

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI  
DEPUTATI (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

**V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA RE-  
PUBBLICA (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

7.

**SEDUTA CONGIUNTA DI MARTEDÌ 5 GIUGNO 1990**

*(Ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e  
dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato della Repubblica)*

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ISCO PROFESSOR SALVATORE GUIDOTTI,  
DEL PRESIDENTE DELL'ISPE PROFESSOR PASQUALE LUCIO SCANDIZZO E DEL  
PRESIDENTE DELL'ISTAT PROFESSOR GUIDO REY**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI MARIO D'ACQUISTO**

**INDICE**

	PAG.
<b>Audizione del presidente dell'ISCO professor Salvatore Guidotti, del presidente dell'ISPE professor Pasquale Lucio Scandizzo e del pre- sidente dell'ISTAT professor Guido Rey:</b>	
D'Acquisto Mario, <i>Presidente della V Commissione permanente della Ca- mera dei deputati</i> .....	3, 7, 11, 15, 16, 17
Andreatta Beniamino, <i>Presidente della V Commissione permanente del Senato</i> .....	17, 19, 20, 25, 26
Castagnola Luigi (PCI) .....	20, 21
De Cindio Giovanni, <i>Dirigente di ricerca dell'ISCO</i> .....	7, 19
Ferrari-Aggradi Mario (DC) .....	22
Guidotti Salvatore, <i>Presidente dell'ISCO</i> .....	3
Macciotta Giorgio (PCI) .....	24, 25, 26
Rey Guido, <i>Presidente dell'ISTAT</i> .....	15, 16, 21, 24, 25, 26
Sartori Franco, <i>Responsabile del gruppo finanza pubblica dell'ISPE</i> .....	13, 25
Scandizzo Pasquale Lucio, <i>Presidente dell'ISPE</i> .....	11, 19, 20, 23
Zanchi Paolo, <i>Dirigente di ricerca dell'ISCO</i> .....	3, 19, 25

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

**Audizione del presidente dell'ISCO, professore Salvatore Guidotti, del presidente dell'ISPE, professor Pasquale Lucio Scandizzo e del presidente dell'ISTAT, professor Guido Rey.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei presidenti dell'ISCO, dell'ISPE e dell'ISTAT nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria.

Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito, ai sensi dell'articolo 65, comma 2 del regolamento, che la seduta sia ripresa mediante impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

Rivolgo innanzitutto un saluto ed un ringraziamento al presidente della Commissione bilancio del Senato, senatore Andreatta, agli altri senatori presenti, nonché ai rappresentanti degli istituti che abbiamo invitato a partecipare alla presente audizione.

Come è noto, il Governo ha presentato il documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1991-1993; è inoltre al nostro esame il disegno di legge presentato dal ministro del tesoro, di concerto con il ministro del bilancio, recante misure di contenimento in materia di finanza pubblica ed è stato altresì trasmesso alla Presidenza, il 31 maggio 1990, il documento sulle linee di politica economica a medio termine, che abbiamo appena ricevuto.

L'odierna audizione verte sul documento di programmazione economico-finanziaria, ma naturalmente siamo chiamati ad approfondire il complesso della manovra che si articola anche attraverso gli altri due documenti appena richiamati.

Eviterò di soffermarmi sul documento di programmazione economico-finanziaria sia perché su di esso si è concentrata sinora la nostra attenzione (per cui si può ritenere scontata una sua sufficiente conoscenza) sia in considerazione delle esigenze dei colleghi senatori, i quali dovranno partecipare nel pomeriggio ad una seduta che prevede votazioni.

Cedo, quindi, la parola al presidente dell'ISCO.

**SALVATORE GUIDOTTI, Presidente dell'ISCO.** Ringrazio innanzitutto le Commissioni bilancio della Camera e del Senato per l'invito che è stato rivolto all'ISCO. Il nostro intervento si articolerà fondamentalmente su due punti: il primo relativo agli aspetti connessi alla finanza pubblica, sui quali riferirà il dottor Zanchi, ed il secondo concernente gli aspetti macroeconomici, sui quali si soffermerà il dottor De Cindio. Cedo pertanto la parola al dottor Zanchi che tratterà i temi attinenti alla finanza pubblica.

**PAOLO ZANCHI, Dirigente di ricerca dell'ISCO.** Ritengo opportuno iniziare la mia esposizione richiamando l'attenzione sul fatto che i provvedimenti approvati nello scorso maggio hanno reso esplicita la determinazione del Governo di ricondurre la finanza pubblica entro il sentiero tracciato, indipendentemente dalle condizioni esterne.

