

VI.

SEDUTA DI GIOVEDI' 19 FEBBRAIO 1976

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **PRINCIPE**

PAGINA BIANCA

## La seduta comincia alle 10,10.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Paolo Sylos Labini per aver accettato il nostro invito e soprattutto per avervi aderito nonostante il brevissimo preavviso.

Il tema della nostra indagine è la funzione di indirizzo e di controllo del Parlamento sulle partecipazioni statali. Gradiremmo sentire in proposito i suoi suggerimenti.

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Vorrei dividere la mia relazione in due parti, affrontando nella prima i problemi inerenti al quadro generale e nella seconda quelli più strettamente connessi con il tema specifico dell'indagine.

Nel quadro economico complessivo, che è di crisi, fino a pochi anni fa le partecipazioni statali erano considerate un modello che altri paesi, come l'Inghilterra e la Svezia, cercavano di imitare. Negli ultimi anni, però, la situazione è cambiata: perché?

Le cause vanno ricercate soprattutto nella crisi petrolifera, che ha inciso profondamente sulle economie italiana e inglese ed ha messo in chiara evidenza come i nostri mali siano maggiori di quelli degli altri paesi, inclusa la stessa Inghilterra.

Premesso che i mali italiani non sono soltanto economici ma vanno ben oltre, quelli economici in che cosa consistono? In primo luogo bisogna sottolineare che i profitti industriali sono andati progressivamente diminuendo.

La presenza inoltre di tre bilanci - il bilancio per gli azionisti, il bilancio per il fisco e quello per l'amministratore delegato - ripropone i vecchi problemi della riforma delle società per azioni e della riforma dei bilanci, senza le quali non vi è effettiva possibilità di controllo neppure sulle imprese a partecipazione statale.

Se dunque non si può fare affidamento sui bilanci, un'indicazione può essere ricavata partendo dal valore aggiunto e detraendo da questo aggregato la somma dei salari e degli stipendi: la differenza rappresenta i profitti, compresi gli interessi,

più gli oneri generali. Ora, la quota dei profitti e degli oneri generali sul valore aggiunto è in declino in Italia - sia pure con oscillazioni - e questo declino si è andato accentuando negli ultimi anni. Si può ricorrere anche a indagini speciali, come quelle compiute dalla Mediobanca che riguardano un certo gruppo rappresentativo di imprese.

Il punto centrale sta in ciò, che nell'industria manifatturiera gli aumenti di costo delle materie prime, dell'energia e del lavoro in media possono essere scaricati in misura incompleta sui prezzi: il risultato è uno « schiacciamento » del margine lordo di profitto.

Questo è un fenomeno inoppugnabile che è alla base di molti problemi ed anche delle difficoltà delle partecipazioni statali; è alla base dell'aumento del numero dei salvataggi e della necessità di interventi di vario tipo, attuati attraverso la GEPI; era anche alla base di un certo aumento di investimenti esteri: accadeva che certe società straniere potevano, con poca spesa, acquistare certe imprese nella speranza che queste imprese, essendo state sottocapitalizzate, in breve tempo divenissero profittevoli; per altro tale speranza è andata spesso delusa, per cui le società straniere hanno cominciato a lasciare il nostro paese.

Quel fenomeno, infine, è alla base dell'intervento sempre maggiore delle partecipazioni statali, soprattutto in certi anni, durante i quali gli investimenti delle partecipazioni statali sono cresciuti in maniera assai rilevante, occupando quello spazio che le imprese private mostravano di non poter colmare. Ciò ha fatto da « paracadute » negli anni 1968-1971 - nel periodo che potremmo definire della crisi prepetrolifera - durante i quali gli investimenti delle partecipazioni statali sono cresciuti con un ritmo notevole.

Dopo la crisi petrolifera la situazione si è aggravata, perché gli investimenti delle partecipazioni statali non hanno più assolto a questa funzione di « paracadute ». Infatti, mentre fino al 1971 gli investimenti andarono aumentando fino a raggiungere il 32 per cento, negli anni successivi, - secondo la *Relazione sulla situazione eco-*

*nomica del paese* - gli investimenti in termini reali hanno toccato il 10 per cento circa nel 1972, il 2 per cento nel 1973, fino a risultare addirittura negativi nel 1974, mentre da alcuni dati si prevede per il 1975 un andamento anche più insoddisfacente. Gli investimenti privati, pur avendo avuto segno positivo nel 1973-74, non sono riusciti a compensare in misura adeguata la flessione degli investimenti delle partecipazioni statali.

La mia interpretazione è che le partecipazioni statali hanno risentito da un lato di fattori che toccavano anche le imprese private, mentre dall'altro hanno potuto ottenere minori aiuti attraverso i fondi di dotazione; l'indebitamento a breve con le banche è fortemente cresciuto, anche per i ritardi nell'effettiva erogazione dei fondi di dotazione: quell'aumento è un indice chiaramente patologico.

I fondi di dotazione sono diminuiti a causa delle tremende condizioni in cui versa la finanza pubblica, assillata da spese improduttive che fanno lievitare i disavanzi degli enti pubblici sia centrali, sia locali, sia assistenziali. Tali disavanzi in qualche modo dovevano pur essere finanziati, per cui si sono sottratti dei mezzi al sistema produttivo, attuando una maggiore lesina rispetto al passato e rispetto alle esigenze che si prospettavano nella concessione dei finanziamenti alle partecipazioni statali.

Nella crisi della finanza pubblica si può quindi ricercare la causa della riduzione dei finanziamenti esterni.

Oltre i fondi di dotazione e i vari contributi pubblici, le altre forme di finanziamento sono essenzialmente tre: l'autofinanziamento, le banche e la borsa. L'autofinanziamento deriva dal profitto: essendo questo in difficoltà negli ultimi anni, anche l'autofinanziamento è carente. Ci sono poi le banche, le quali però, sia a causa delle difficoltà generali, sia per la convenienza che vi hanno trovato, hanno accresciuto i prestiti agli enti pubblici, fidando nella garanzia dello Stato, e ciò a danno delle imprese pubbliche e private.

