

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

159° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 29 GIUGNO 1988

INDICE

Commissioni riunite

5^a (Bilancio - Senato) e V (Bilancio - Camera) *Pag. 3*

BILANCIO (5^a)

MERCLEDÌ 29 GIUGNO 1988

7^a Seduta congiunta (pomeridiana)

con la

V Commissione (Bilancio)
della Camera dei deputatiPresidenza del Presidente
ANDREATTA

Interviene il sottosegretario di Stato per il bilancio e la programmazione economica Rubbi.

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

La seduta inizia alle ore 17,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1988-1992 (Doc. LXXXIV, n. 1): audizione dei rappresentanti del Centro Europa Ricerche (CER) e di Prometeia

Dopo un breve introduzione del presidente Andreatta, ha la parola il professor Spaventa, il quale fa presente preliminarmente che l'ultimo rapporto del CER assume come obiettivo la stabilizzazione della relazione del debito pubblico con il prodotto interno lordo prefigurando uno scenario tendenziale e l'indicazione dei settori d'intervento. Al riguardo, è opportuno tener conto del fatto che sono in corso di rielaborazione i dati alla luce delle nuove stime dell'ISTAT e della manovra dei 7000 miliardi già attuata dal Governo.

Ha la parola quindi il professor Pedone, il quale, nel confermare che il CER ha scelto l'obiettivo della stabilizzazione della crescita tra debito pubblico e prodotto interno lordo, in quanto un determinato *stock* di indebitamento può determinare un eccesso di offerta di titoli e quindi difficoltà di collocamento, fa presente che, di fronte allo scenario attuale, si hanno tre possibilità, tutte tali da comportare instabilità monetaria, legata essenzialmente all'elevatezza del rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Le tre strade consistono nell'accorciamento delle scadenze (che accentua però la instabilità del debito), nella elevazione dei tassi di interesse (che fa autoalimentare il debito), e nell'introduzione di vincoli amministrativi (che provoca però distorsioni negli impieghi delle risorse).

Passando alle modalità alternative con cui attuare la stabilizzazione, il CER si è dichiarato contrario alla concentrazione dell'intervento su un unico strumento nonché all'attuazione di misure di carattere amministrativo, privilegiando invece una azione complessiva tale da utilizzare più strumenti e tenendo conto che il tasso reale sui BoT dipende dall'andamento del rapporto tra il fabbisogno complessivo e il prodotto interno lordo. Sui tempi dell'obiettivo occorre poi considerare l'effetto di numerosi elementi, come le variabili estere e i ritardi nella interazione con quelle interne.

Quanto poi alle dimensioni degli obiettivi, non si esprime un giudizio soddisfacente e vengono riconosciuti rischi di instabilità interna ed esterna circa gli andamenti tendenziali: comunque non si ritiene che si sia in presenza di un rapido aggravamento delle condizioni della finanza pubblica, almeno alla luce degli ultimi dati; e ciò anche presupponendo una invarianza del cambio pur in presenza di un *deficit* con i conti con l'estero.

Tenuto conto della variabili considerate, il quadro programmatico prescelto tiene conto di uno strumentario che si organizza intorno ai quattro poli di una politica dei redditi generalizzata (con una crescita reale delle retribuzioni pari alla metà di quella del PIL), di un

decremento dei tassi reali sui BoT (nel rispetto di quelli internazionali e alla luce sia dell'evoluzione del fabbisogno che del premio per il rischio legato alle aspettative di cambio), di un contenimento del tasso di crescita della spesa pubblica e di un maggiore prelievo tributario ottenuto mediante una ricomposizione delle entrate: tutto ciò in linea con l'obiettivo della riduzione del rapporto tra fabbisogno e PIL.

Una specificazione da affettuare - osserva il professor Pedone - è che il modello prevede l'azionamento dei primi tre tipi di manovra, lasciando a quella relativa alle imposte dirette una efficacia residuale compensativa.