Nonostante l'accelerazione della spesa per interessi, il fabbisogno complessivo del settore pubblico potrebbe essere ricondotto su valori molto vicini a quelli programmati (138.800 miliardi circa invece di 135.600 miliardi) indicati nel documento dello scorso anno; in termini di incidenza sul PIL lo scostamento sarebbe inferiore ad un decimo di punto percentuale.

Il raggiungimento di tale risultato ha richiesto, nel corso dell'anno, interventi sul fabbisogno al netto degli interessi più ampi di quelli ipotizzati: a fronte dei 15.750 miliardi preventivati per il 1990 sono state adottate misure di contenimento per circa 24 mila miliardi, pari all'1,8 per cento del prodotto interno lordo.

Tale ammontare comprende anche gli effetti dei provvedimenti adottati per coprire gli oneri derivanti da autonome decisioni di spesa del Governo e/o del Parlamento, non previste dal documento dello scorso anno. Per contro, però, gli effetti sulla spesa di tali decisioni rientrano, in gran parte, nella sfera dell'evoluzione tendenziale, stante la difficoltà di separare materialmente, nell'ambito delle nuove spese, quelle che rappresentano una « manovra » da quelle attinenti al concetto di « politiche invariate ».

Pur con questi limiti, è possibile affermare che gli andamenti tendenziali della finanza pubblica, innescati sia dalle già citate autonome decisioni di spesa, sia da un'evoluzione delle variabili macroeconomiche non conformi alle attese, hanno mutato il ritmo di crescita.

Nei prossimi anni si dovrebbe assistere ad un aumento delle entrate ad un tasso medio annuo del 7,4 per cento, *grossa modo* in linea con l'aumento nominale del prodotto interno lordo; dall'altro lato, le spese dovrebbero crescere ad un tasso medio annuo dell'8,4 per cento, in misura quindi superiore al PIL, in primo luogo, per l'andamento degli oneri del debito pubblico, che si prevede aumentino ad un tasso medio annuo del 10,7 per cento e che, pur riflettendo in parte la prevista flessione dell'inflazione, sono alimentati da un tasso reale di interesse che

risulta quasi il doppio di quello della crescita del prodotto interno, nonché per la continua crescita del debito, in gran parte da essi determinato.

In secondo luogo bisogna considerare l'aumento della spesa al netto degli interessi per effetto dell'evoluzione delle principali componenti, quali i trasferimenti alle famiglie, quelli correnti e in conto capitale alle imprese, l'acquisto di beni e servizi — che include parte della spesa sanitaria — e la costituzione di capitali fissi.

In sintesi, si può osservare che il fabbisogno complessivo dovrebbe crescere dall'11,62 per cento del PIL nel 1990, al 13,33 per cento nel 1993; la spesa per interessi dal 9,86 per cento al 10,79 per cento, mentre il fabbisogno al netto degli interessi passerebbe dall'1,76 per cento al 2,54 per cento del prodotto lordo.

Gli andamenti tendenziali descritti trovano illustrazione nei grafici allegati al documento che abbiamo presentato.

Nel primo grafico dell'allegato 1 è documentato l'impennarsi del fabbisogno tendenziale complessivo, il quale, già a partire dal 1991, appare superiore a quello previsto nel documento relativo al 1989. Tale andamento viene accentuato nel raffronto con il prodotto lordo interno, come dimostra il secondo grafico dell'allegato 1.

Nell'allegato 2, viene dimostrato come la causa principale di questo aumento vada individuata nella spesa per interessi. In questo grafico si consta che lo scostamento, rispetto alle previsioni del 1989, cresce notevolmente.

Interessante, infine, il grafico dell'allegato 3, dove si delinea l'andamento del fabbisogno tendenziale primario del settore pubblico, cioè quello al netto degli interessi. Da questo grafico si evince, raffrontando i due documenti riferiti al 1989 e al 1990, che appena esauriti gli effetti della manovra la spesa continua a crescere. Ci siamo chiesti perché ciò accada, in quanto da questa osservazione, in prima istanza si potrebbe trarre la conclusione che le manovre finora adottate non abbiano avuto effetti strutturali. Ciò

è vero per quella parte di esse che ha riguardato provvedimenti aventi effetti *una tantum* (e in questi anni ve ne sono stati), ma non è certo vero per quella parte che attiene alle misure relative all'aumento delle aliquote fiscali o contributive e alla modifica dei meccanismi di spesa. Quindi, la spiegazione del fenomeno sta altrove.

Se si riproduce « in laboratorio » l'attuale situazione della finanza pubblica si osserva che quando le entrate aumentano meno della spesa al netto degli interessi si determina un'elevata crescita percentuale del saldo, il quale varia in relazione alla « base » e al differenziale di incremento tra le due componenti. Anche in termini assoluti il saldo tende ad aumentare.