Infine vi è la borsa, ma tutti sanno come questa da anni si trovi in difficoltà. Le cause di ciò le ritroverei in primo luogo nella caduta dei profitti: l'andamento della borsa è strettamente legato all'andamento dei profitti, che danno luogo a distribuzione di dividendi o di azioni gratuite o alla cessione agli azionisti di azioni ad un prezzo più basso di quello quotato

sul mercato. Con la caduta dei profitti - iniziata nel 1961 - la borsa è entrata in una situazione di difficoltà, resa ancora più grave da una serie di mali di natura strutturale che prima erano stati nascosti dagli alti profitti.

Il primo di questi mali è costituito dall'assurdo sistema fiscale che punisce - sia per forza di inerzia, sia per tendenze di tipo populistico e demagogico, tante volte riconosciute, mai però affrontate seriamente - l'emissione e l'acquisto di azioni.

Un secondo importante motivo è da scorgersi nella legge sulle società per azioni che, vecchia di circa un secolo, è del tutto inadeguata e rende la borsa una specie di giungla con rischi molto alti, soprattutto per i piccoli risparmiatori, per quello - cioè - che viene definito il « parco buoi ». C'è poi la grave instabilità politica, che si riflette anche sulla borsa.

Riassumendo, abbiamo difficoltà di finanziamento attraverso le azioni, difficoltà di finanziamento attraverso le banche - essendo una parte cospicua dei mezzi liquidi assorbiti dai crescenti *deficit* della finanza pubblica - e difficoltà di autofinanziamento. Scusate se è poco!

Tra l'altro una situazione di questo genere rende i dirigenti degli enti di gestione maggiormente dipendenti dal potere politico e aumenta pertanto le tentazioni di clientelismo e di favoritismo e i pericoli del *do ut des*; non è solo la natura umana che porta a questi fenomeni patologici, vi influiscono anche le circostanze. Paradossalmente la riduzione dei profitti ha ridotto l'autonomia delle imprese a partecipazione statale ed ha aumentato i rischi di clientelismo e di corruzione; dico paradossalmente, perché potrebbe sembrare che, viceversa, il profitto sia qualcosa che riguarda solo le imprese private e che non incide sulla condotta di quelle pubbliche.

Questa riduzione non si è verificata soltanto in Italia ma, ad esempio, anche in Inghilterra e negli Stati Uniti, dove lo scorso anno, durante un mio soggiorno, ho avuto modo di condurre uno studio sull'andamento dei profitti. Anche negli Stati Uniti ho riscontrato una flessione, che ha avuto inizio prima che da noi: ma è una flessione molto più dolce, meno grave, per cui la maggior parte degli economisti non se ne è neanche accorta, e chi se ne è accorto non ha colto il fenomeno nei suoi esatti termini, in quanto non ha isolato, come invece va fatto, l'industria manifatturiera.

turiera, il settore più dinamico dell'economia moderna.

Questa situazione, che non è dunque una situazione solo italiana, è dovuta ad una serie di fattori. In primo luogo sta cambiando il rapporto contrattuale politico-economico tra i paesi fornitori di materie prime e quelli trasformatori: il caso del petrolio ha costituito una denuncia clamorosa del fenomeno. I costi di produzione hanno così avuto una spinta molto forte verso l'alto fin dal 1969-1970.

Un altro fattore è rappresentato dalla crescente concorrenza internazionale che, anche se non tanto sui mercati americani, ha riguardato anche le imprese degli Stati Uniti d'America: mi riferisco soprattutto al Giappone e all'Europa.

C'è poi, in tutti i paesi, la forza crescente dei sindacati, che hanno spinto in alto il costo del lavoro, che incide sull'aumento dei prezzi. Pertanto, se ci sono costi crescenti, il trasferimento sui prezzi, soprattutto in paesi come l'Italia e l'Inghilterra, non è completo e c'è una sorta di compressione del margine lordo del profitto. Il profitto si può ricostituire a costi decrescenti, cioè o con salari che aumentino meno della produttività, o con flessioni nei prezzi delle materie prime: situazioni che negli ultimi anni sono state molto rare. Questa compressione dei profitti in paesi come l'Italia, dove c'è un movimento sindacale molto forte, o come l'Inghilterra, per ragioni diverse, unita ad altri fattori ha avuto una importanza rilevante.

Da queste constatazioni si possono trarre diverse illusioni, di opposto colore politico, reazionarie - come quelle di coloro che dicono che bisogna « mettere a posto » i sindacati - oppure progressiste. Io sono su questo versante: è un fatto innegabile che i sindacati hanno acquistato una grande forza, che può essere usata in senso progressista. È una forza contrattuale con la quale bisogna fare i conti. In che modo? Non serve l'esortazione alla moderazione dei salari. Sarebbe invece utile che i sindacati si attrezzassero per compiere sistematicamente analisi critiche della situazione economica per elaborare strategie di ampio respiro, dato che l'interesse della classe operaia non consiste affatto nell'ottenere i più alti aumenti possibili dei salari monetari. I sindacati dovrebbero esigere conferenze periodiche al livello del governo e al livello delle partecipazioni statali, con pro-

grammi e proposte molto precise sui salari e sulla stessa produttività, considerati nel quadro dell'intera economia.

Il problema con la controparte sindacale va posto correttamente dal punto di vista delle imprese a partecipazione statale; rispetto ad esse in particolare il sindacato non si pone come una parte ostile, nemica, perché può agire facendosi carico di problemi di politica economica generale e non semplicemente dell'ambizione di ottenere maggiori salari; ché, in fondo, il concentrare tutto sulla rivendicazione salariale rappresenterebbe il classico « piatto di lenticchie ». Ci sono segni molto confortanti di una evoluzione in questo senso della politica sindacale, attenuati dalla constatazione che non di rado si abusa di grandi parole d'ordine come mezzogiorno, occupazione e così via, senza riempirle di contenuti più precisi a livello di proposte.

