse alle aziende autonome.

ABIS. Qualsiasi azienda ha sicuramente al proprio interno persone al di sopra della parti in condizione di fornirci i dati di cui abbiamo bisogno. Quanto al settore pubblico, sulle tematiche degli stipendi e degli emolumenti proviamo a far venire l'ispettore generale dell'IGOP e vediamo se è in grado di fornirci questi dati.

GIARDA. Non è così semplice, senatore Abis. Ad esempio, se lei volesse sapere quanti sono i pensionati, a carico del bilancio dello Stato - e presenteremo tra poco al proposito un lavoro che abbiamo fatto come Commissione tecnica per la spesa pubblica - si troverebbe in notevoli difficoltà. Sembra una cosa semplicissima, ma in pratica le cose sono diverse; ci sono differenze di valutazione e di calcolo dell'ordine di 80-100 mila tra le varie fonti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giarda per essere intervenuto ai nostri lavori. Lo inviterei ad inviarci un progetto sul coordinamento delle amministrazioni, e per questo documento chiederei un approfondimento sui temi della spesa che sono emersi qui, ad integrazione di quello che abbiamo già avuto. Dichiaro con questo conclusa l'odierna audizione e rinvio il seguito dell'attività conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 18.*

## **BILANCIO (5ª)**

GIOVEDÌ 13 LUGLIO 1989

**Seduta congiunta**

**con la**

**V Commissione (Bilancio)  
della Camera dei deputati**

**Presidenza  
del Presidente ANDREATTA**

*Interviene, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento, il professor Victor Uckmar.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,50.*

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 1990-1992.

È in programma oggi l'audizione del professor Victor Uckmar. La nostra Commissione è onorata che il professor Uckmar abbia voluto con tanta cortesia accettare il nostro invito.

L'argomento, che è nato dal dibattito iniziale sul Documento di programmazione economico-finanziaria e sul quale chiediamo il consulto del professor Uckmar, è quello dell'insieme delle normative del nostro ordinamento tributario che creano zone di esenzione, di privilegio, di politiche industriali, territoriali, del risparmio, del regolamento del traffico tra i diversi flussi finanziari, che dal fascismo alle politiche di intervento, di regolamentazione, di questi ultimi quarant'anni hanno appesantito il sistema fiscale e hanno reso in qualche misura anche meno prevedibile il gettito.

In altri paesi si sono accompagnate riduzioni di aliquote a politiche intese ad allargare il reddito imponibile; noi ci chiediamo se all'attivismo delle modifiche di aliquote che caratterizzano questa fase di difficoltà della finanza pubblica in qualche misura non potrebbero accompagnarsi politiche di razionalizzazione, quindi di revisione delle disposizioni che creano ciò che nel linguaggio anglosassone sono le cosiddette «spese fiscali».

Proprio la nostra Commissione ha inserito una norma legislativa che impone al Ministro delle finanze ogni anno di indicare in maniera puntuale e quantitativa il mancato gettito conseguente alle succitate disposizioni di privilegio, ma questa norma, come altre norme che richiedono maggiore informazione, maggiore trasparenza, si è scontrata con le difficoltà - pratiche, si dice - di realizzazione. Di fatto, quindi noi manchiamo di una indicazione dei volumi di gettito perduto per queste politiche in cui il fisco si sostituisce appunto alle politiche di merito, alle politiche di settore, alle politiche industriali, eccetera.

Non chiediamo certo al professor Uckmar quello che l'apparato delle Finanze non è stato in grado di fornirci, ma dalla sua esperienza, dalla sua saggezza vorremmo avere qualche indicazione di alcune di queste aree in cui a suo parere ormai mancano le ragioni di queste

norme di esonero, di esenzione, di riduzione di aliquote.

Il secondo punto è che da noi esistono, specie per la tassazione dei profitti, norme che per un verso sono odiose e per un altro verso invece creano situazioni di facilità; tra le norme, penso per esempio ai criteri di valutazione dei magazzini, penso agli ammortamenti accelerati, che mi pare determinino una rapidità che non trova riscontro in altri paesi. La tendenza, mi pare inglese e americana, è stata quella di abbandonare l'*allowance* sugli investimenti e dall'altra parte, un *rating off*, cioè una possibilità di imputazione ai fondi rischi che è legata a fatti procedurali, al completamento di procedure concorsuali, eccetera, che sono del tutto abnormi rispetto alla pratica internazionale.

Allora una domanda possibile è se qualche forma di spesa fiscale implicita non ci sia al di sotto anche di questi ammortamenti particolarmente accelerati e se in un'economia che è costretta a tenere alti i tassi di interesse per disincentivare l'investimento privato, in maniera da lasciare libera la dinamica dei desideri parlamentari o governativi, cioè la spesa pubblica, in qualche misura non sia una operazione contraddittoria quella di spingere gli investimenti con questi ammortamenti così accelerati.

Terzo punto - tanto per dire le questioni che sono comparse in occasione di questo esame - è che la Banca d'Italia ci ha dato l'impressione che non solo la *lobby* bancaria ma anche le autorità monetarie siano a favore di una revisione delle imposte sull'intermediazione finanziaria e sull'intermediazione bancaria. So che esistono calcoli diversi, ma noi abbiamo calcolato che ci sarebbe un rischio di qualche cosa nell'ordine dei 10.000 miliardi se dovessimo allineare l'imposta sostitutiva sui depositi all'imposta sostitutiva media, cioè a un 12,5 o a un 15 per cento, e contemporaneamente se quelle forme parafiscali collegate alla riserva bancaria dovessero essere sostituite da una riserva bancaria più simile a quella dei paesi dell'Europa centro-settentrionale che dell'Europa mediterranea, o della Spagna o del Portogallo o della Grecia.

Allora anche qui ci siamo un po' posti il problema di come si potesse fare un'operazio-

ne che simultaneamente permettesse alla nostra industria finanziaria di competere senza però perdere questo gettito; qualcuno di noi ha pensato che si potesse colpire il finanziamento nella fase in cui le imprese pagano gli interessi, magari allargando il concetto di imponibile dell'IRPEG, adottando una forma di *cash flow* netto sugli ammortamenti. In Europa c'era stato, durante le discussioni per la riforma dell'imposizione diretta, qualche suggerimento, che però non è stato accolto, in materia di tassazione dei flussi di cassa anziché dei profitti.

Ecco, queste sono, accumulando gli argomenti che sono emersi, alcune delle questioni sulle quali noi abbiamo bisogno di una integrazione di conoscenze, di una valutazione, e ci aspettiamo che il professor Uckmar ci possa dare un aiuto importante.

**UCKMAR.** Sono molto onorato di questo vostro invito per affrontare queste tematiche.

Io vorrei fare una premessa, cioè che la nostra finanza pubblica, specialmente per quanto riguarda il prelievo dei tributi, è stata in questi ultimi 20-25 anni improvvisata secondo le emergenze del momento. Il mese di agosto e il mese di settembre sono quei mesi in cui si chiede al Ministro delle finanze di intervenire e questi è costretto ad intervenire, sia per la calura estiva sia per la improvvisazione che si deve fare, con dei provvedimenti che talvolta o scombinano il quadro o sono privi di effetto, pur determinando delle grosse reazioni nel mondo dei contribuenti.

Credo sia il momento di ridisegnare il nostro sistema tributario. L'attuale sistema poggia sulla legge delega del 1971, che a sua volta era frutto degli studi verificatisi in un periodo precedente e immediatamente seguente il secondo conflitto mondiale. Si tratta quindi di un sistema nato vecchio e diventato vetusto; un sistema basato su un'economia quasi prevalentemente agricola o certamente agli inizi dell'attività industriale, nella quale non si pensava ancora, addirittura, al terziario, nella quale non si teneva conto dell'internazionalità dell'impresa. Abbiamo avuto ed abbiamo tuttora norme che penalizzano l'attività internazionale e che ci fanno trovare in grossa difficoltà nella concorrenza mondiale e questo per una

forza di trascinarsi della nostra legislazione del periodo dell'autarchia. Ci siamo lasciati la legislazione valutaria ed ancora non l'abbiamo smantellata completamente: abbiamo tolto i lacci, ma esistono ancora molti laccioli. E quest'opera di smantellamento parziale è stata condotta per convinzione ma anche in quanto costretti dalla normativa comunitaria: forse non si è trattato di una nostra decisione autonoma, ma vi siamo stati sospinti dagli impegni assunti in sede internazionale. Abbiamo avuto i mille provvedimenti dal 1973 al 1986, anch'essi sempre nell'ansia di reperire gettito necessario a causa degli effetti dell'inflazione nonché per coprire le nuove spese che lo Stato sociale si era prefisso.