Simulando nell'anno iniziale una manovra di compressione del saldo negativo che ne ridimensioni la consistenza per gli anni successivi, lasciando tuttavia immutato l'aumento percentuale delle componenti (la situazione ipotizzata è « normale » nel caso di entrate tributarie e di molte spese) si verifica negli anni successivi un'impennata in termini percentuali del saldo stesso.

In altre parole, il vantaggio in termini relativi della manovra tende a decrescere nel tempo nel modo seguente: più rapidamente se la correzione viene apportata alla componente meno dinamica, più lentamente nel caso contrario. Gli andamenti riscontrati non cambiano anche se il punto di partenza prevede un avanzo primario, oltre che un disavanzo.

Da quanto esposto si deduce che l'efficienza di una manovra di contenimento del saldo primario va giudicata non solo in funzione del contenimento immediato del livello rispetto ad una situazione tendenziale, ma anche in relazione ai seguenti fattori: al contenimento permanente dei tassi di accrescimento delle spese o all'aumento di quelli delle entrate; alla sua incidenza sulla componente del saldo più dinamico, che, nel caso italiano, è la spesa; all'orientamento, a corollario del precedente assunto, verso le categorie di spesa che risultano in ra-

pida espansione, comprendendo tra queste, oltre ad alcune spese correnti, anche le spese in conto capitale o, nel caso delle entrate, le imposte dirette.

Non tenendo presenti queste caratteristiche sembra che non si possa sfuggire alla necessità di intervenire ogni anno per correggere gli andamenti devianti, e ciò anche successivamente al 1993, anno in cui, tramite una manovra aggiuntiva, si manterrebbe stabile il rapporto debito-PIL conseguito nel 1992.

La manovra per il triennio 1991-1993 proposta dal Governo riflette solo in parte queste caratteristiche. Lo fa, senza dubbio, sul piano quantitativo, in quanto rispetto ai precedenti documenti manifesta una maggiore ampiezza di interventi, del resto resa necessaria da una più vivace tendenza all'aumento delle spese. Gli effetti sul fabbisogno al netto degli interessi delle misure suggerite ammontano, alla fine del periodo, a circa 81 mila 700 miliardi, pari al 5,1 per cento del PIL, contro l'incidenza del 3,5 per cento, indicata dal documento 1989, e del 3,63 per cento, indicata in quello del 1988.

Gli andamenti programmatici dei saldi e della spesa per interessi sono illustrati nei grafici 4, 5 e 6 allegati nel nostro documento. Essi individuano proprio le maggiori strette della manovra rispetto ai precedenti documenti.

La manovra riflette le caratteristiche dal punto di vista quantitativo, ma in modo minore nella ripartizione dell'onere tra entrate e spese: le prime dovrebbero concorrere per 2,62 punti percentuali di PIL; le seconda per 2,12 punti; mentre la restante parte, 0,35 punti, è affidata ad entrate *una tantum* rappresentate dai provvedimenti delle dismissioni. Se tali, in astratto, dovrebbero essere gli orientamenti, è tuttavia da osservare che l'attuale ripartizione rappresenta già uno sforzo considerevole, il quale appare attuabile solo a condizione che vi sia una forte determinazione politica sia a livello di Governo, sia di Parlamento. Infatti, se gli interventi dal lato delle entrate non creano problemi, visto che nel periodo 1987-1990 la pressione fiscale e contribu-

tiva è cresciuta in media più di un punto l'anno, difficoltà sono presenti nel contenimento della spesa e nelle dismissioni dei beni patrimoniali.

Diversamente dall'entrata, la politica di rallentamento della spesa è apparsa, negli anni passati, meno pronta ed efficace nel recepire gli indirizzi generali di contenimento del fabbisogno. In primo luogo, per ragioni legate alla complessità dei problemi: poiché la redistribuzione delle risorse avviene non attraverso decisioni discrezionali (che rapidamente si adattano alle nuove esigenze), ma attraverso regole rigide (che fissano sia le condizioni che danno diritto ai singoli e alle imprese a determinate prestazioni, sia i meccanismi che ne determinano l'ammontare), il contenimento della spesa richiede profonde e vaste azioni di riforma. Si pensi a quella del sistema pensionistico indicata dall'attuale documento e nei precedenti, alla riforma del sistema sanitario, anch'essa messa in campo da un paio d'anni, alla riduzione dei trasferimenti alle imprese.

In secondo luogo, la minore efficacia delle azioni di contenimento della spesa dipende dalle complesse procedure che presiedono alla sua definizione ed erogazione, non ultima quella relativa al procedimento di approvazione del bilancio.