Questo, secondo me, è il quadro generale nel quale bisogna collocare oggi la riflessione sulle imprese a partecipazione statale. Da questo quadro emerge che la necessità di indirizzi e di controlli si è accresciuta negli ultimi anni: si comprende quindi come si sia avvertita l'esigenza di una indagine conoscitiva come questa. Infatti, con la maggiore dipendenza delle imprese a partecipazione statale dal mondo politico, sono aumentati gli inconvenienti, gli abusi, la corruzione, e quindi si è avvertita la necessità di controlli più rigorosi ed efficaci. D'altra parte con l'aggravarsi della crisi economica, e non solo degli aspetti congiunturali, si è maggiormente sentita la esigenza di indirizzi di politica economica capaci di incidere sull'andamento congiunturale e più in generale sullo sviluppo dell'intera economia: in quest'ottica va inquadrato, a mio avviso, il lavoro di questa Commissione.

Io ho letto i resoconti delle audizioni che sono già state fatte. Sono d'accordo con alcune delle proposte specifiche che sono state avanzate, ad esempio quella del segretario generale della Camera, dottor Cosentino, per la istituzione di una verifica dei conti di tipo francese. Tutti lamentano il carattere legalistico dei controlli formali, così poco incisivi; d'altra parte gli stessi organi addetti al controllo, come la Corte dei conti, dispongono di un personale preparato più sul piano giuridico che su quello aziendalistico della lettura dei conti o su quello economico della valutazione dei costi sociali.

Come dar vita ad una commissione di controllo di questo tipo? Presso la Corte dei conti, dotandola di una certa autonomia, o collegandola al Parlamento? Non è mio compito approfondire questo aspetto.

Ci sono altre proposte che condivido, ma su di una vorrei soffermarmi in particolare, perché trascende il settore delle partecipazioni statali. Si è giustamente distinto tra finanziamento dei fabbisogni pubblici e finanziamento dei fabbisogni propri delle partecipazioni statali intendendo riferirsi a due fenomeni a cui, parlando in termini algebrici, si è attribuito rispettivamente segno negativo e segno positivo. Si è cioè distinto tra gli investimenti da finanziare e gli oneri impropri o le perdite, individuando con questi termini qualcosa che si pensa non possa dare profitto. È una distinzione che va fatta sul piano del bilancio e anche su quello del finanziamento. Come economista provo un senso di ribellione nel veder porre sullo stesso piano due fabbisogni che sono completamente eterogenei nei bilanci, nelle richieste di contributi, nella concessione dei vari fondi di dotazione, che non dovrebbero mai essere destinati a ripianare perdite. Questa distinzione va fatta anche a livello di interventi delle banche, alcune delle quali, di interesse nazionale, fanno capo al sistema delle partecipazioni statali.

Il finanziamento delle banche destinato a coprire i *deficit* degli enti locali e pubblici deve avere un trattamento distinto dal finanziamento destinato a investimenti produttivi, sia di imprese a partecipazione statale sia di imprese private.

Esiste un antico meccanismo capitalistico - che è stato in vari punti emendato - che consiste nel dare dei finanziamenti che devono essere restituiti e per i quali si devono pagare degli interessi (frammenti di *plusvalore*, volendo usare un linguaggio marxista). C'è così un controllo automatico dell'economicità capitalistica, che non sempre corrisponde a quella generale, ma che, comunque, costituisce sempre un punto di riferimento. Quando, invece, si finanziano delle spese che non danno alcuna speranza di recupero, quando si finanziano delle perdite già constatate si può dar luogo ad un « pozzo senza fondo », cosa che, del resto, sta già avvenendo.

Qual è il rimedio? Vi è l'esortazione generale a frenare queste spese; io credo che con le esortazioni non si ricavi molto. Stabilirei, piuttosto, un meccanismo che con-

sentisse di conoscere la malattia. Viceversa, la tendenza dei dirigenti delle partecipazioni statali e delle banche è di non stare troppo a sottilizzare, cercando solo di ottenere la copertura o - per quel che riguarda le banche - di recuperare il possibile, tramite l'intervento pubblico.

Tutto ciò, però, non coincide con l'interesse sociale in quanto, così facendo, si ha solo uno spostamento di ricchezza o, peggio, una distruzione di ricchezza.

Il collega Izzo ha fatto la proposta di tenere distinti i circuiti bancari per il finanziamento, attribuendoli a particolari aziende di credito. Non so se questa sia la soluzione migliore: importante è che si operi una separazione netta e drastica e che si conosca l'entità della voragine dei finanziamenti improduttivi, che si riesce a valutare a stento solo in termini complessivi, non invece nelle articolazioni settoriali. Bisognerebbe inoltre stabilire, in via di principio, dei vincoli che possano servire da remora, perché, altrimenti, ci troveremo sempre di fronte ad enti locali e ad aziende municipalizzate che si abbandonano ad un'allegria politica di alti stipendi e di assunzioni inutili, puramente clientelari; nella « giungla » di cui si fa un gran parlare i *baobab* si trovano proprio in questo tipo di aree pubbliche.

Quanto detto vale sia per la pubblica amministrazione sia per le partecipazioni statali e la distinzione e la revisione debbono essere operate alla fonte e nel modo di procedere ai finanziamenti.

Il Parlamento deve essere messo in condizioni di conoscere la reale situazione economica delle imprese attraverso, prima di tutto, l'approvazione di uno stralcio del disegno di legge per la riforma delle società per azioni. Non si otterrà alcun risultato se ci illudiamo che siano sufficienti delle inchieste per risolvere questi problemi: bisogna stabilire regole precise per la impostazione dei bilanci, in modo che siano significativi.

Tutto ciò conduce ad un'altra indispensabile distinzione. Se è vero che la separazione di cui ho finora parlato è un mezzo di controllo del mercato che si affida in definitiva agli stessi meccanismi di mercato, cioè agli investimenti produttivi, va anche detto che nelle partecipazioni statali esistono indubbiamente delle zone eterogenee - il settore manifatturiero, il settore delle costruzioni (che agisce prevalentemente o esclusivamente su commesse statali) e quel-

lo dei servizi pubblici - e che gli ultimi due settori, essendo privilegiati rispetto al primo, possono costituire un serbatoio finanziario per quelli che vanno male (teoria della minore resistenza). Ciò è comprensibile, ma in linea di principio è un errore. È necessario separare le tre zone, senza per questo creare nuovi enti, nuovi carozzoni: lo si può fare con maggiore efficacia stabilendo delle norme molto precise, richiedendo delle contabilità separate, criterio questo che è alla base di qualsiasi azione ispettiva che si voglia poi fare in seguito.