Si era pensato che con il testo unico del 1986 la nostra legislazione fosse ormai consolidata ed invece negli ultimi mesi abbiamo avuto una produzione legislativa convulsa, fatta di decreti, decreti-*bis* e norme approvate pur avendo consapevolezza della loro erroneità, come è avvenuto per il riferimento del tasso di interesse al tasso di sconto, norma per la quale si è detto espressamente che in seguito sarebbe stata approvata una delega per la correzione. Tutto ciò determina grande confusione tra i destinatari del sistema. Credo sia necessario pensare ad una riforma, ma occorre indicare gli strumenti per operare la riforma stessa.

A tale proposito debbo fare una notazione. Credo che il Ministero delle finanze non sia assolutamente attrezzato a darsi una riforma. Sono membro del Consiglio superiore delle finanze e mi ero illuso di poter dare in quella veste una qualche collaborazione. Tenete presente che questo Consiglio è l'unico organismo che riunisca attorno ad un tavolo i direttori generali, i quali non si incontrano mai, se non per la commissione di disciplina. Nel Consiglio si incontrano i direttori generali, la Banca d'Italia, la Guardia di finanza, l'Avvocatura dello Stato e quattro o cinque laici. Ebbene, i vari Ministri non hanno mai o quasi mai utilizzato questo organismo: ricordo convocazioni soltanto da parte dei ministri Forte, Guarino e Gava. Negli ultimi due anni non siamo mai stati convocati, se non per compiere una operazione che è un obbligo di

legge, vale a dire dare il benessere per l'assunzione di ispettori del SECIT. Il Consiglio non è mai stato investito di una qualche collaborazione. Nella realtà siamo chiamati con una certa frequenza, ma poi per una ragione o per un'altra non si riesce mai ad ottenere un qualche risultato. A mio avviso occorre dotare il nostro Ministero delle finanze di un ufficio studi stabile, organizzato con persone che permanentemente si dedichino a questa collaborazione con il Ministro, il quale non è più semplicemente un gabelliere che risponde alla richiesta di incassare quattrini, ma deve coordinarsi con il Tesoro, con la Banca d'Italia e con la Farnesina, tanto per indicare solo i principali collegamenti che dovrebbero essere mantenuti.

D'altra parte, abbiamo tutti esperienza di quanto accade all'estero. Ho avuto occasione di collaborare con il Congresso americano sei mesi o un anno prima che fosse varata la riforma del 1986. Esiste un organismo composto da 300 persone, che a tempo pieno fanno ricerca e collaborano con il Congresso per la redazione dei decreti-legge: una «e», una «o» o una virgola in un decreto tributario possono cambiare notevolmente il significato della norma ed anzi noto che sono frequenti gli interventi volti ad apportare correzioni alle norme tributarie senza avere un piano chiaro e ben definito, senza che il Ministro possa disporre di un ufficio che lo aiuti. Si tratta infatti di decisioni molto delicate per gli effetti che possono avere sul mercato. Quando il Ministro delle finanze dichiara che bisogna colpire con l'imposta progressiva i *capital gains* di borsa, forse non si è reso conto della reale natura del fenomeno. Una piccola indagine avrebbe consentito di chiarire - e noi abbiamo fatto una ricerca sul campo in tal senso - che il 95-96 per cento delle operazioni in borsa sono fatte da imprese già assoggettate a tale imposta. È quanto mai opportuno che anche il signor Bianchi ed il signor Rossi paghino se hanno compiuto speculazioni in borsa, ma dovremmo renderci conto che chiunque fa operazioni in borsa dovrebbe tenere un bilancio con i profitti e le perdite, con quanto ha comprato e con quanto ha venduto, con quanto è giacenza di magazzino. Con dichiarazioni come quelle del Ministro

delle finanze ed anche del Presidente del Consiglio non si fa altro che determinare nel mercato una agitazione senza alcun concreto risultato. Quindi a mio avviso occorre pensare di dotare il Ministero delle finanze di un ufficio di ricerca, di studio e di collaborazione: in quell'amministrazione esistono ottimi funzionari che vengono però distratti in queste commissioni chiamate ogni tanto ad esprimersi, mentre è ormai chiaro che questi esperti dovrebbero dedicarsi quotidianamente ad un impegno così impellente.

In Unione Sovietica sto vivendo ora un'esperienza molto interessante. Sono consigliere all'Accademia dell'economia nazionale, che è un organismo alle dirette dipendenze del Soviet supremo. Questo organismo compie la ricerca e predispose le bozze dei testi legislativi rispondendo a certe direttive politiche. Il fatto a mio avviso molto importante è che i gruppi che si occupano di legislazione sono formati da giuristi ed economisti, coadiuvati sempre da uno psicologo in modo da avere la previsione dell'impatto sui destinatari delle norme onde evitare di aumentare i *tickets* senza una preparazione adeguata di chi dovrebbe pagarli. In questa sorgente democrazia vediamo che si ci è preoccupati di avere addirittura una Accademia dell'economia nazionale, dotata di uno *staff* di 500-600 persone che dedicano il proprio tempo alla ricerca e alla stesura delle norme in una materia tanto delicata.

Ritengo che un organismo del genere in Italia potrebbe avere molte funzioni; oltre quella di assistenza all'attività legislativa, anche il vaglio delle risoluzioni ministeriali e delle circolari ministeriali, di cui abbiamo spesso bisogno. Sarebbe forse auspicabile non aver bisogno delle circolari, ma inevitabilmente le leggi fiscali sono complicate e pertanto sono necessarie risoluzioni e circolari. Bisogna però che questi atti siano impegnativi anche per l'amministrazione, senza giungere a quelle situazioni per cui il SECIT afferma che una tale circolare o una tale risoluzione non è applicabile, bloccando in tal modo l'attività degli uffici.

Se questo organismo fosse impegnato anche nella emanazione delle risoluzioni, forse anche in Italia si potrebbe finalmente arrivare al

*ruling*, cioè una risoluzione impegnativa per l'amministrazione: sia in Europa che negli Stati Uniti l'amministrazione risponde entro 70-90 giorni in modo chiaro al privato che gli ha posto il quesito sulla legittimità di una certa operazione; a questa domanda il *ruling* dà un timbro di benessere e ciò rappresenta un elemento di chiarezza. Viceversa in una situazione di incertezza o non si fanno le operazioni o altrimenti l'imprenditore tiene conto del costo dell'incertezza.

PRESIDENTE. Queste determinazioni vengono pubblicate?

UCKMAR. Vengono pubblicate e rivestono anche un valore generale che va oltre la portata del singolo caso e quindi costituiscono una forma di giurisprudenza dell'amministrazione. Al contrario la nostra amministrazione ha difficoltà a fare giurisprudenza e non sono soltanto i contribuenti che hanno difficoltà nell'interpretare le norme fiscali: credo che l'amministrazione si trovi in una situazione ancor più difficile perchè i contribuenti possono disporre di consulenti.

A mio avviso l'obiettivo dovrebbe essere quello di organizzare l'amministrazione nel fare le leggi, perchè prima di preoccuparsi di completare gli organici bisogna chiarire quale tipo di attività l'amministrazione dovrà svolgere. Al riguardo ritengo che il patrimonio dell'amministrazione dovrebbe essere dato dall'informatica, in quanto è inutile disporre di funzionari di alte capacità intellettuali o di giuristi sopraffini, perchè questi elementi li porta via il settore privato che è sempre in grado di pagare di più e l'amministrazione viene abbandonata. Invece la ricchezza dell'amministrazione dovrebbe essere data dall'informazione classificata su basi informatiche, che non vuol dire disporre di alcune macchine che ormai con dolore vedo abbandonate negli scantinati. Le macchine, invece bisogna saperle usare.

Ho assistito l'ufficio delle imposte di Genova dove l'università ha impiantato un esperimento pilota: abbiamo preso alcune categorie di esercenti lavoro autonomo e ne abbiamo analizzato l'attività ottenendo dei risultati veramente importanti. Ad esempio per i par-

rucchieri siamo partiti dal numero dei caschi per la permanente e su questa base siamo arrivati ad una certa determinazione di reddito, che fornisce all'Ufficio delle imposte una griglia all'interno della quale muoversi. Tutto questo sistema è basato sulle informazioni, ma richiede di saperle far funzionare.