Esiste, infatti, una disomogeneità nei settori presi in considerazione nella fase di programmazione e in quella di attuazione della manovra. Mentre nella prima fase con il documento di programmazione economico-finanziaria si analizzano le prospettive e si indicano gli obiettivi per il settore pubblico, nella seconda fase con il bilancio annuale e pluriennale si fa riferimento al solo Stato, un aggregato di dimensioni inferiori al precedente. Tale asimmetria non garantisce sulla capacità della manovra di finanza pubblica di condurre tutti i comparti componenti il settore pubblico (quindi, anche le regioni, le provincie ed i comuni) lungo il sentiero programmaticamente tracciato dal documento. L'esperienza ha dimostrato che per ottenere dagli enti decentrati questo comportamento non è sufficiente imporre

tetti alla crescita dei trasferimenti dello Stato.

Un'altra disomogeneità si riscontra nella natura delle informazioni relative agli obiettivi ed agli interventi. Nel documento di programmazione gli obiettivi sono fissati in termini di cassa, mentre gli strumenti di attuazione e, più in generale, il bilancio (il principale strumento di gestione degli enti pubblici) si basa sulla competenza. Tra le due rappresentazioni esistono relazioni contabili e funzionali di difficile definizione, in quanto i diversi elementi che entrano in gioco rendono il rapporto tra risultati di cassa e di competenza molto variabile nel tempo. Fungono da raccordo e da ammortizzatore tra queste due realtà contabili, oltre che il grado di realizzabilità della competenza, la liquidazione dei residui e la diversa cadenzatura tra operazioni effettuate dal tesoriere e quelle operate in bilancio. Entrambi gli elementi aggiuntivi sono ingovernabili o di difficile gestione. Ne consegue che maggiore è la loro dimensione, più è elevato il grado di imprecisione dello strumento di attuazione. Se ciò vale per il bilancio dello Stato, per il quale il documento fissa le regole di variazione della competenza, a maggior ragione vale per gli altri enti, per i quali i limiti all'aumento della spesa sono derivati dalle autonome previsioni di entrata.

Incidono nella stessa direzione i ritardi nell'approvazione dei provvedimenti di accompagnamento che assorbono l'insieme degli interventi normativi di carattere settoriale. Tali ritardi rischiano di far diventare la legge finanziaria una mera dichiarazione di intenzioni, privandola degli strumenti atti al conseguimento degli obiettivi di carattere finanziario che si propone.

Le difficoltà di contenere la spesa nei limiti programmati hanno fatto emergere alcune proposte di dismissioni di beni patrimoniali da parte dello Stato e degli enti pubblici.

Lo strumento del tutto nuovo non sembra comunque così efficace da assumere un ruolo autonomo nelle politiche

di rientro dagli squilibri di finanza pubblica. Su di esso lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria si è espresso con molta cautela. E prudente deve essere l'atteggiamento nei riguardi di tale strumento non solo per le difficoltà di modificare la regolamentazione in una materia che risulta diversificata e frammentaria, ma anche perché l'impostazione data dal Governo nel disegno di legge di accompagnamento della finanziaria del 1990 tende più ad una gestione economica dei beni che ad una loro liquidazione. Per i beni immobiliari la cessione è limitata ad alcune tipologie di beni ed alla dichiarazione di disponibilità da parte degli enti proprietari.

Per le attività finanziarie per le quali ci si può attendere un più rapido smobilizzo, in quanto facenti parte del patrimonio disponibile, sussistono incertezze di natura giuridica e legate al comportamento sia degli enti di fronte alle conseguenze fiscali di tali azioni, sia dei possibili acquirenti di fronte ai legami che si vogliono mantenere tra Stato ed imprese.

Anche nel caso di un concreto avvio di tali azioni è da tenere presente che la gestione economica dei beni immobiliari comporta un aumento delle entrate e/o una riduzione delle spese di modesta entità, anche se permanente, rispetto a quella ottenibile con l'alienazione dei beni, dato che una rendita prenderebbe il posto di un valore capitale; l'alienazione dei beni, per contro, darebbe luogo ad un'entrata *una tantum* e come tale in grado di contribuire alla copertura delle spese solo nell'anno in cui viene realizzata; negli anni successivi occorrerebbe procedere a nuove vendite.

Secondo il documento per mantenere, nel corso del triennio, un contributo all'aumento dell'avanzo primario dello 0,35 per cento del PIL, sarebbe necessario procedere a vendite di beni per 17.200 miliardi. La politica delle dismissioni risulta pertanto tra le meno efficienti in questa fase, e non da un punto di vista generale, ai fini di copertura del fabbisogno.

Al di là di queste difficoltà, dal documento si possono trarre alcune indicazioni.