Anche se già più volte mi sono allontanato dal tema centrale di questo nostro incontro, vorrei che mi fosse consentito - per un mio vizio di economista non aziendale - di allontanarmene ancora una volta. Una delle strozzature del finanziamento delle partecipazioni statali, come abbiamo visto, consiste nell'enorme *deficit* pubblico che sacrifica, fatalmente, i fondi di dotazione. Le imprese a partecipazione statale, negli ultimi anni, sono andate avanti con dei palliativi, con l'indebitamento bancario - che non può essere considerato una soluzione - i cui oneri per interessi si traducono in ulteriore causa di incremento dello stesso *deficit* pubblico. A questo punto è in gioco la riforma della macchina dello Stato, che è stata sempre predicata da tutti ma da nessuno realizzata concretamente.

Mi permetto di ripetere qui una proposta che ho fatto anche quando lavoravo al comitato tecnico della programmazione: bisogna prendere di petto le leggi sugli appalti e sulla contabilità di Stato, rivedere organicamente il rapporto fra lo Stato e i privati (in questo caso i costruttori), che è farraginoso e reso ancora più contraddittorio da alcune recenti episodiche innovazioni.

Contemporaneamente bisognerebbe procedere con urgenza al riordinamento del sistema bancario. Il tema è strettamente collegato al discorso sul sistema delle partecipazioni statali, in quanto tre grosse banche ne fanno parte. C'è la giungla retributiva, di cui parla l'amico Gorrieri, e c'è la giungla del credito. Inoltre, vi è il credito agevolato che ha la funzione di mascherare l'inefficienza dell'attuale sistema bancario e di far pagare in parte alla collettività il costo del danaro, che è uno dei più alti, se non il più alto, rispetto agli altri paesi della Comunità economica europea, per via di quell'inefficienza e per via dei diaframmi che proteggono le banche.

In altre parole, l'elevato costo del danaro è mitigato dal credito agevolato a spese della collettività e, in ultima analisi, a spese dello sviluppo economico.

Non è una novità, ma un fatto noto da tempo che le banche tendono a star meglio durante i periodi di crisi, proprio per il più acuto bisogno di danaro da parte delle imprese; questo è vero, naturalmente entro certi limiti, ossia se la crisi non supera una certa intensità.

Il problema del credito bancario è serio e lo è diventato ancora di più sia per la flessione del profitto, sia per la difficoltà di collocare sul mercato le azioni delle grandi imprese. È necessario quindi fare un discorso critico cominciando dal credito agevolato, che ha assorbito una grossa fetta del credito complessivo.

L'ultimo punto di questa mia breve relazione introduttiva riguarda l'indirizzo. Indirizzo verso che cosa? Verso l'economicità, l'aumento di produzione, l'aumento dell'occupazione, la soddisfazione del fabbisogno energetico; questi sono obiettivi abbastanza generici sui quali siamo tutti d'accordo. Va piuttosto osservato che in tutto il periodo dello sviluppo industriale di tipo capitalistico nulla è stato fermo, anche i costi comparati dei vari paesi hanno subito profonde modificazioni. Vediamo industrie nascere, esplodere e poi irrimediabilmente decadere, esempio classico la nostra industria produttrice di frigoriferi, che tanto spaventò l'allora Presidente della repubblica francese De Gaulle e che ora è in gravi difficoltà. C'è, nella divisione internazionale del lavoro, una rapidità di cambiamenti che non si era mai manifestata nella storia del capitalismo con analoga intensità.

Anche la riduzione del costo del trasporto ha contribuito in modo determinante ad accelerare questi processi: ne sono una chiara dimostrazione le varie filiali aperte a Formosa, Singapore ed Hong Kong da imprese americane e poi subito chiuse e trasportate altrove per esigenze di mercato e per ragioni di economicità. Un tempo un'industria, un'impresa, una volta raggiunto un assetto ottimale, potevano sperare di godere di una certa tranquillità per un periodo di tempo abbastanza lungo. Invece ora la ristrutturazione è necessità continua; che cosa si deve fare in simili circostanze? Capire il senso di questo moto perpetuo, capire in quale direzione si orienta, promuovendo, a livello di enti di gestione su richiesta del

Parlamento, delle indagini conoscitive sul problema della divisione internazionale del lavoro, in modo da mettere a fuoco le prospettive e le esperienze accumulate in tutti questi anni dagli stessi enti.

Gli stessi *managers*, pur in stretto contatto con tutti i problemi di carattere tecnologico, non sempre riflettono sufficientemente sulla direzione di questo processo: ecco che sorge quindi la necessità di promuovere e stimolare, attraverso apposite indagini conoscitive, una maggiore riflessione al riguardo. Bisogna conoscere a fondo l'evoluzione dei principali settori industriali; solo su questa base il Parlamento potrebbe dare indirizzi precisi dato che gli auspici e le indicazioni generiche non servono a nulla.

Come poc'anzi ho accennato, lo strumento dell'indagine, affidato in prima istanza agli stessi enti di gestione, dovrebbe operare in profondità se vuole incidere sul contenuto degli indirizzi. Sarebbe anche opportuno, nell'ambito di queste verifiche, consultare esperti della materia non soltanto italiani ma anche stranieri. In questi ultimi dieci anni è sorta una teoria che divide in tre gruppi la tecnologia, alta tecnologia, media tecnologia e bassa tecnologia: Noi possiamo puntare sul secondo gruppo. Ma la produzione potrebbe progredire solo in presenza di un forte impegno sul piano della ricerca scientifica e programmatica.