Mi ricordo quando mi chiamò il Ministro delle finanze Guarino per dargli una mano; nella sua stanza c'era un terminale ed allora per prima cosa chiesi di andare a vedere la mia posizione fiscale: ebbene, alla segreteria del Ministro non c'era una persona in grado di far funzionare il terminale. Ciò perchè la complessità del nostro sistema è dovuta al gran numero di deroghe, di esenzioni e di agevolazioni: i codici fiscali sono così voluminosi, più per le esenzioni e le agevolazioni che contengono, che per la parte di diritto generale. Sono assolutamente contrario ad ogni forma di esenzione e di agevolazione per due ragioni: in primo luogo perchè le agevolazioni si mantengono negli anni anche quando non ve ne è più bisogno; ad esempio l'AGIP-PETROLI ha goduto dell'esenzione dall'imposta di bollo dal 1924 al 1973. In secondo luogo sono contrario perchè non si sa quanto costino: ricordo una telefonata drammatica del Ministro delle finanze Gava, che era stato richiamato dal Presidente della Camera Iotti al suo dovere di fornire ogni anno l'elenco delle agevolazioni, delle esenzioni e della relativa incidenza in termini di mancato gettito. Non so se il Ministro sia riuscito in questo compito, ma confessava di temere di iniziare la sua attività di Ministro con una inadempienza, perchè temeva di non essere in grado di fornire al Parlamento questi dati così come la legge impone.

Il nostro sistema tributario è ormai cosparso di queste nicchie create dalle agevolazioni e dalle esenzioni, per cui a fronte di una pressione fiscale che si sostiene essere sulla media europea - anche se molto più alta rispetto agli Stati Uniti, più alta rispetto all'Inghilterra e che tende verso il livello di pressione fiscale della Norvegia e della Svezia - bisogna fare due osservazioni. La prima è che ben altri sono i servizi che questi Stati forniscono, perchè se calcoliamo quanto i cittadini o le imprese devono pagare per darsi

quei servizi che lo Stato non è in grado di dare (parlo della sicurezza, delle banche, del trasporto della posta, o del sistema dei trasporti in generale che obbliga ad usare l'automobile invece del treno) si vengono a determinare dei costi aggiuntivi, mentre quei servizi dovrebbero essere forniti come corrispettivo delle imposte. A volte dimentichiamo che l'articolo 42 della Costituzione prevede l'esproprio per pubblico interesse - e le imposte sono un esproprio per pubblico interesse - ma dispone altresì che l'esproprio debba avere a fronte un corrispettivo; il corrispettivo delle imposte dovrebbero essere dei servizi adeguati, quei famosi servizi indivisibili che, invece, non vengono prestati o che vengono prestati in modo non adeguato.

La seconda osservazione che avanzo sulla questione tributaria è che non si devono fare delle statistiche alla Trilussa, nel senso che quando parliamo della pressione tributaria intorno al 40 per cento dobbiamo tener conto delle vaste zone di evasione, di fatto e di diritto, e sottolineo l'espressione di diritto.

Quindi, la pressione fiscale, per chi non rientri in determinate nicchie, può risultare più elevata. Riscontriamo l'esistenza di nicchie in ogni categoria, persino nello stesso ambito del lavoro dipendente. Se prendete, ad esempio, i salari dei piloti e dei marittimi, potrete constatare che sono rimasti piuttosto bassi, mentre è aumentata l'indennità di volo e di navigazione, tassata in una certa misura; pertanto, si è creata una nicchia. Nel comparto dei redditi da fabbricati (a parte i 500.000 immobili che sarebbero scomparsi) vi sono i sistemi più variegati, a seconda che si applichi o meno l'equo canone. Le diversificazioni sono molte e notevoli. Nel settore dell'agricoltura vi sono coefficienti del tutto inadeguati rispetto al reddito effettivo; nell'ambito del lavoro autonomo vi sono l'«ordinario» e il «forfettario», il «soggetto a ritenuta» e il «non soggetto a ritenuta». Le differenze, come ripeto, sono notevoli. Vi sono, inoltre, diversificazioni nel comparto delle imprese a seconda della loro struttura giuridica (individuale, di persone, per azioni). Ritengo, peraltro, che ci dovrebbe essere una maggiore, per così dire, benevolenza nei confronti delle società di persone, che spesso vengono penalizzate, di-



versamente da quanto accade per le società di capitali; ciò spiega perchè le società di capitali in Italia siano 250.000. D'altra parte, di fronte a così evidenti disuguaglianze chiunque farebbe il possibile per essere soggetto al regime meno oneroso. Per quanto concerne, inoltre, la tassazione delle rendite finanziarie, c'è stato qualche miglioramento, anche se lo si è ottenuto elevando l'aliquota al 30 per cento. D'altro canto, era assurdo che chi possedeva titoli atipici fosse sottoposto ad un onere fiscale inferiore a quello di chi aveva redditi da capitale.

Lo Stato dovrebbe combattere l'elusione fiscale; invece, le apre la porta attraverso i titoli di Stato tassati al 12,50 per cento, ragion per cui ci troviamo in presenza di 95.000 miliardi sottotassati. È un aspetto molto delicato. Si deve, tuttavia, intervenire, a mio avviso, in quella che sono solito definire «finanza facile». Quando si immettono sul mercato dei «pezzi di carta» ad un interesse superiore rispetto a quello bancario e li si tassa con un'aliquota inferiore si spinge inevitabilmente la gente ad assumere determinati comportamenti. Lo Stato ha indubbiamente bisogno di soldi; tuttavia una politica come questa porta, secondo me, allo sfascio della finanza pubblica. Si pensi, del resto, che - secondo i dati della Banca d'Italia - il 48,5 per cento delle entrate dello Stato è andato al servizio del debito pubblico; la percentuale, peraltro, è cresciuta gradualmente nel corso degli anni: nel 1986 era del 39 per cento, nel 1987 del 37,6 per cento e nel 1988 del 47,3 per cento, mentre nel 1970 era del 5,3 per cento.

Cosa si può fare? È difficile che si possa ridurre la pressione fiscale. Si deve, pertanto, ricondurre il problema del finanziamento del disavanzo all'uso di strumenti più corretti, come le imposte, recuperando la massa di evasione, di fatto e di diritto (lo sottolineo: «di diritto») in essere, calcolata, nel «libro bianco» del professor Guarino, in 250.000 miliardi. Questo dato aveva suscitato delle critiche; tuttavia, ad esso si avvicinavano i dati forniti dalla Corte dei conti e da altre fonti. A questa cifra devono essere, a mio giudizio, aggiunti i 95.000 miliardi di interesse pagati e sottoposti ad una tassazione del 12,50 per cento. La manovra di recupero susciterà, probabilmen-

te, le proteste di chi ne sarà colpito per il fatto di trovarsi in una nicchia privilegiata, avendo evaso di fatto e di diritto; essa consentirà, però, di incidere quanto meno sugli sprechi che caratterizzano la spesa pubblica.

La battaglia da condurre non deve tendere tanto alla limitazione della spesa pubblica, quanto alla limitazione degli sprechi che la caratterizzano e di cui veniamo quotidianamente a conoscenza. Occorrerà ripensare, per così dire, determinati settori, ripensare uno Stato sociale in cui molti di noi credevano, ma che non ha dato risultati soddisfacenti per la forma in cui lo si è attuato. Molti sono, comunque, i settori in cui occorre intervenire.

Occorre tener presente che nel 1992 i nostri fatti finanziari non saranno più domestici e che le stesse nostre misure finanziarie avranno inevitabilmente delle ripercussioni sulla concorrenza internazionale. Lo stesso aumento del prelievo sui salari va, in parte, a carico dell'imprenditore, che da operatore economico lo riverserà sui prezzi finchè ci riuscirà; diventerà, pertanto, un fattore che andrà ad incidere sulla nostra concorrenzialità internazionale. L'appuntamento del 1992 coglie dunque del tutto impreparato il nostro sistema tributario. Si tenga conto (non so se ci sia stato - personalmente, credo di sì - qualche intento da parte di altri Stati) che l'Atto Unico comporterà conseguenze per noi positive e al tempo stesso preoccupanti: positive perchè lo smantellamento delle barriere fisiche, tecniche e fiscali avvantaggerà le nostre imprese; preoccupanti se si considera quanto riportato nel rapporto Cecchini, al quale è allegata una tabella su cui occorre riflettere attentamente e che riguarda il costo in Ecu di ciascuna consegna di beni nei paesi del Mercato comune europeo. Il range va dai 26 Ecu del Belgio agli 89 della Repubblica federale di Germania. Per l'Italia il dato è di 205 Ecu per ciascuna consegna e di 253 per le esportazioni. Nel passaggio di frontiera incidono pesantemente i costi di carattere amministrativo e finanziario.