Sul piano dell'evoluzione tendenziale, il documento ha posto in evidenza come, oltre alla spesa per interessi, anche le altre spese stiano manifestando ritmi di crescita superiori a quelli programmati lo scorso anno. Ciò dipende in parte da fattori accidentali, in parte dalla mancata approvazione di provvedimenti di contenimento, o a successive decisioni di spesa, ma in larga parte dipende anche dalle tendenze spontanee alimentate dai meccanismi automatici che collegano la spesa agli andamenti dell'economia.

Sul piano della politica di bilancio sembra evidente che il Governo intenda procedere con determinazione lungo il sentiero di rientro degli squilibri, facendo fronte anche a quegli aumenti di spesa che derivano da un cambiamento delle condizioni di mercato ed in genere da un mutamento del quadro macroeconomico.

Nell'ambito di questa azione, forte è l'indicazione verso un più intenso utilizzo dello strumento di contenimento della spesa che si giudica più efficace nelle politiche di contenimento del fabbisogno. La fissazione di regole più stringenti rispetto al passato per il bilancio pluriennale di competenza — non si può non notare come, per la prima volta, sia stata modificata la regola di accrescimento delle spese di investimento — se non assicura il raggiungimento degli obiettivi proposti a causa dell'imprecisione dello strumento, testimonia la volontà di marciare nella direzione indicata.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Zanchi per la sua relazione e do senz'altro la parola al dottor De Cindio.

**GIOVANNI DE CINDIO, Dirigente di ricerca dell'ISCO.** Signor presidente, onorevoli parlamentari, illustrerò le previsioni tendenziali macroeconomiche dell'ISCO per gli anni 1990-1991.

Pur manifestando sintomi di minore vivacità sul piano reale, l'economia italiana ha continuato a presentare anche nella prima parte del 1990 un'impostazione congiunturale positiva in un conte-

sto non scevro tuttavia da specifici segnali di tensione.

Malgrado la contingente battuta d'arresto accusata nei primi mesi dell'anno dalla produzione industriale, il quadro si conferma tuttora bene intonato anche in prospettiva, grazie all'impostazione evolutiva che contrassegna la domanda; significative al riguardo sono le indicazioni provenienti dalle inchieste condotte dall'ISCO presso famiglie ed imprese industriali.

In materia di conti con l'estero, ha trovato conferma la tendenza ad un graduale ridimensionamento dello squilibrio commerciale, commisuratosi, nel primo quadrimestre ed in termini doganali, a 10.014 miliardi di lire, contro gli 11.324 miliardi di lire dell'anno prima, pur scontando un aggravio della « bolletta energetica » (meno 7.580 miliardi di lire a fronte dei 6.579 miliardi in meno nel 1989).

Sul fronte dei prezzi, l'incremento tendenziale dell'indice del costo della vita (nella nuova elaborazione ISTAT a base 1989=100) ha riflesso nei primi cinque mesi dell'anno una graduale riduzione dal più 6,4 per cento di gennaio al più 5,8 per cento di aprile ed al 5,7 per cento di maggio.

Il processo di rientro dell'inflazione rimane tuttavia lento e, specialmente a livello di prezzi finali, contrastato da fattori di freno endogeni al sistema. Ed è prendendo le mosse dal quadro congiunturale in essere che l'ISCO, all'inizio del mese di maggio, ha elaborato le consuete previsioni di breve periodo che abbracciano l'arco temporale 1990-1991. L'esercizio riveste carattere tendenziale, nel senso che per il 1991 individua le linee di evoluzione prospettica dell'economia quali si determinerebbero in caso di normale gestione della finanza pubblica, cioè senza interventi di carattere straordinario; è dunque un esercizio rivolto per sua natura ad evidenziare il possibile emergere di squilibri, quindi i rischi impliciti negli andamenti in atto.

Quanto alle principali ipotesi esogene accolte nell'esercizio — e nonostante le ri-

percussioni dei numerosi mutamenti in atto negli equilibri fra i diversi paesi ed aree — si è ritenuto che impulsi positivi per la nostra economia dovrebbero nell'insieme ancora discendere dalle linee di tendenza dell'economia mondiale.

Nel biennio di previsione, l'economia internazionale sperimenterebbe infatti la prosecuzione della fase di sviluppo misurabile, in termini di PIL e a livello di area OCSE, nel 2,7 per cento nel 1990 (era stato del 3,5 per cento nei preconsuntivi del 1989) ed in poco meno (più 2,6 per cento) nel 1991. Correlativamente, si riproporrebbe evolutivo il commercio mondiale, pur palesando rispetto agli anni precedenti ritmi di crescita meno sostenuti, ma comunque più omogenei fra le diverse aree.