Bisogna dire che le partecipazioni statali hanno fatto di più rispetto agli altri settori pubblici, nonostante l'assenza di un piano organico per la ricerca scientifica, che oggi come oggi del resto si affida ad organi - lo Stato e le Università - che versano tutti in pessime condizioni.

Il fatto che a Roma vi sia una sola università, gigantesca, che tra breve non sarà più in grado di funzionare, mentre a Boston che è grande la metà di Roma ve ne sono 22, a New York 12 ed a Tokio più di 100, dimostra come la classe politica italiana si sia occupata troppo poco della necessità di costruire nuove università. La stessa realizzazione dell'università di Tor Vergata, decisa dopo tre anni di battaglie, è ancora ferma al semplice esproprio del suolo.

Tutto ciò non mi sembra una dimostrazione di lungimiranza; l'università, infatti, oltre a consentire la creazione di persone altamente specializzate, è la sede più opportuna per promuovere lo sviluppo della ricerca scientifica.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Sylos Labini per l'ampia ed interessante relazione e prego i colleghi che lo desiderino di porre le loro domande.

**BASLINI.** Professor Sylos Labini, ritiene che tra gli interventi, a breve termine per migliorare la situazione economica del nostro paese sia opportuno, tenuto conto dell'alto costo del lavoro, procedere alla fiscalizzazione degli oneri sociali, da attuarsi attraverso un inasprimento dell'IVA?

**SYLOS LABINI, Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma.** Sono stato un sostenitore della fiscalizzazione degli oneri sociali fin da quando se ne parlò per la prima volta, nel 1964. Forte, Fuà ed io, che eravamo allora consulenti del ministro del bilancio, onorevole Giolitti, proponemmo la fiscalizzazione degli oneri sociali che venne attuata fino al 1967, anno in cui, su proposta del governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, fu abolita.

L'abolizione della fiscalizzazione degli oneri sociali fu in quell'occasione un grave errore, che indebolì la nostra economia. Il volume degli investimenti, infatti, dipende da quattro variabili: dal profitto passato, che serve da base al finanziamento, dal profitto atteso, che serve come incentivo al finanziamento, dal grado di capacità utilizzata, perché più è alto il grado di capacità utilizzata più è forte l'incentivo ad investire, e dalla disponibilità di finanziamento. Il profitto è uno degli elementi che incidono in modo determinante sul volume degli investimenti, anche se gli economisti keynesiani tendono ad attribuire importanza preminente al ruolo incentivante della domanda.

Ho nuovamente proposto la fiscalizzazione degli oneri sociali nel marzo del 1972, nel corso di un'intervista pubblicata dal settimanale *L'Espresso*. Tale mia proposta fu accolta favorevolmente dal vicepresidente della Confindustria, Graziano. Il governatore della Banca d'Italia, Guido Carli, in un primo tempo contrario alla proposta, finì poi con l'accettarla considerandola una soluzione alternativa alla svalutazione della lira. Tuttavia, in parte per ragioni di forza maggiore (crisi del dollaro), in parte perché esisteva una corrente favorevole alla svalutazione della nostra moneta, la fiscalizzazione degli oneri sociali non fu in quell'occasione attuata.

Ho ritenuto che la fiscalizzazione degli oneri sociali potesse costituire una scelta positiva anche nell'attuale situazione economica, ma non sono più favorevole ad essa ora che è stata decisa, con la chiusura del mercato dei cambi, la fluttuazione libera della nostra moneta.

La fluttuazione libera (fluttuare significherebbe andare in su e in giù, ma si va generalmente solo in su: prevedo che la svalutazione della lira raggiungerà nel 1976 un tasso del 20 per cento) ha messo in moto un meccanismo che dovrebbe consentire alle nostre imprese esportatrici di realizzare margini di profitto più larghi, ma ciò potrebbe anche non verificarsi. Un'impresa esportatrice, ad esempio, posto che la svalutazione della lira si attesti attorno al 15 per cento, potrà aumentare i propri prezzi del 10 per cento, conservando un 5 per cento di margine a vantaggio della propria competitività sul mercato, ma sarà in grado di sfruttare questo margine solo se i costi delle materie prime e del lavoro non aumenteranno oltre un certo limite.

Siamo quindi in presenza di una situazione di tensione e la svalutazione rischia di non produrre l'effetto sperato, cioè quello di dare ossigeno ai profitti.

Fino a quando la quotazione della lira non si sarà stabilizzata definitivamente io sono dunque contrario all'applicazione della fiscalizzazione degli oneri sociali. Prima della chiusura del mercato dei cambi, infatti, la fiscalizzazione degli oneri sociali rappresentava un efficace mezzo di intervento della finanza pubblica, adesso, invece, la svalutazione in atto, che genera una accelerazione nell'aumento dei prezzi, e il *deficit* pubblico molto maggiore che nel passato consigliano di non attuarla. Anche se, per la verità, va detto che la fiscalizzazione degli oneri sociali in parte si autofinanzia, perché, se raggiunge l'effetto di stimolare la ripresa economica, concorre a determinare l'aumento del fatturato delle imprese e conseguentemente del gettito derivante dalle imposte. In secondo luogo, vi sono ampie zone di evasione fiscale, che possono e debbono essere colpite (si pensi che l'avvocato Ovidio Lefebvre denunciava un reddito pari alla metà del mio; quando l'ho saputo, ho avuto quasi un moto di compassione per l'uomo). Ci sono quindi concrete possibilità di aumentare il gettito fiscale. Visentini in proposito ha dato un esempio assai positivo ed ha indicato una

strada molto concreta varando saggi provvedimenti amministrativi. Anche l'indagine campione può servire, purché essa sia solo una premessa.

In conclusione, finché la lira non è stabile non mi sento di consigliare la fiscalizzazione degli oneri sociali; poi si vedrà.

Avevo già detto che considero sbagliata una politica incentrata esclusivamente su investimenti ad alta intensità di capitale. Si diceva che nel mezzogiorno vi è eccedenza di forza-lavoro e scarsità di capitali, si è preferita una politica di investimenti ad alta intensità di capitale. In tal modo si utilizzava lo strumento più facile, si realizzavano maggiori investimenti (con una sola decisione, in sostanza, si faceva qualcosa di grosso), non si incontravano grandi difficoltà manageriali (dato che si tratta di interventi di facile attuazione) e soprattutto si lasciava un non ristretto margine di discrezionalità politica, che in realtà è stata usata.