Io ho avuto occasione di effettuare una ricerca per conto del CNEL un paio di anni fa per individuare quali appunto sono i costi per i passaggi di frontiera e una delle cause è il fuori orario; cioè mentre gli altri paesi della Comu-

nità economica europea hanno adottato la direttiva per la quale il controllo non viene effettuato fisicamente per ciascun bene ma viene fatto a scandaglio e preferibilmente presso il destinatario, dove arriva la merce, qui invece il controllo viene fatto al passaggio della linea doganale, con delle fermate necessarie o talvolta inevitabili per effetto degli scioperi, che aggravano notevolmente i costi. E in questo rapporto Cecchini si dice che un autocarro per percorrere 1.200 chilometri in Inghilterra impiega 36 ore, mentre per coprire la stessa distanza tra Londra e Milano ne impiega 58, senza tener conto del passaggio del Canale, e proprio per la situazione doganale italiana.

Allora da una parte è benissimo se riusciamo con l'Atto Unico a smantellare. Nascono preoccupazioni sull'effettiva volontà di tutti i dodici attorno a queste norme, di arrivare alle due aliquote, ai due *rate* di aliquota dal 14 e 19-20 per cento, al 4 e al 9 per cento e di abolire la zero *rate* prevista in Inghilterra, di formare quella *clearing house* sulla quale si sono sollevati molti dubbi, molte questioni, molte perplessità. E un banco di prova l'abbiamo avuto ancora recentemente quando si è trattato di armonizzare le imposte sui redditi, lì dove il dissenso è stato amplissimo, preoccupante.

Recentemente vi è stato un discorso di lord Lawson sull'impostazione del tutto diversa che l'Inghilterra vuol dare, sia sul piano fiscale sia sul piano concettuale, al funzionamento della Comunità: non una Comunità di regolamenti, ma una Comunità di libertà, secondo il principio «vinca il migliore». Quindi c'è una presa di posizione contro le disposizioni previste per l'IVA, contro le misure sulle ritenute, contro l'uniformità di tassazione. Si è detto: «Ciascheduno si dia gli strumenti adatti», e l'Inghilterra si è data gli strumenti, tanto che la rivista «Economist» ha pubblicato un libretto dal titolo: «United Kingdom is a tax heaven», e questo non è un libretto dei soliti insegnamenti su come si evadono o come si eludono le imposte: questa è addirittura, ripeto, una pubblicazione da parte dell'«Economist». Quindi c'è una concorrenza proprio sulla base della legislazione fiscale.

Nostre preoccupazioni, per converso, mi sembra che siano le preoccupazioni di gettito,

perchè se è vero che dobbiamo ridurre il livello delle nostre accise portandolo a quelle che è il livello medio della Comunità economica europea, avremo una perdita di gettito stimata intorno a 15-20.000 miliardi.

Quindi per il '92 dobbiamo trovarci pronti, questo è un obbligo che abbiamo; oppure ci rendiamo forse ancora una volta inadempienti, ma allora teniamo conto di un certo discredito che ha il nostro paese presso la Corte di giustizia della comunità. Il 40 per cento delle controversie presso la Corte di giustizia riguardano inadempienze dell'Italia e quindi non possiamo neppure facilmente acquisire degli atteggiamenti favorevoli.

Andiamo purtroppo spesso a rimorchio, non abbiamo un'adeguata politica neppure fiscale in sede di Comunità economica europea. Abbiamo avuto lunedì un incontro - avrei avuto piacere di trovare qui il senatore Berlanda e il deputato Usellini - in cui si stava parlando di offerte pubbliche di acquisto, di quella legge sulle OPA che il Senato ha approvato recentemente e che la Camera dovrà discutere, e io mi sono permesso di fare presente che c'è ormai la proposta accettata di una direttiva sulle OPA ed è in quel senso che dobbiamo intervenire. Per fare soltanto un *flash*, ricordo che il disegno di legge sulle OPA italiano prevede che le nostre società siano alla mercè dell'aggressore, mentre voi sapete bene quali sono gli strumenti che possono essere adottati negli Stati Uniti a difesa della società aggredita. La tredicesima direttiva legittima la società aggredita a muoversi in certi modi; il nostro disegno di legge blocca al momento dell'offerta ogni attività della società che è bersaglio: può essere una scelta, questa, ma non dobbiamo farla «in casa», qui a Roma, dobbiamo farla a Bruxelles.

Ecco, temo che ci sia una notevole disattenzione e sempre dei ritardi, anche in materia fiscale.

Ci sono delle scissioni di società (ricordo che la scissione è lo smembramento della società, l'opposto della fusione, un'operazione in cui le azioni non vanno alla società dalla quale sono stati staccati i due tronconi ma vanno agli azionisti), strumento che non è stato adottato neppure dall'ordinamento civilistico.

Per quanto riguarda le fusioni, le concentra-

zioni, da tutti è affermata la neutralità fiscale dell'operazione e quindi noi siamo costretti a fare dei provvedimenti come quello che va sotto il nome «Enimont», per cui abbiamo addirittura la Comunità economica europea che ci dice che questa è una norma che viola le disposizioni antitrust o le norme particolarmente sulle sovvenzioni dello Stato. Questo è stato, a mio avviso, soltanto un parziale adeguamento a una direttiva comunitaria alla quale non ci siamo mai uniformati. Ricordo che proprio nel maggio 1987 ci fu una diffida da parte della Comunità economica europea all'Italia di adeguarsi alla direttiva, risalente all'82, sulle scissioni, cosa che non è stata fatta.

COVI. Stiamo varando in Commissione giustizia una legge, della quale sono io il relatore.

UCKMAR. Ecco, non solo l'apparato legislativo nostro non è, mi sembra, adeguato ai tempi, ma siamo anche in ritardo ad adottare quelle disposizioni che credo non porterebbero svantaggi, anzi ci metterebbero alla pari degli altri membri della Comunità economica europea.

C'è uno stato di cose molto preoccupante, in questa legislazione, perchè (riferisco quanto ha detto il Presidente della Corte costituzionale nel 1988) «va inoltre sottolineato il peculiare impegno richiesto, nell'attuale fase di una legislazione in materia tributaria, che si presenta decodificata, frammentaria e priva di quel coerente disegno generale tanto utile agli operatori giuridici. Da ciò la grande difficoltà per la Corte di coordinare le varie norme, di comporle in un sistema omogeneo e aderente al dettato costituzionale»: queste sono le dichiarazioni fatte in una conferenza stampa dal presidente della Corte costituzionale Saja.

Forse mi sto dilungando su aspetti che non sono strettamente pertinenti, ma volevo cogliere questa occasione per esternare le mie riflessioni un po' amare. Infatti, quello che dispiace è che quando si fanno i programmi tutto sembri combaciare ma poi non si riesce ad attuarli.

Per quanto riguarda gli accertamenti, va rilevato come esistano delle «nicchie» costituite dalle imprese per una sorta di necessaria

difesa, dato che queste tentano di usare determinate possibilità per evitare di dover sopportare un onere che talvolta rischierebbe di metterle fuori mercato. Le imprese, per esempio, si dolgono che ancora non esista una legislazione fiscale sui gruppi: il gruppo è riconosciuto ai fini dell'IVA, limitatamente al fatto finanziario, ma per il resto non ha un riconoscimento e ciò induce le imprese a compiere operazioni non sempre cristalline. Del resto vediamo fenomeni simili in tutta l'Europa: è diffuso l'utilizzo dell'ammortamento, non tanto quello accelerato quanto quello anticipato, che consente di moltiplicare del 2,5 per cento i coefficienti ordinari. Anche questa può essere una sperequazione, dato che gli investimenti delle aziende sono ormai in larga parte non tanto in cemento o in ferro o in macchine, ma in uomini, in intelletti - pensiamo al terziario - e quindi si crea una sperequazione di trattamento a seconda del tipo di investimento compiuto. Negli Stati Uniti solo di recente sono stati reintrodotti i crediti di imposta degli investimenti.

Ho partecipato ad un seminario della Georgetown University e della Erasmus University, i cui atti sono contenuti nel libro: «Tax policy in the twenty first century». È emersa la scarsa fiducia nell'imposizione diretta per le sperequazioni che ne derivano ed anche per la possibilità di fare operazioni sul *computer* che non lasciano traccia. L'indirizzo indicato da alcuni è stato per una imposta sulla spesa, una specie di IVA estesa nel paese, accompagnata da un'imposta patrimoniale, in quanto indubbiamente la imposizione diretta presenta notevoli difficoltà. Se non altro, comunque, l'ammortamento anticipato ha l'effetto positivo di indurre agli investimenti.