Sulla base delle simulazioni effettuate si ottiene una riduzione del fabbisogno sul prodotto interno lordo pari a 5 punti, che è un risultato dovuto ad una diminuzione delle spese correnti del 2,2 per cento sul prodotto interno lordo e ad un incremento delle entrate totali del 2,8 per cento sul prodotto interno lordo, laddove è da specificare che la riduzione delle spese correnti è dovuta per la gran parte alla contrazione dei tassi di interesse passivi.

Quanto alle misure di carattere tributario, premesso che non viene giudicata concreta la possibilità di ottenere gettito considerevole dalla riduzione dell'area di evasione, i criteri per la manovra tributaria vengono riconosciuti nella diminuzione dell'incidenza sui redditi considerati tutti imponibili, nell'ampliamento della base sottoposta a tassazione, nell'adeguamento ai sistemi tributari europei e in un collegamento più stretto tra prelievo tributario e servizi pubblici erogati. Una caratteristica a cui non viene spesso prestata eccessiva attenzione riguarda il peso elevato degli automatismi nel prelievo tributario.

In conclusione, mentre sul lato delle entrate l'intervento dovrebbe riguardare l'IRPEF, l'IVA, l'IRPEG e la potestà impositiva degli enti locali, sul lato della spesa si è pensato essenzialmente ad un intervento concentrato sulla riduzione dei tassi di interesse, essendosi ritenuti limitati gli effetti di eventuali misure sulle pensioni e sulla sanità.

Il professor Spaventa aggiunge che appare difficile realizzare gli obiettivi del documento governativo alla luce delle cause dell'evoluzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto

interno lordo e che è difficile altresì effettuare previsioni, data la instabilità di quei mercati che tengono molto conto dei disavanzi e che richiedono quindi che venga dato un segnale verso una tendenza alla riduzione dei fabbisogni. Occorre altresì ricordare che una rivalutazione dei coefficienti catastali del 10 per cento potrebbe portare a maggiori entrate pari a 1.650 miliardi e che comunque si può discutere una imposta sull'energia.

I parlamentari rivolgono alcuni quesiti ai rappresentanti del CER.

Il presidente Andreatta intende conoscere quali effetti possano avere sul prodotto interno lordo e sui prezzi le manovre di correzione della finanza pubblica e se l'ordine di grandezza di tali correzioni sia quello preconizzato dal Governo. Intende altresì conoscere quali siano gli effetti della eventuale riduzione del fabbisogno sulla bilancia dei pagamenti.

Il senatore Cavazzuti, riferendosi alle diverse simulazioni del Tesoro rispetto a quelle del CER, soprattutto in ordine ai diversi obiettivi, chiede se alla base non sussista la previsione degli effetti del varo della manovra nel suo complesso.

Il professor Pedone fa osservare che era necessario tenere conto nelle simulazioni degli effetti di tutta la manovra di politica economica. Si è assunta l'ipotesi di invarianza del differenziale tra tassi esteri e tassi interni, il che può essere plausibile se il cambio è costante. In ordine poi alle differenze con il documento governativo, cambiano i quadri di riferimento, che sono la Pubblica amministrazione per il CER e il settore pubblico per il documento governativo.

Il presidente Andreatta chiede di conoscere se sia realistico un abbattimento notevole del fabbisogno nel 1990 e il professor Spaventa fa rilevare che nel 1986 tale riduzione è stata ancora maggiore.

Il presidente Andreatta fa rilevare, poi, che, dal momento che la gran parte della riduzione di spese è da imputare alla componente relativa agli interessi, la manovra ipotizzata dal CER si scarica quasi integralmente sulle entrate: conferma il professor Spaventa, mentre il professor Pedone fa notare che è difficile immaginare una riduzione rilevante della spesa, il che non esclude però una riduzione

ancora maggiore dei tassi che conseguirebbe (invece che anticipare) al decremento del fabbisogno.

Il senatore Malagodi chiede in che misura il CER abbia tenuto conto delle pressioni del mondo sindacale e dei vincoli imposti dall'economia europea, mentre il presidente Andreatta chiede in che misura si sia tenuto conto degli effetti del contratto relativo al settore della scuola.