Qual è dunque l'alternativa? Quella di promuovere investimenti a media e alta tecnologia e ad alta intensità di lavoro. Non è vero che le tecnologie più moderne si ritrovano soltanto nelle produzioni ad alta intensità di capitale; tra queste vi sono le raffinerie di petrolio, mentre non vi rientrano altre industrie avanzate come quella alimentare e l'industria meccanica di precisione.

Una soluzione potrebbe essere quella non soltanto di fiscalizzare gli oneri sociali ma di dare anche una certa somma per ogni addetto, in modo da ridurre sensibilmente il costo del lavoro. In tal modo si potrà avere una maggiore occupazione addizionale a parità di nuovi investimenti.

Bisogna inoltre sostituire il vincolo Cortese per gli investimenti nel sud con un'altra disposizione che riferisca il vincolo all'occupazione netta aggiuntiva. Si tratta di un vincolo assai più complesso, ma è quello che risponde meglio allo scopo di un reale sviluppo del mezzogiorno.

Quanto alla fiscalizzazione degli oneri sociali, in sostanza, accantonerei la proposta fino alla riapertura del mercato dei cambi, anche perché non si tratta tanto di una misura congiunturale, quanto di un intervento strutturale con effetti di lungo periodo. Metterei però all'ordine del giorno le due proposte finalizzandole allo sviluppo dell'occupazione e dando precise direttive nel senso di privilegiare certe in-

dustrie come, per esempio, quelle alimentari ad alto livello tecnologico, capaci anche di sviluppare le esportazioni.

D'ALEMA. Facendo riferimento ai guai in cui ci dibattiamo, mi sembra che tra essi ce ne sia uno particolarmente grave. Noi ci troviamo in una situazione in cui dobbiamo rompere la barriera della concorrenza estera anche attraverso la riqualificazione dei processi produttivi. Prima ancora di offrire una gamma più vasta di prodotti e di arrivare a prodotti ad alto contenuto di ricerca, noi dobbiamo rendere competitive le produzioni che abbiamo. Nello stesso tempo ci troviamo di fronte al problema dei mercati internazionali. Dobbiamo mantenere un largo spazio nei mercati esteri, specialmente in quelli del Mediterraneo, più congeniali alla nostra tecnologia e alle nostre produzioni; ma per mantenere le posizioni e conquistarne di nuove è decisiva la possibilità di impiegare nuove tecnologie. È un problema di fronte al quale si trovano anche le partecipazioni statali, che - e qui ci sono responsabilità politiche - si sono un po' adagate come tutte le industrie italiane.

Si tenga anche presente che certe soluzioni sono state imposte non solo dalla divisione interazionale del lavoro, o da nostre scelte, ma anche da fenomeni di corruzione che perseguivano un certo disegno. Tali fenomeni erano connessi a precise scelte economiche e ad una strategia industriale: basti pensare alla viabilità, alla raffinazione, alla chimica di base e alle centrali termoelettriche.

Insisto su questo punto perché ritengo che per combattere tali fenomeni sono necessari radicali mutamenti di politica economica ed industriale.

Le partecipazioni statali hanno la responsabilità di essersi mosse nelle stesse direzioni dell'industria privata, finendo per contrarre le stesse malattie di tutto il sistema economico, mentre avrebbero dovuto essere la forza capace di rompere una certa strategia.

Occorre poi un profondo rinnovamento anche del *management*: i Crociani devono sparire dalla circolazione.

Ovviamente non possiamo pretendere che le partecipazioni statali risolvano da sole il problema della ricerca, che oggi versa nel caos più totale. Le università, che dovrebbero essere le sedi naturali della ricerca, sono separate dalla produzione e quindi la

ricerca è slegata da questa. Bisogna mettere ordine nelle istituzioni della ricerca e finalizzarla, dato che finora non si è sviluppata proprio perché non ha seguito alcuna strategia.

Vi è poi il problema della opportunità di finalizzare anche i fondi di dotazione. Questo è stato uno dei punti più discussi anche dalla commissione Chiarelli. Qui sorgono le responsabilità del *management*, che cerca di ostacolare certi indirizzi: la finalizzazione settoriale, a mio avviso, è indispensabile anche se occorre guardarsi dal pericolo di introdurre vincoli troppo rigidi nel sistema.

In questi tempi, un tema di grande attualità sono i 4 mila miliardi che dovrebbero essere erogati a favore delle partecipazioni statali. Da alcuni conti che ho fatto risulterebbe che agli investimenti andrebbero solamente 500 milioni. Ritengo pertanto che, prima di dare somme così ingenti, si debba procedere ad una netta distinzione e ad un'attenta analisi dei *deficit* di gestione. L'IRI ha un *deficit* di gestione annuo di 1.000 miliardi, l'EGAM di 570 più 100...

PRESIDENTE. Sull'EGAM sono d'accordo, anzi credo che il *deficit* superi di molto i 600 miliardi. Per quanto riguarda l'IRI, invece, anche se vi sono dei settori che presentano dei « buchi », la cifra mi sembra eccessiva.

D'ALEMA. Dai dati in mio possesso risulta che la cifra di 1000 miliardi è esatta. La situazione è gravissima.

PRESIDENTE. Sono comunque d'accordo con l'onorevole D'Alema sul fatto che quando si discuteranno i fondi di dotazione noi dovremo avere il quadro esatto di quanto servirà per coprire i « buchi » che si sono venuti a determinare.