Per quanto riguarda il fondo rischi, si continua ad andare avanti sulla base del testo unico del 1986, consentendo di portare a perdita non appena si apra la procedura concorsuale. In base ad una procedura abnorme poi bisogna attendere 10-15 anni. Penso sia necessario stare attenti anche al modo di operare negli altri paesi. Una procedura di *bankruptcy* negli Stati Uniti non dura certo 10 o 15 anni e tutto è collegato ad un altro modo di procedere nell'amministrazione. Faccio ancora un altro esempio. Di recente a seguito

della convenzione tra l'Italia e gli Stati Uniti contro le doppie imposizioni è stato stilato un documento da parte della Joint Committee Taxation in base al quale si prevede una riduzione della tassazione sui dividendi dal 30 al 15 per cento. I due paesi hanno la facoltà di optare o per l'imposizione a carico dell'ero-gante del dividendo ovvero per la possibilità di trattenere soltanto il 15 anziché il 30 per cento, oppure per procedure di applicazione in misura piena, cioè al 30 per cento, con una richiesta di rimborso successiva. Gli americani hanno seguito questa seconda strada. Per quanto riguarda invece il Ministero delle finanze italiano non so quale sia stata la decisione finale, anche se si era orientati allo stesso modo degli americani, cioè per far fare l'istanza di rimborso. Soltanto che negli Stati Uniti il rimborso avviene nello spazio di pochi giorni, mentre da noi occorre fare le istanze in carta bollata, incaricare un professionista a seguire la pratica e poi, dopo 6 od 8 anni, forse si può avere il rimborso. Quindi, prima di adottare norme tecniche prendendo ad esempio quanto accade all'estero, occorre fare una certa attenzione. Così anche a proposito del fondo rischi: so che negli Stati Uniti è stata attenuata la possibilità di portare in detrazione le perdite sui crediti con la valutazione che veniva fatta dall'amministrazione secondo il «prudente apprezzamento».

Per quanto riguarda la tassazione degli interessi delle rendite finanziarie, credo che, se verranno varate, le SIM potranno essere uno strumento importante anche per l'accertamento, come sostituto di imposta. In fin dei conti quello del sostituto di imposta è lo strumento che ha salvato le casse dell'erario, se pensiamo che il 75 per cento delle imposte dirette sono ricevute direttamente dal contribuente in autotassazione o attraverso le ritenute e che il 50 per cento delle entrate dello Stato viene raccolto senza intervento della pubblica amministrazione. Credo che una estensione nel sistema delle ritenute, pur comportando dei gravi oneri di gestione e pur avendo comportato in certi casi addirittura la galera a seguito dei provvedimenti sulle cosiddette «manette facili», potrà dare i suoi effetti.

Forse possiamo richiamare il caso della Cina dove esiste una norma di cui mi attribuisco la

paternità e in base alla quale era stato introdotto il sistema del sostituto d'imposta: la legge cinese prevede che l'1 per cento del gettito sia da assegnare al sostituto per tutte le attività svolte per il servizio che presta, una norma di grande civiltà. Invece da noi ci sono rischi ed addirittura la galera per il semplice ritardo di tre giorni nel pagamento. È un argomento che abbiamo discusso l'altro giorno in un convegno a Milano, nel corso del quale il Presidente del tribunale di Milano ci ha dato delle cifre agghiaccianti: nei primi tre mesi di quest'anno ci sono stati 25.000 rapporti alla Procura della Repubblica di Milano per infrazioni tributarie e sono certo che il 99 per cento di queste infrazioni è dovuto alla interpretazione delle norme, reati che potrei definire di opinione tributaria.

Purtroppo da noi la storia si ripete. La legge è fatta male, è difficile applicarla, i contribuenti sono accusati di evasione, l'amministrazione è accusata di inefficienza e tutto passa al giudice penale. Il finale della storia, che si ripete ogni cinque-sei anni, è il condono, cioè il più nefasto dei provvedimenti che uno Stato di diritto possa adottare, ma che purtroppo diventa giustificato quando ci sono milioni di pendenze; il 30 per cento delle controversie, inoltre, attiene alla materia delle agevolazioni e delle esenzioni.

Ho avuto recentemente occasione di studiare la legislazione sul Mezzogiorno: mentre si pensava che il testo unico diventasse chiaro, ho dovuto constatare che la legislazione è irta di problematiche proprio sull'interpretazione delle agevolazioni: se compete o non compete, se compete soltanto per l'IRPEF o anche per l'ILOR. Ad esempio, un imprenditore che realizza un'innovazione tecnologica e trasforma completamente lo stabilimento non gode dei benefici. Credo che anche per il Mezzogiorno non dovrebbe esserci una politica di esenzioni, in quanto se un imprenditore pensa di perdere in una attività nel Mezzogiorno non ci sarà agevolazione che potrà spingerlo ad investire; se invece un imprenditore guadagna, come è accaduto deve pagare le sue imposte. Se c'è bisogno di interventi bisogna farli per le strutture, non Gioia Tauro, ma strutture adeguate per lo sviluppo industriale: ad esempio, scuole per *manager*, ma bisogna una buona volta abolire gli incentivi in forma di agevola-

zioni ed esenzioni, che complicano il sistema anche nell'attività degli uffici, oltre che nelle commissioni tributarie.

Sulla base dei dati che ho raccolto il 30-35 per cento delle controversie verte sulle agevolazioni; il 20-25 per cento verte sulle leggi di condono, che hanno determinato contenziosi e attese di anni da parte dell'amministrazione per incassare le spettanze del condono stesso. Quando inizio l'anno accademico, spiego che Adam Smith sosteneva che la certezza è la base del sistema; viceversa in Italia è l'incertezza la base del sistema e l'unica certezza è rappresentata dalle ricorrenze dei condoni.

Voglio fare ancora qualche considerazione sulle preoccupazioni che nascono in relazione alle scadenze del 1990 per l'elevata tassazione dei redditi da capitale e dei depositi bancari. Ho il timore che questa scadenza possa indurre molti operatori a trasferire i propri capitali all'estero, dal momento che l'imposta del 30 per cento è tra le più elevate riscontrabili in ambito comunitario, quando ci sono paesi, come la Germania o l'Inghilterra, che dichiarano che non applicheranno alcuna ritenuta, limitandosi in definitiva soltanto ad uno scambio di informazioni. L'esperienza mi dice che le informazioni arrivano a distanza di anni, quando ormai il termine prescrizione per l'amministrazione delle finanze per l'accertamento è già largamente scaduto. L'ABI ha fatto una ricerca dalla quale risultava che portando l'imposta sui depositi al 25 per cento la perdita di gettito sarebbe stata piuttosto modesta; tuttavia accumulando perdite modeste arriviamo alle migliaia di miliardi. Però dobbiamo stare attenti in quanto la perdita che potremmo avere continuando ad applicare il 30 per cento potrebbe essere molto rilevante se la massa imponibile si trasferisse in altri paesi.

A questo proposito mi assumo la responsabilità di avere indicato una norma fiscale che non aveva degli scopi fiscali, ma si prefiggeva solo un rallentamento delle operazioni di esportazione all'estero dei capitali. Credo che il presidente Andreatta possa dare atto di quanto mi sia battuto per la liberalizzazione, alla quale siamo peraltro obbligati per impegni comunitari. Infatti ho avuto notevoli preoccupazioni quando giorni fa sulla stampa è

apparsa una dichiarazione del ministro Colombo, che ipotizzava la reintroduzione di restrizioni valutarie nel 1990 perchè la disparità di trattamento fiscale può spingere dei capitali all'estero. Mi assumo comunque la paternità di un suggerimento che ho fornito al Ministero del commercio con l'estero ed al Ministero delle finanze, con il quale prevedevo che, quando si effettuano tali operazioni di investimento all'estero, la banca che materialmente le effettua invii una copia del mandato all'ufficio del domicilio fiscale del soggetto che effettua l'operazione sull'estero. Di ciò vi è la giustificazione di carattere fiscale, nel senso che il nostro ordinamento tributario prevede la tassabilità in Italia dei redditi prodotti all'estero a favore dei residenti in Italia; sapere che Caio ha esportato 100 milioni all'estero per fare un certo investimento è da questo punto di vista giustificato. Tuttavia la motivazione di questo suggerimento risiede nel fatto che noi italiani non amiamo essere schedati dal fisco e sapere che c'è una segnalazione all'ufficio delle imposte per quell'investimento all'estero può costituire in effetti una remora, una remora che mi auguro temporanea in quanto auspico un pieno adeguamento del nostro paese a quello degli altri paesi industrializzati della Comunità economica europea. Tuttavia, piuttosto che vedere la reintroduzione di limiti valutarie, pensavo che questo strumento potesse raffreddare certi entusiasmi nella esportazione di capitali.