Il deputato Macciotta domanda se sia stata effettuata una valutazione degli effetti sugli altri comparti del pubblico impiego nonché del meccanismo pensionistico previsto dalla legge finanziaria 1988.

Il professor Spaventa fa notare che, considerando solo l'accordo relativo alla scuola, la crescita delle retribuzioni tendenziali deve essere incrementata dello 0,3 per cento per il 1988, del 3,7 per cento per il 1989 e dello 0,4 per cento per il 1990, il che richiede uno sforzo ancora maggiore per raggiungere l'obiettivo.

Il professor Pedone fa rilevare che, per fronteggiare le probabili difficoltà sul lato del collocamento dei titoli, occorrerà fare sempre maggiori sforzi, a meno di non imboccare le strade pericolose dianzi accennate.

Il presidente Andreatta fa presente che occorre concentrare nei primi anni la manovra, allo scopo di preparare il quadro macroeconomico italiano all'impatto connesso all'ingresso nell'economia comunitaria. Chiede di conoscere come sia possibile mantenere l'incremento del prodotto interno lordo nonostante l'incremento della pressione tributaria.

Dopo che il senatore Malagodi ha fatto rilevare che occorre tener conto anche della sensibile riduzione degli utili quale si realizzerà in alcuni settori a causa della integrazione europea, ha la parola nuovamente il professor Pedone, il quale, riprendendo il quesito del presidente Andreatta, fa presente che l'incremento della pressione tributaria avrà effetti limitati sul prodotto interno lordo sia per l'incremento delle esportazioni sia per l'aumento degli investimenti indotto dalla discesa dei tassi di interesse.

Dopo che il professor Spaventa ha fatto osservare che, se il pubblico non ritiene solvibile del tutto lo Stato, non si verifica un

effetto di maggiore risparmio e che si vanno aggiustando verso il peggio le previsioni relative alla bilancia dei pagamenti per la sostenutezza della domanda, il senatore Ferrari-Aggradi ricorda che occorre tener conto dei vincoli energetici e alimentari nonché - unitamente all'esigenza di un maggior raccordo tra gli interventi tributari e la tipologia complessiva dell'ordinamento fiscale - della possibilità di una stretta recessiva a cui è possibile sfuggire solo avendo una visione di medio periodo della finanza pubblica.

Il professor Pedone concorda con l'importanza delle politiche strutturali, anche se a suo avviso occorre tener presente il quadro macroeconomico complessivo e la sua composizione: in particolare, in relazione alla stretta recessiva, essa non sarebbe risolutiva, in quanto porterebbe ad una autoalimentazione del debito e ridurrebbe l'attività privata.

Dopo un breve intervento del sottosegretario Rubbi, il quale mette in luce la connessione tra l'anticipo della manovra e la credibilità del piano, il professor Pedone fa notare che l'obiettivo di abbassare il tasso di interesse è conseguibile se anzitutto si riduce il fabbisogno.

Il professor Spaventa fa presente che non appare fattibile diminuire il livello di *welfare* della società italiana e che tra l'altro non sortirebbe alcuna conseguenza da un'eventuale stretta monetaria, dato l'effetto di anticipo, che porterebbe il Tesoro di fronte ad alternative ancora più drastiche e che si pongono in termini di incremento ulteriore dei tassi di interesse o monetizzazione del debito.

Al deputato Calderisi, che fa rilevare l'ottimismo delle valutazioni del CER, soprattutto per quanto riguarda l'evoluzione dei prezzi, il professor Spaventa fa osservare che vi sono spinte al rialzo per la crescita mondiale e che non sussistono sintomi di imminente recessione.

Si passa all'audizione dei rappresentanti di Prometeia.