D'ALEMA. Per quanto riguarda la questione degli oneri, io sostengo l'inesistenza dei cosiddetti oneri impropri. Che cos'è l'onere improprio? Il problema è quale compito si affida all'impresa pubblica. È chiaro, inoltre, che se le forze politiche sbagliano, la responsabilità è anche del *management* che si guarda bene dal reagire a certe scelte, come è avvenuto nel caso di Gioia Tauro. Una volta arrivati a certe decisioni, il presidente Petrilli avrebbe dovuto dare le dimissioni piuttosto che accettare di costruire un impianto che non servirà a nulla, limitandosi al più a produrre lamie-

rino trasformando l'acciaio di Taranto. Credo che sarebbe fonte di grande chiarezza eliminare il concetto di onere improprio.

Per quanto riguarda il fondo di dotazione, la commissione Chiarelli ha ritenuto che dovrebbe essere remunerato. Vorrei chiedere al professor Sylos Labini che cosa pensa in proposito.

In merito al controllo io sono d'accordo con il professore Sylos Labini, ma non c'è dubbio che l'istituenda Commissione permanente debba essere adeguatamente attrezzata. Oggi il Parlamento, sul piano dell'informazione, lascia molto a desiderare: il deputato gira come un pazzo da un ente all'altro per avere qualche dato. C'è un servizio studi che conduce ricerche anche pregevoli ma che non ha strutture adeguate alle esigenze di un Parlamento moderno, che intenda svolgere funzioni di controllo anche su attività di tipo imprenditoriale. Quindi la questione del controllo è strettamente collegata anche al modo di organizzazione delle strutture del Parlamento, così come l'efficacia del controllo della Corte dei conti dipende anche da quelle che sono le strutture stesse della Corte: di qui l'esigenza di una sezione speciale della Corte dei conti dotata di personale specializzato e destinata ad operare in stretto collegamento con il Parlamento.

Si tratta di vedere come gli enti di gestione reagiranno al controllo parlamentare, se daranno o meno le informazioni richieste e così via.

Per quanto riguarda il riordino lei, professor Sylos Labini, mi è parso piuttosto prudente e dell'avviso che non sia il caso di aumentare gli enti di gestione. Io non parto come i colleghi repubblicani dall'idea che gli enti debbano essere due: bisogna vedere. Comunque credo che la questione sia molto meno secondaria di quanto appaia a prima vista. Anche un aumento del numero delle finanziarie pone grossi problemi sul piano del controllo. Comprendo la necessità di distinguere alcune gestioni, ma in che modo? Alle finanziarie il controllo parlamentare non arriva facilmente: è un problema che mi pongo in quanto anch'io sono ostile alla proliferazione degli enti di gestione.

Lasciando stare la chimica, che costituisce un discorso a sé, c'è ad esempio il settore agricolo alimentare che riveste una importanza decisiva: lei sa che siamo in netta perdita nell'ambito dell'IRI. In questo caso sarebbe bene che l'EFIM se ne

occupasse, magari creando una finanziaria per la distribuzione?

Facciamo un momento attenzione al problema delle materie prime: in Italia non abbiamo una politica delle materie prime, non c'è un coordinamento. Viene quindi fatto di pensare all'EGAM: se si sono ottenuti buoni risultati nel settore delle macchine tessili, non vedo perché non si potrebbe ora spostare da una altra parte l'intero *management*. Desidererei che il problema venisse approfondito. Se, invece, vogliamo dare risalto alla meccanica fine è sufficiente potenziare la Finmeccanica: non c'è alcun problema. Bisognerebbe studiare a fondo la materia, anche per vedere se le finanziarie debbano essere tre o quattro.

Chiedo scusa al professor Sylos Labini per il modo un po' affrettato con il quale ho esposto una serie di questioni sulle quali mi interessa conoscere il suo parere; senza dimenticare che ve ne sarebbero altre ancora.

**SYLOS LABINI**, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Sono stati posti tre gruppi di quesiti. In primo luogo c'è una dichiarazione generale sulla quale tutti concordiamo, cioè la necessità di investire per non perdere le posizioni di mercato già acquisite: proprio come nel « paese delle meraviglie », bisogna correre se si vuole restare nello stesso posto. Quindi sono perfettamente d'accordo sulla necessità di finanziamenti, però la questione comporta un approfondimento.

Tornando ai quesiti vediamo che possono così raggrupparsi: fondi di dotazione (se ci sia o meno convenienza nel remunerarli), controlli, riordino.

Per quanto riguarda i fondi di dotazione, non sono contrario alla loro remunerazione. Voglio insistere, però, sulla tripartizione tra mercato, costruzioni e servizi. Tra i tanti pericoli c'è infatti anche quello di addormentarsi: cioè se c'è un settore come quello dei servizi che può facilmente avere profitti, questi vengono spostati nei settori in perdita: è un modo sottile di occultare le perdite.

**D'ALEMA**. È il sistema che vuole l'IRI.

**PRESIDENTE**. A noi non interessa che l'IRI nel suo complesso chiuda in perdita o con qualche lira di profitto; a noi interessa sapere, per ogni società, quali siano le eventuali perdite.

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Esatto, bisogna sapere dov'è che si verificano le perdite, bisogna guardare in faccia la realtà.

D'ALEMA. Lei, professore, chiede di separare il settore dei servizi. Come pensa di separarli?

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Personalmente, ripeto, sono ostile alla creazione di nuove strutture. Occorre invece tenere rigorosamente separate le diverse gestioni. Il fondo di dotazione dovrebbe essere remunerato solo se destinato ad attività di mercato. Il settore dei servizi non ha bisogno di essere disciplinato attraverso la remunerazione del fondo di dotazione, dato che si basa su un sistema tariffario.

Qualche dubbio può sorgere, invece, per il settore delle commesse, tipo ITALSTAT, poiché si tratta di attività di mercato e perché vi sono altre grandi società che operano nel settore, dando luogo a una certa concorrenza anche se il richiedente è lo Stato. Personalmente ritengo che in questo caso sia opportuno prevedere una remunerazione del fondo di dotazione, che dovrebbe essere invece obbligatoria nel settore manifatturiero.

Un criterio analogo si segue pure in Unione Sovietica: prima si pensava che l'interesse fosse qualcosa di tipicamente capitalistico, oggi, invece, si ritiene che è tale solo nel caso in cui esistono dei capitalisti. L'interesse, infatti, è un meccanismo di controllo per verificare se esiste un sovrappiù, se l'investimento è stato compiuto in modo efficiente: diventa proprietà privata solo se c'è il capitale privato. Si spera che, nell'ambito delle partecipazioni statali, non diventino proprietà privata!