**PRESIDENTE.** La ringrazio per la sua esposizione così completa, dalla quale traspare tutta la sua esperienza in questo settore.

Stiamo esaminando un programma di risanamento della finanza pubblica, prevedendo che, rispetto al prodotto interno lordo, la pressione tributaria passi, all'incirca, dal 42 al 44,5 per cento, con un incremento, oltre la crescita del reddito, di un paio di punti e mezzo. Gli 8.000-9.000 miliardi annui di maggior gettito possono, in linea di principio, essere ottenuti attraverso un'attenta chiusura delle *loopholes* del nostro sistema, mediante una revisione delle esenzioni e delle nicchie di cui lei parlava poco fa? È possibile ottenere qualche risultato già dall'anno prossimo?

Abbiamo assistito alla legislazione affannosa

del 1989, tesa a mantenere fermi obiettivi di un certo ordine di grandezza. Sarebbe dunque possibile, in linea teorica (se il legislatore fosse saggio, se chi propone avesse il senso sistematico), ottenere questi risultati insieme con una razionalizzazione del nostro sistema? Personalmente, eliminerei le discriminazioni a favore dei proprietari di case che le abitano rispetto a chi le acquista; si dovrebbe, cioè, passare da un sistema di coefficienti ad un sistema di reddito figurativo sulla base dell'equo canone o ad un pieno adeguamento dei coefficienti di rivalutazione, che dovrebbero passare da una misura di 300 ad una misura di 700.

Un altro aspetto che ha suscitato perplessità è quello dei coefficienti degli accertamenti per i lavoratori autonomi. Risulta che tali coefficienti siano stati calcolati dalla SOGEI attraverso la distribuzione dell'imponibile in base ai parametri attualmente disponibili, vale a dire le dimensioni dei locali, i costi per il personale, i costi per l'energia, i costi per l'equipaggiamento, i beni e il capitale. Si è constatato che l'imponibile muta al variare dei già citati parametri; sono stati eliminati i casi ritenuti anomali e, una volta fatta la media, è risultato che alcune associazioni (che seguono i propri iscritti anche sotto il profilo della consulenza fiscale) ritengono che il 99 per cento dei contribuenti che usufruiscono dei loro servizi presenta un imponibile sovradimensionato rispetto all'applicazione dei coefficienti.

Uno dei criteri presi in considerazione nel rapporto Guarino per valutare il grado di evasione di talune categorie di lavoratori autonomi era quello del rapporto con il reddito alternativo, con il costo e le opportunità, cioè con il reddito di lavoro delle categorie; nel caso della distribuzione commerciale, si potrebbero considerare, ad esempio, i contratti degli addetti al settore. Ora, non sarebbe ipotizzabile un diverso sistema? Infatti, costruire i coefficienti sulla realtà del passato può, al massimo, distribuire i risultati tra i contribuenti, ma non dà maggior gettito. Ebbene, i 25.000 miliardi di cui al documento in esame costituirebbero un obiettivo aggiuntivo rispetto ad un andamento neutrale, considerato più o meno come una crescita di elasticità di un punto rispetto al reddito? È possibile ottenerli

senza inasprimenti delle aliquote, senza invenzioni peregrine che rendono la contabilità fiscale sempre più lontana da quella economica e civilistica, intervenendo in determinati settori?

Cosa consiglia di fare al Parlamento per essere un migliore legislatore fiscale? Sappiamo bene che l'iniziativa è del Governo e che c'è una certa decadenza degli uffici legislativi; tuttavia, c'è anche la responsabilità di organi costituzionali che costano mille miliardi al contribuente e che devono adeguarsi e avere parole non ambigue. Del resto, lei, che opera sulla base dei testi legislativi ci ha esposto le difficoltà sue e del sistema.

*UCKMAR.* Siamo stati, forse troppo spesso, legati alla chimera della capacità contributiva, della progressività della tassazione. Sovente, il meglio è nemico del bene. Andare a misurare con il bilancino la capacità contributiva dei singoli è difficile. Per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, i dati ci dicono quale possa essere la massa di imponibile. Bisognerebbe, però, pensare ad un redditometro allargato.

Il redditometro attuale fa riferimento agli aerei, alle tenute di caccia, ai cavalli, a beni che poche centinaia di persone possiedono. Occorrerebbe, invece, allargare il riferimento. Sono, infatti, convinto che molti sarebbero disposti ad accettare una tassazione ad un livello più vicino alla realtà. In Italia c'è sempre stata questa sorta di commedia: alte aliquote e basso imponibile. Si è creata anche una diffidenza reciproca tra i soggetti. Ricordo che gli ispettori compartimentali, con i loro studi, davano delle indicazioni in termini di redditometro allargato.

Un redditometro allargato e semplificato consentirebbe, fra l'altro, notevoli risparmi da parte dei lavoratori autonomi; il falegname o l'artigiano non hanno capacità e non hanno tempo per dedicarsi a fare la contabilità con tutte queste difficoltà: lo vediamo anche negli studi professionali, dove bisogna dedicare persone a fare queste cose quotidianamente.

Io credo che il contribuente accetterebbe, purchè fosse certo della reale capacità dei parametri di individuare il suo reddito effettivo, dando, per rispetto del principio della

progressività della tassazione, l'opzione, nel senso che se un contribuente non vuole quei parametri perchè ritiene di avere un reddito inferiore, allora si assoggetta alle procedure normali. Io credo che poter arrivare al redditometro allargato semplificherebbe il sistema e determinerebbe un notevole gettito, perchè questi singoli operatori spendono milioni all'anno per la contabilità e la consulenza fiscale e sarebbe bene che questi milioni andassero alle casse dello Stato.

Quindi credo che sul lavoro autonomo bisognerebbe scegliere la via del redditometro allargato. Quanto meno, non è possibile che uno abbia un reddito inferiore a quello del proprio dipendente.

In secondo luogo mi si dice - me ne intendo poco - che nel settore agrario i coefficienti danno redditi di gran lunga inferiori a quelli effettivi, mentre il presidente Andreatta parlava anche dei fabbricati. Anche questo settore potremmo rivederlo, però forse dando nel contempo la possibilità di portare in detrazione le spese, perchè c'è una larga evasione sulle spese di riparazione e di manutenzione, come il rubinetto che perde: sappiamo che cambiare un rubinetto costa diverse migliaia di lire, ma nessuno è indotto a chiedere la fattura mentre questo consentirebbe quanto meno un censimento di altre attività, quindi possibilità di allargare il reddito a quelle attività...

COVI. Ma parcelle professionali anche detraibili da parte del privato!

UCKMAR. Certo. Credo che quindi questo semplificherebbe notevolmente e, a mio avviso, darebbe certamente (non so se le cifre sarebbero quelle del presidente Andreatta) altro gettito all'erario.

PRESIDENTE. Io avevo sollecitato il discorso dell'organizzazione del lavoro parlamentare in questo specifico aspetto.

UCKMAR. Io faccio riferimento soltanto alle mie esperienze personali. Una volta il Ministero delle finanze aveva un ufficio che si occupava di ciò (e io ricordo anche le pubblicazioni che venivano fatte dal Ministero delle finanze prima della guerra), c'era qualcuno che faceva degli studi; oggi noi abbiamo la

necessità di giovani di alta preparazione, fiduciosi nello Stato, nell'attività futura, negli impegni futuri e poi di «anziani» che siano disponibili a dare una mano: e si trovano anche questi.

BOLLINI. Intanto, signor Presidente, vorrei ringraziare il professor Uckmar: il suo intervento è stato veramente bello ed esauriente, anche se non tutte le cose si possono condividere e forse qualcuna bisognerebbe approfondirla.

È un quadro che però sottolinea come la nostra Commissione registri le entrate, come si dice, prendendo quello che ci passa il convento senza poter dire nulla.