Il professor Onofri, nell'illustrare una serie di tabelle, fa presente che l'Istituto ha focalizzato la propria attenzione su due tipi di risultati, di controllo l'uno e di stabilizzazione finanziaria il secondo, laddove il primo tiene conto di una serie di misure specificate e il

secondo di misure aggiuntive pari ad una media di 12 mila miliardi annui. Al riguardo, chiarisce che, nella soluzione di controllo, il problema centrale è rappresentato dall'evoluzione del reddito da lavoro dipendente nelle Amministrazioni pubbliche, previsto in termini elevati, nonché dall'andamento progressivamente peggiore del saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti.

Egli fa, altresì, notare che, se il reddito da lavoro dipendente delle Pubbliche amministrazioni cresce ad un tasso superiore rispetto a quello del prodotto interno lordo e della produttività per addetto di tutta l'economia, ciò implica una redistribuzione di reddito forse non desiderata: soprattutto se si tiene conto del fatto che l'unione monetaria implica tendenziali armonizzazioni del cambio e dei conti con l'estero per garantire le quali occorre elevare la competitività del sistema e dunque non sottrarre risorse a vantaggio del reddito da lavoro dipendente pubblico. L'alternativa si pone in termini di rialzo del tasso di interesse nel tempo, il che rende ancora più improbabile ogni piano di rientro.

Passando alla soluzione di stabilizzazione finanziaria, volta a privilegiare l'obiettivo di una sostanziale parità del saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti, il professor Onofri, dopo aver illustrato alcuni grafici che evidenziano l'evoluzione dal 1862 del rapporto tra il debito pubblico e il PIL e delle quote sul PIL stesso del fabbisogno primario e degli interessi, si sofferma sull'andamento del prelievo fiscale e della cosiddetta tassa da inflazione. Facendo osservare al riguardo come l'andamento di tale grandezza rispetto al PIL sia stato alla base della crescita del debito negli anni '80. Ciò significa che per attuare una riduzione del tasso di crescita reale degli interessi occorre fare uno sforzo aggiuntivo per limitare la crescita del debito e a ciò varrebbe, come effetto d'annuncio, realizzare un tentativo per dare maggiore credibilità alla riduzione del fabbisogno attraverso l'innescamento di automatismi per la riduzione delle spese e per l'incremento delle entrate.

Al presidente Andreatta che chiede quale rapporto sussista tra tali previsioni e il provvedimento governativo, il professor Onofri fa presente che esiste una differenza di inflazione prevista nel senso che il documento governativo appare più ottimista.

Il professor Tantazzi fa osservare che sussistono valutazioni diverse rispetto al CER in ordine all'evoluzione del saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti.

Quanto poi alla gestione dei flussi di capitale, occorre far presente che le simulazioni di Prometeia scontano un deflusso connesso alla libertà di capitali che si determinerà dal 1990 in poi.

Conclude facendo osservare che sussistono previsioni al rialzo per i tassi di interessi internazionali.

Il senatore Barca chiede se nell'evoluzione del PIL si sia tenuto conto della disaggregazione fra Nord e Sud e quale effetto si determini in ordine al tasso di disoccupazione. Rileva poi che il concetto di specificità introdotto nel contratto per la scuola suscita non poche perplessità.

Il professor Onofri, nel far presente che il modello di Prometeia non permette di tenere conto della distribuzione territoriale all'interno dell'incremento del prodotto interno lordo, fa osservare che il tasso di disoccupazione dovrebbe lievemente aumentare a seguito di una compensazione tra maggiori esportazioni e investimenti, da un lato, e evoluzioni in linea dei salari e minori consumi, dall'altro.

In tale scenario appare dunque in tutta la sua gravità il recente contratto siglato per il settore della scuola, che ricorda in qualche modo quello del 1962.

Il presidente Andreatta, concludendo, fa osservare che indubbiamente sussistono evidenti rischi, in quanto tutto sembra ruotare intorno alle politiche dei redditi e alla riduzione del disavanzo primario con tempi ridotti per effettuare l'aggiustamento, nell'ipotesi che il 1988 non veda il varo di misure drastiche.

Le audizioni di cui all'ordine del giorno sono quindi dichiarate concluse.

La seduta termina alle ore 20,15.