In regresso viene vista l'inflazione mondiale favorita dalle migliori condizioni di equilibrio che, nell'arco temporale osservato, ovunque si prospettano. A livello di area OCSE, per i prezzi al consumo si scenderebbe, in particolare, dal più 6,1 per cento del 1989 al più 5,7 per cento nel 1990 e al più 5 per cento nel 1991. Da una situazione di sostanziale distensione sarebbero contestualmente interessati i prezzi in dollari del commercio mondiale. I corsi delle materie prime segnerebbero aumenti molto contenuti; al contrario del 1989, in entrambi gli anni considerati si tornerebbe così ad un guadagno di ragioni di scambio a favore dei beni manufatti.

Nell'ipotesi tecnica adottata di una quotazione del dollaro statunitense intorno alle 1.250 lire sia nel 1990, sia nel 1991 (era stata di 1.373 lire nel 1989) i costi degli *input* di base per l'economia italiana dovrebbero svolgere, soprattutto nel 1990, un deciso ruolo disinflattivo, mentre limitate spinte dovrebbero discendere dagli acquisti di manufatti all'estero.

Con riferimento allo scenario interno, particolare rilievo rivestono, ai fini della determinazione della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, le ipotesi circa il rinnovo dei contratti ancora da chiudere e circa i tempi di erogazione degli

aumenti concordati per quelli già stipulati.

Nel caso dell'industria si è assunto che, per una molteplicità di fattori (fra i quali la recente revisione da parte sindacale di alcuni punti delle piattaforme), l'impatto dei rinnovi, pur interessando l'anno in corso, vada essenzialmente a cadere nel 1991. Per i redditi da lavoro della pubblica amministrazione — dove sono stati già chiusi tutti i contratti ad eccezione di quello del settore della ricerca — si è invece ipotizzata l'entrata a regime e la corresponsione di parte degli arretrati già nella seconda metà di quest'anno. In tali premesse, i redditi interni da lavoro dipendente dovrebbero lievitare del 10,4 per cento nel 1990 (l'aumento era stato del 9,7 per cento nel 1989) e del 9,4 per cento nel 1991, permettendo in ciascuno dei due anni una crescita del potere di acquisto reale *pro capite* dell'ordine del 3 per cento circa.

Con riguardo all'azione di politica economica, è stata scontata per il secondo semestre del 1990 una manovra complessivamente dell'ordine di 10 mila miliardi di lire (con aumenti di entrate e tagli di spesa) che ricondurrebbe il fabbisogno pubblico attorno ai 140 mila miliardi di lire.

Per il 1991, invece, non si sono considerate ulteriori misure di intervento, ad eccezione di quelle da ritenere di ordinaria gestione: il fabbisogno del settore pubblico si cifrerebbe conseguentemente su un livello prossimo ai 160 mila miliardi di lire.

Dall'insieme delle ipotesi assunte scaturisce, per entrambi gli anni, uno scenario di prosecuzione della fase di crescita, ma anche di persistenza di tensioni.

In particolare, si dovrebbe assistere — così come in altri sistemi industrializzati — ad uno sviluppo del PIL a tassi lievemente decrescenti (3 per cento e 2,5 per cento in volume, rispettivamente nel 1990 e nel 1991).

Un apprezzabile sostegno allo sviluppo dell'attività produttiva dovrebbe venire nel 1990 dalla generalizzata crescita delle diverse componenti della domanda, sia

interna sia estera. In particolare la spesa per i consumi privati, in vivace aumento nel 1989 (più 3,8 per cento), aumenterebbe ancora in misura apprezzabile sia nel 1990 (più 3,2 per cento) sia nel 1991 (più 3 per cento). Il reddito disponibile delle famiglie (così come la voce è intesa in termini di conti istituzionali) troverebbe ancora sostegno, nel biennio, nella già ricordata, positiva evoluzione dei redditi da lavoro dipendente in un contesto di sostanziale invarianza della propensione al consumo.

Una favorevole evoluzione dovrebbe contraddistinguere nel 1990 anche le altre voci della domanda interna, attese peraltro sensibilmente decelerare nel 1991. In particolare, solo in misura marginalmente inferiore all'anno precedente dovrebbero accrescersi nel 1990 gli investimenti fissi lordi (più 4,4 per cento a fronte del 5,1 per cento nel 1989) che potrebbero peraltro decelerare di oltre un punto percentuale (più 2,9 per cento) nel 1991, scontando un rallentamento particolarmente sensibile per la spesa in costruzioni.

Gli investimenti in costruzioni, ancora apprezzabilmente dinamici nel 1990 (più 3 per cento in volume), grazie anche ai lavori pubblici attivati in occasione dei campionati mondiali di calcio, in mancanza di nuovi particolari impulsi aggiuntivi — ovviamente non considerati in questo quadro previsionale tendenziale — perderebbero slancio nel 1991 con una crescita ridimensionata all'1,5 per cento. Comparativamente più evolutiva risulterebbe la spesa per investimenti in macchinari ed attrezzature, visti progredire, in termini di volume, del 5,5 per cento nel 1990 e del 4 per cento nel 1991, correlativamente ad una evoluzione tendenziale dell'economia meno sostenuta.