La questione diventa importante, perchè noi avremmo uno strumento per poter incidere, per poter sollecitare una verifica. Ed è il documento a cui il professor Uckmar faceva riferimento, nel quale sono evidenziati gli effetti delle agevolazioni tributarie, e ciò in base ad una precisa norma di legge. Devo dire che tale norma è nata qui a seguito di tante discussioni; ogni anno se ne parlava e poi non se ne faceva nulla. Quando il senatore Forte era Ministro delle finanze mi rassicurò che, per poter fare uno studio adeguato, come avviene in qualche altro paese, sulle cosiddette spese fiscali, avrebbe addirittura investito il Consiglio superiore delle finanze. Io francamente non sapevo come funzionava questo Istituto, poi il senatore Forte passò la mano e venne un altro Ministro. Il professor Uckmar cita questo Consiglio superiore delle finanze e dice che può essere una bella cosa ma non fa nulla.

Ora, il quesito che io pongo al professor Uckmar è questo: io penso che quando il bilancio dello Stato sceglie di finanziare una certa spesa, questa spesa viene iscritta in un capitolo e tutti possono vedere anno per anno se è aumentata, se è invariata o se è diminuita, e possono capire se deve essere confermata, ridotta o annullata. Molto spesso alla spesa corrisponde uno stanziamento preciso; quando invece decidiamo un'agevolazione di carattere fiscale essa scompare dal bilancio, noi praticamente non sappiamo più quant'è la minore entrata che lo Stato deve registrare nel suo bilancio.

Ora è evidente che la sottrazione del dato

conoscitivo priva il Parlamento della possibilità di compiere successive valutazioni. La tecnica di cercare di ottenere dallo Stato delle agevolazioni che sfuggono al controllo parlamentare o comunque dell'opinione pubblica è una tecnica che viene largamente applicata: perchè ottenere 100 miliardi per finanziamenti diretti? È meglio ottenere un'agevolazione tributaria che dura nel corso degli anni.

Oltretutto le agevolazioni tributarie sono legate al reddito; coloro che ottengono queste agevolazioni, anche imprenditori, industriali, ovviamente sanno di ottenere un'agevolazione indicizzata, mentre tuonano contro i salari indicizzati: agli altri no ma a loro sì, questo deve essere concesso.

Molto spesso lo Stato interviene giustamente con delle agevolazioni per sostenere una iniziativa produttiva in difficoltà. Successivamente si registra una espansione nel settore interessato che raggiunge un apprezzabile livello di maturità: non ci sarebbe più alcun bisogno di mantenere questa agevolazione. Tuttavia, appunto perchè non viene evidenziata, non se ne fa il conto di carattere economico, non c'è una documentazione annuale per il Parlamento e l'agevolazione sfugge a qualunque controllo: il bilancio quindi non decide più, ha deciso una volta per tutte e basta.

Ecco, la norma che è stata approvata e poi modificata imporrebbe al Ministero delle finanze di fornire una documentazione integrativa (non c'è bisogno che sia dentro il bilancio perchè il bilancio è già molto complesso) con tutti i dati necessari, con un calcolo sulle dimensioni e sulle conseguenze economiche allo scopo di valutare le agevolazioni, valutare se devono essere confermate o se devono essere corrette. Ci sono difficoltà a fare questi calcoli? È possibile dare un quadro tecnicamente compiuto e ragionevolmente documentato? Noi non ci possiamo accontentare di un elenco di leggi che non dice niente!

Ora lei, professor Uckmar, va in diversi paesi a fare consulenze e io ho visto soltanto alcune situazioni. In Francia hanno una relazione annuale un po' stringata, dietro la quale tuttavia c'è una preparazione abbastanza seria, così come c'è in Inghilterra e negli Stati Uniti.

Noi siamo portati in sede di discussione del bilancio a tentare di renderci conto dell'am-

montare di queste agevolazioni, del loro costo. A chi vanno queste somme? È giusto confermarle o devono essere modificate? Vorremmo poter trovare questi elementi in un documento serio, che non abbia un'incidenza immediata sul bilancio annuale, ma che proponga delle misure, quali quelle che lei ha suggerito per una riflessione.

Sono completamente d'accordo con la sua opinione che queste «nicchie» siano assolutamente ingiuste e creino situazioni di sperequazione, invitando semmai la gente a cercarsi strade per eludere le tasse. Ma, per fornire una documentazione adeguata al Parlamento e all'opinione pubblica occorrerebbe che questo documento venisse presentato. Anch'io penso che il Consiglio superiore delle finanze potesse avere come finalità quella di presentare una simile documentazione. È possibile avere dal professor Uckmar un qualche suggerimento di tipo tecnico-metodologico circa la costruzione di un documento del genere? È possibile avere l'indicazione di quale sia la sede alla quale avanzare una richiesta simile? È vero che il Ministero delle finanze non è sufficientemente attrezzato, ma esiste qualche altro organismo cui fare riferimento?

Recentemente è cambiato il presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, che prima si interessava della materia. Non è possibile trovare qualcuno che faccia una pubblicazione? Potrebbe essere un gruppo di professori universitari. Poi il Parlamento ne trarrà le conclusioni che riterrà più opportune.

Quando il ministro Guarino pubblicò il suo «libro bianco», fece discutere molto e si arrivò alla conclusione che i dati in esso contenuti erano forse veri, ma certamente approssimativi. Tutti guardarono al dettaglio, dimenticando che se non erano 250.000 miliardi ma 200.000 oppure anche 300.000, in ogni caso la dimensione era ugualmente preoccupante. Andiamo verso un'Europa nella quale il sistema fiscale non lascia possibilità di scorribande e quindi dobbiamo prendere provvedimenti. Invece di perderci ogni anno ad esaminare documenti allegati al bilancio, magari sarebbe utile esaminare una documentazione che, fuori della procedura del bilancio, sia poi oggetto di una doverosa risposta.

Sono fermamente convinto del fatto che le



sperequazioni così rilevanti del sistema fiscale determinano una sistematica violazione del diritto costituzionale all'uguaglianza dei cittadini.

In più, per noi parlamentari esiste evidentemente la violazione del diritto all'esame del bilancio nel momento in cui il Parlamento stabilisce determinate spese per categorie di cittadini, che di fatto poi vengono ignorate per mezzo di agevolazioni tributarie.

Per ultimo, signor Presidente, vorrei rilevare che le persone che abbiamo ascoltato ed i documenti che abbiamo avuto sono stati tutti molto interessanti. Però è evidente che l'intervento del professor Uckmar, che non ha letto un documento ma che ha messo in campo una serie di questioni, lascia sperare nell'apertura di una collaborazione con il mondo culturale e scientifico, una collaborazione che forse la Commissione anche di propria iniziativa potrebbe cercare di stimolare.

*UCKMAR.* Credo sia un'opera estremamente difficile affidare al Ministero delle finanze questa indagine quantitativa. Come soluzione alternativa, la prima idea che mi viene in mente è l'obbligo per i contribuenti di specificare, in sede di dichiarazione dei redditi, le esenzioni di cui hanno goduto, portandole come elemento della stessa dichiarazione e prevedendo determinate conseguenze nel caso non si adempisse a tale compito - ad esempio la tassabilità degli stessi proventi -. Credo sia difficile ottenere dall'esterno questi dati.

*PRESIDENTE.* Per esempio, nel caso da lei citato di esenzione dall'imposta del bollo, dove dovrebbe essere dichiarata tale agevolazione?

*UCKMAR.* Si potrebbe predisporre una scheda nella dichiarazione nella quale elencare i benefici goduti. Qual è, per esempio, la perdita di gettito per lo Stato a seguito dell'esenzione a favore della stampa?

Credo che una dichiarazione diretta da parte di ciascuno di noi dovrebbe comprendere anche i redditi esenti. Attualmente informazioni del genere possono essere chieste dal fisco soltanto qualora emergano situazioni di capacità contributiva superiori a quelle dichiarate, vale a dire se qualcuno acquista una villa da 300 milioni e ne dichiara 50 come reddito.

Allora di solito l'interessato tira fuori i BOT che sono esenti. Invece porrei l'obbligo per chiunque goda di redditi esenti di dichiararli, in quanto penso che nessuno sia in grado di svolgere una ricerca capillare.

Ringrazio la Commissione degli apprezzamenti e della fiducia nel CNEL, del quale sono stato recentemente nominato membro e con il quale conto di poter dare un contributo.

*CORTESE.* Ho ascoltato con molto interesse la relazione ed ho notato un suggerimento che viene dato per cercare di uscire dalla situazione di stallo esistente riguardo all'evasione fiscale, soprattutto da parte delle categorie dei lavoratori autonomi e dei piccoli imprenditori. Il suggerimento si configurerebbe in una estensione del criterio presuntivo.