Si tratta, comunque, di un metodo di controllo che non va mai adottato da solo, specie in una società socialista. Sarei pertanto favorevole all'introduzione del criterio della remunerazione dei fondi di dotazione circoscrivendolo all'area del mercato ed estendendolo alle aziende in perdita, dato che non si tratta di questioni contabili bensì di un metodo di controllo sostanziale: anche il mancato interesse è una perdita.

La Corte dei conti dovrebbe organizzarsi con una sezione speciale collegata al Parlamento, che dovrebbe essere in grado di disporre delle relazioni degli enti di gestione sulla strategia industriale e sulla divisione internazionale del lavoro: relazioni che possono essere fatte - essendo la nostra un'economia aperta - solo se si è a conoscenza dei movimenti in atto nel Mediterraneo, in Europa e, in generale, nel mondo.

Queste sono le premesse per avviare una organica strategia industriale, questo il patrimonio di conoscenze che bisognerebbe avere ed aggiornare continuamente anche costituendo, all'interno della Camera, un gruppo di economisti e di aziendalisti in grado di seguire le vicende economiche mondiali. Data l'importanza assunta dal settore pubblico dell'economia, la istituzione di una Commissione permanente all'interno della Camera dotata di specialisti, che potrebbero essere gli stessi funzionari, sarebbe un elemento determinante per esercitare in modo più consapevole le funzioni di indirizzo e di controllo.

Sul riordino mi sono già espresso e desidero sottolineare che non considero affatto l'argomento di secondaria importanza; sono solo preoccupato per la creazione di nuovi organismi che, nella misura del possibile, eviterei. Certi risultati, anche radicali, si possono ottenere con spostamenti di competenze e con la separazione delle gestioni. Forse per quanto riguarda i servizi - a causa della loro particolare natura - si potrebbe prevedere qualcosa di speciale.

D'ALEMA. È fuori dubbio che il settore dei telefoni debba essere collegato all'elettronica?

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Potrebbe anche essere l'abbraccio che uccide; come un figlio troppo amato dalla madre, che all'inizio si sente protetto, mentre poi è solo oppresso. La famosa imprenditorialità - che si spera divenga sempre più viva e robusta nelle imprese pubbliche - rischia di rimanere anchilosata.

D'ALEMA. Desideravo chiedere al professor Sylos Labini se può darci qualche chiarimento in più in merito alla riforma della legge sugli appalti, cui accennava prima, e che ci sta molto a cuore.

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Per quanto riguarda le imprese a partecipazione statale che operano in questo campo, un criterio guida dovrebbe essere che tali imprese non dovrebbero mai sostituirsi a quelle private; oltretutto, in questo caso, non si può parlare di carenza dell'iniziativa privata, se mai del contrario. Se accettiamo, in linea di principio, il criterio che imprese tipo ITALSTAT non debbono sostituirsi a quelle private, dobbiamo pure accettare che la loro funzione deve essere solo di collegamento, di coordinamento e potenziamento delle imprese private, di promozione di consorzi e di assistenza alle iniziative assunte da grossi gruppi con collegamenti nazionali ed internazionali. Si tratta di collaborare con i costruttori, di insegnare loro a consorzarsi, a costituire delle infrastrutture a questo scopo.

A tutt'oggi la mia impressione è che le imprese a partecipazione statale e quelle private siano state in concorrenza tra loro anziché integrarsi a vicenda: questo anche nell'ambito dei comuni, e addirittura per quanto riguarda le richieste di commesse da parte dello Stato.

Bisogna cercare di promuovere forme di consorzi non solo tra Stato e regioni ma anche tra comuni e comuni per dar vita a commesse unitarie e per avere la controparte organizzata in modo simile al richiedente, nonché per avere tutti i vantaggi della grande scala.

In sintesi, in sede di revisione della legge sugli appalti bisognerebbe pensare a prevedere dei consorzi di imprenditori e dei consorzi di richiedenti in modo da evitare operazioni monopolistiche.

PRESIDENTE. Desideravo precisare che per quanto riguarda il problema degli oneri impropri non sono d'accordo con l'onorevole D'Alema: gli oneri impropri nell'ambito delle partecipazioni statali ci sono, a torto o a ragione. Se la FINSIDER deve iniziare, per conto dell'IRI, dei lavori a

Gioia Tauro non c'è dubbio che sulla finanziaria concessionaria della costruzione del quinto centro siderurgico gravi un onere improprio.

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Nel senso che è un onere che non avrebbe assunto liberamente.

PRESIDENTE. La mia domanda mira a sapere se sia o meno economico l'inse-diamento del quinto centro siderurgico nella zona di Gioia Tauro e se le società che dovranno operare nel suddetto territorio siano soddisfatte della scelte del luogo.

SYLOS LABINI, *Ordinario di istituzioni di economia politica nell'università di Roma*. Ovviamente Gioia Tauro non rappresenta la localizzazione ottimale per il quinto centro siderurgico ed è ovvio che le imprese che operano nel settore andranno incontro a delle perdite iniziali già scontate. In certi casi - e in coscienza non so se Gioia Tauro rappresenti uno di questi casi - i fini sociali, per esempio lo sviluppo di una stabile occupazione, possono giustificare le perdite. L'autorità politica dovrebbe sempre mettere a disposizione del Parlamento l'analisi dei costi, aziendali e non aziendali, e delle prevedibili entrate. L'autorità politica non può chiedere nuovi fondi di dotazione - che nel caso di perdite previste rappresentano sussidi - senza consentire al Parlamento di formarsi un giudizio preciso sulla opportunità di sostenere tali oneri. Questo dovrebbe essere un principio generale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Sylos Labini che con il suo cortese e interessante intervento ci ha permesso di approfondire alcuni importanti problemi relativi al settore delle partecipazioni statali.

**La seduta termina alle 12.**