Al momento, comunque, le spinte all'investimento appaiono in termini prospettici sempre consistenti, con una domanda ben impostata, come del resto confermano le risultanze dell'inchiesta semestrale ISCO sugli investimenti.

La buona disponibilità di mezzi finanziari e l'adeguata profittabilità delle aziende potrebbero d'altronde offrire an-

cora — nel biennio — un apprezzabile sostegno al ciclo degli investimenti, che abbinerebbe alle esigenze di razionalizzazione anche una maggiore spesa in nuove attrezzature volte ad accrescere la stessa base produttiva. In particolare nella grande impresa la spesa in conto capitale sarebbe tesa anche a permettere l'introduzione di nuovi prodotti, per fornire beni più rispondenti alla domanda del mercato. Ed infatti, se un ruolo trainante nell'evoluzione degli investimenti svolgerà l'evoluzione della domanda, sia interna sia estera, continueranno anche ad agire spinte riconducibili alla necessità di comprimere i costi unitari di produzione per far fronte alla concorrenza, nonché a favorire l'introduzione di fattori tecnici di ammodernamento e di innovazioni dei processi produttivi e dei prodotti.

Un certo ruolo dovrebbe infine svolgere nel biennio l'esigenza di ricostituzione delle scorte dopo il calo accusato — in termini di variazione — nel 1989, che era stato dello 0,2 per cento in meno in termini di contributo alla variazione del prodotto interno lordo.

Indicazioni meno favorevoli si delineano viceversa per entrambi gli anni sul fronte dei prezzi. Spinte differenziate dovrebbero ancora agire nel 1990, e il loro effetto non dovrebbe esaurirsi nel 1991. Ancora una volta, in presenza di un contesto estero da questo lato complessivamente favorevole, le maggiori tensioni trarrebbero origine dall'interno del sistema.

A livello di intera economia si continuerebbe a scontare un costo del lavoro per unità di prodotto prossimo al 7 per cento sia nel 1990, sia nell'anno successivo. L'accelerazione sarebbe da ricondurre al settore dei servizi mentre, per l'industria, al forte aumento segnato per il CLUP nel 1989 (oltre il 7 per cento, a seguito anche della minore fiscalizzazione degli oneri sociali) potrebbe seguire una crescita più contenuta (attorno al 5,5 per cento) sia nel 1990, sia nell'anno successivo.

Il sistema economico italiano dovrebbe comunque avvalersi di un guadagno di

circa un punto e mezzo nelle ragioni di scambio delle merci e dei servizi con l'estero nel 1990 e di un ulteriore mezzo punto circa nel 1991. La crescita del deflatore dei consumi delle famiglie nel 1990 (più 5,8 per cento) registrerebbe un lieve regresso in termini medi annui rispetto al 1989, ma rimarrebbe la stessa nel 1991, evidenziando un persistere delle spinte endogene sui prezzi ed una relativamente meno favorevole evoluzione dei prezzi internazionali.

Nodo strutturale, pur se con riflessi in qualche misura minori rispetto al passato, resta infine la squilibrata evoluzione dei conti con l'estero. Sul piano degli scambi di merci e servizi (così come è inteso nell'accezione SEC) una dinamica in valore non molto dissimile dovrebbe contraddistinguere quest'anno i due flussi; il saldo negativo (meno 7 mila miliardi di lire) risulterebbe quindi molto vicino a quello dell'anno precedente che era stato di meno 7.782 miliardi. Nel 1991 viceversa tornerebbe a determinarsi un appesantimento del disavanzo che salirebbe a 10 mila miliardi di lire. Quanto ai flussi in volume, nel 1990 le importazioni crescerebbero del 7 per cento (più 9,6 per cento nel 1989) con una elasticità rispetto alla domanda interna prossima ai due punti (contro i tre punti del 1989), mentre le esportazioni, a fronte di una domanda mondiale meno evolutiva (più 6 per cento), non realizzerebbero guadagni di quote di mercato che si allargherebbero pertanto del 6 per cento circa. Nel 1989 invece le esportazioni italiane erano cresciute del 10,1 per cento, cioè di due punti in più della domanda mondiale.

Uno squilibrio maggiore (circa un punto e mezzo) fra i due flussi in termini reali potrebbe viceversa determinarsi nel 1991, in un quadro tendenziale che — allo stato attuale — evidenzia una ridotta competitività di prezzo delle merci italiane. A fronte di una crescita delle importazioni in volume dell'ordine del 6 per cento, le esportazioni aumenterebbero infatti del 4,5 per cento, con una sensibile perdita rispetto alla crescita della domanda mondiale.