Chiedo se in questa logica si possa ipotizzare una soluzione che mi è venuta in mente. Chi esercita una professione propria, sia nei servizi sia di tipo industriale, può farlo in base ad una autorizzazione pubblica. Qualora facendo una media pluriennale (ci sono le annate buone e quelle cattive e bisogna tenerne conto), qualora in un arco di esercizi non si vada ad una produzione significativa di redditi ai fini della dichiarazione, si potrebbe pensare alla revoca dell'autorizzazione all'attività, in quanto l'attività economica è volta al profitto individuale, ma in base alla Costituzione ha anche una natura sociale. Pertanto, se per un numero consistente di anni questa attività fornisce un reddito così irrisorio da perdere ogni significato sociale dal punto di vista fiscale, verrebbe meno un presupposto dell'esercizio della attività.

Faccio un esempio: se un albergo di 50 stanze in una località balneare produce un reddito inferiore a 10 milioni l'anno per una media di tre anni, non ha senso che continui l'esercizio di questa attività. O comunque potrebbero essere previsti dei limiti di reddito in base ai quali si applica una certa tassazione, articolati naturalmente secondo il tipo di attività. Dico questo perchè ritengo che dallo scandalo di denunce troppo basse derivi anche l'incentivo ad evadere ulteriormente.

*UCKMAR.* Non sarei molto favorevole alla proposta della sanzione, perchè c'è il problema di chi dovrebbe applicarla: infatti ho

sempre paura delle grida manzoniane e l'esperienza della legge n. 516 del 1982 sulle manette agli evasori mi conferma in questo timore. Di evasori in manette se ne sono visti ben pochi e più che altro si è fatto del terrorismo: alcuni giudici hanno fatto del terrorismo creando delle sperequazioni tra una città e l'altra, perchè in una il procuratore della Repubblica era più severo e nell'altra meno.

Credo invece che sia applicabile la seconda soluzione che prevede una sorta di livello minimo; però lasciando sempre la possibilità al contribuente di dimostrare il contrario attraverso una contabilità analitica, anche per rispetto dell'articolo 53 della Costituzione. La mia esperienza mi ha convinto che i cittadini sono disposti a pagare, mentre invece ciò che manca è la certezza; o meglio all'italiano secca che il vicino sia più furbo di lui e pertanto ritengo che dei dati di riferimento oggettivo semplificherebbero le cose ed il rapporto tra cittadini e fisco sarebbe molto più chiaro.

**PRESIDENTE.** Sarebbe pensabile che nel caso in cui il reddito denunciato non corrisponda a quei coefficienti, oltre all'onere della tenuta della contabilità il contribuente autorizzasse il fisco a controllare la consistenza dei suoi conti correnti bancari del quinquennio precedente? Cioè emettere una specie di mandato nella stessa dichiarazione dei redditi al fisco per operare un certo controllo?

**UCKMAR.** Certo.

**BONORA.** Vorrei farle una domanda strana. Facciamo un'ipotesi di detraibilità totale in cui ciascuno denuncia tutto quello che ha incassato e tutto quello che ha speso.

Lei quali esclusioni farebbe in una ipotesi di questo genere?

**UCKMAR.** Io sono sempre stato contrario alle agevolazioni e alle esenzioni.

**BONORA.** La seconda domanda è questa. Parto dalla convinzione che la grande evasione non sia niente altro che la somma delle piccole evasioni. So per certo che anche altri paesi, che portiamo spesso ad esempio, registrano invece delle consistenti evasioni, più

consistenti di quello che siamo portati a credere.

Secondo lei il sistema dell'IVA, nell'ipotesi dell'Europa del '92, è il sistema migliore attualmente conoscibile per l'imposizione sul trasferimento di denaro?

**UCKMAR.** A me sembra di sì, anche sulla base delle esperienze degli Stati Uniti e del Giappone che sono orientati verso questa forma di imposizione; almeno gli studiosi vorrebbero farne l'imposta principale: è un po' una *expenditure tax*, come Kaldor aveva ipotizzato.

**PRESIDENTE.** Questa idea non determinerebbe alcuni vantaggi, ma porterebbe ad un censimento dei patrimoni, perchè se denuncio un reddito per sottrarre risparmio, devo dimostrare di averlo investito e quindi vi è un censimento sul patrimonio, che probabilmente ricostituisce una certa progressività.

**UCKMAR.** Noi parliamo di evasione in Italia, ma negli Stati Uniti, dove i calcoli li fanno fare abbastanza, hanno calcolato 92 miliardi di dollari di evasione, pari al 50 per cento del deficit pubblico. Anche in Germania è sintomatico che quando si è introdotta una ritenuta del 10 per cento sugli interessi ci sia stata una fuga di capitali, segno evidente che i percipienti non dichiaravano.

In Italia forse è accentuata la piccola evasione.

**BONORA.** Il redditometro è uno strumento assolutamente relativo: si fanno infatti dei calcoli sul reddito per aree geografiche che danno risultati assolutamente opinabili. Lei ci ha già parlato del redditometro; potrebbe soffermarsi ancora un momento, allargando il discorso con qualche esempio?

**BOLLINI.** L'esperienza del redditometro si sta esaurendo negli altri paesi e c'è una evoluzione negativa, ad esempio in Francia.

**UCKMAR.** In Francia viene largamente usato.

**BONORA.** Il redditometro richiede aggiornamenti continui e molto rapidi, anche perchè

l'evoluzione negli ultimi 10 anni è stata molto più accentuata in termini percentuali rispetto agli ultimi vent'anni.

**UCKMAR.** Infatti prevederei un decreto ministeriale, che anche ogni anno potrebbe modificare i coefficienti.

Certo bisognerebbe andare a vedere. Il redditometro dovrebbe essere piuttosto dettagliato. Tuttavia, il reddito del lavoratore autonomo che abbia dei dipendenti non può essere mai inferiore a quello di un suo dipendente. Ci sono riferimenti per ciascuna categoria di attività: ad esempio, per i parrucchieri, l'energia elettrica consumata dai caschi; per i gestori dei bar, i chili di caffè acquistati.

**BONORA.** Ma se comprassi tanti libri rinunciando ad altre cose?

**PRESIDENTE.** Ciascuno ha uno suo modello di consumo. Dedicare la metà del proprio reddito agli studi è una scelta di vita. Qualora, in termini di capacità contributiva, ci si basasse su questo solo indicatore, i risultati sarebbero abnormi. Occorre invece individuare una serie di indicatori che convergano verso il reddito medio, che potrebbe essere fissato tra i 20 e i 50 milioni annui. Ciò permetterebbe di ottenere un recupero dell'evasione.

**FERRARI-AGGRADI.** Le farò una domanda che probabilmente le sembrerà strana, ma che si riferisce ad un fenomeno che, secondo me, viene oggi sottovalutato.

Io vivo nel Veneto, in una Regione che è stata sempre caratterizzata da un forte incremento demografico. In questo momento, in Veneto c'è carenza di manodopera e si verificano episodi tristi di cui sono vittima lavoratori provenienti dal Mezzogiorno, cui si rimprovera di occupare preferibilmente posti negli

uffici anziché nelle fabbriche. Si sta organizzando una certa immigrazione. Molti veneti dicono di essere dispiaciuti di non avere più di un solo figlio, ma che le tasse sono troppe. Tutto ciò induce a pensare che se ci fossero determinate agevolazioni fiscali le famiglie venete avrebbero più figli. Non so, francamente, quanto ciò potrebbe essere produttivo; le chiedo, tuttavia, se, a suo avviso, sarebbe ipotizzabile una forma di agevolazione tributaria, magari anche sotto forma di contributo.

**UCKMAR.** Non so quanto alcuno possa essere indotto ad avere più figli per effetto di un'agevolazione fiscale. Una considerazione a fini fiscali degli oneri per il mantenimento delle famiglie numerose si potrebbe anche valutare. Tuttavia, come ripeto, sono personalmente contrario ad ogni tipo di esenzione o di agevolazione.

**PRESIDENTE.** Il discorso si potrebbe anche ribaltare, nel senso che chi ha mezzi per mantenere una famiglia numerosa dimostra una certa capacità contributiva. Ad ogni modo, rispetto ad altri paesi, in Italia l'indicatore «famiglia» non viene valutato in maniera congrua in termini quantitativi.

La ringraziamo molto, professor Uckmar; qualche volta c'è stata l'occasione che lei fosse uno di noi e sentiamo quanto questa istituzione avrebbe aumentato la sua competenza, se così fosse avvenuto.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 11,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

DOCT. ETTORE LAURENZANO