I minori volumi di esportazione troverebbero comunque compenso, nel 1990, in un guadagno nelle ragioni di scambio: i prezzi all'importazione (più 1,5 per cento nel 1990) accuserebbero infatti una crescita inferiore della metà rispetto a quelli all'esportazione (più 3 per cento). Nel 1991 viceversa, nonostante il lieve guadagno che ancora si delinea nelle ragioni di scambio (più 3,5 per cento è infatti la variazione dei prezzi all'importazione e più 4 per cento quella dei prezzi all'esportazione), la perdita reale diverrebbe evidente.

Il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti economica nello schema del Fondo monetario internazionale, grazie anche al favorevole apporto che nella voce turismo dovrebbe discendere dai movimenti indotti dai campionati mondiali di calcio in Italia, segnerebbe nel 1990 un lieve contenimento (meno 14 mila miliardi) rispetto all'anno precedente (meno 15.845 miliardi); tornerrebbe viceversa ad allargarsi nel 1991 (meno 19 mila miliardi di lire) con un evidente riemergere di tutte le tendenze negative strutturali.

In definitiva, il quadro tendenziale per il 1991 ora esposto evidenzia, rispetto agli andamenti sottostanti al documento di programmazione economico-finanziaria, una crescita dell'inflazione più elevata di 1,3 punti ed uno sviluppo del prodotto interno lordo reale inferiore di mezzo punto percentuale.

**PRESIDENTE.** Abbiamo ascoltato una esposizione di carattere macroeconomico definitiva, mentre le linee tendenziali sembrano corrette, anche se gli strumenti non sono sempre adeguati. Vi sono osservazioni che tendono a porre in evidenza differenze tra gli elementi strutturali posti a sostegno del documento di programmazione economico-finanziaria e le quantificazioni e i calcoli che possono emergere dal quadro tendenziale. Questa comunque è materia su cui la Commissione si soffermerà.

Ringraziamo i dirigenti dell'ISCO per il contributo fornito che riteniamo molto importante; nel corso della seduta valute-

remo se vi sarà la necessità di un approfondimento.

Do la parola al presidente dell'ISPE, dottor Pasquale Lucio Scandizzo.

**PASQUALE LUCIO SCANDIZZO, Presidente dell'ISPE.** Desidero innanzitutto ringraziare la Commissione per l'invito rivoltoci che, purtroppo, cade in un momento di transizione istituzionale dell'ISPE; per tale ragione l'Istituto quest'anno non ha preparato un documento. Vi sono però taluni elementi che ci hanno indotto a ritenere di poter presentare molto brevemente alcune utili considerazioni: il primo consiste nel fatto che dal 1° settembre 1989 è stata istituita presso l'ISPE una *task force*, cioè una commissione articolata in gruppi di lavoro il cui obiettivo è un'analisi strutturale dell'economia italiana, soprattutto per quanto riguarda i documenti di politica economica a medio termine. Una parte del lavoro di questa commissione è riflessa nel documento di politica economica a medio termine che la Commissione bilancio ha appena ricevuto.

Con riguardo a tale attività svilupperò brevissime considerazioni utili sia per la comprensione del documento di programmazione economico-finanziaria, sia ancora di più per il documento di programmazione economica a medio termine. Inoltre, l'ISPE svolge un'attività continua nel campo della finanza pubblica; è oggi presente il dottor Sartori, responsabile del gruppo di lavoro che si occupa di tale materia, il quale svolgerà alcune riflessioni riguardanti più specificatamente il documento di programmazione economico-finanziaria, i suoi *trend* ed i calcoli ad esso sottesi.

La nostra prima preoccupazione è stata quella di effettuare un'analisi dello scenario internazionale e di quelli macroeconomici sia per quanto riguarda la finanza pubblica, sia per i diversi aspetti dell'economia monetaria e reale. In secondo luogo, ci siamo preoccupati della messa a fuoco di alcune politiche che, al di là di ciò che si poteva identificare come una manovra di breve termine, po-

tessero in qualche modo indirizzarsi ai meccanismi di formazione della spesa e dell'entrata.

Abbiamo svolto questi nostri esercizi di valutazione econometrica assieme allo staff della Ecofin (comitato economico e finanziario europeo): sono stati esaminati tre scenari alternativi nel quadro di un contesto tendenziale di tipo generale, che è sostanzialmente quello riflesso nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Questi tre scenari sono stati formulati sulla base di simulazioni econometriche di una serie di modelli abbastanza semplici, riguardati anche altri paesi europei che evidenziano, comunque, alcuni elementi interessanti del problema preso in considerazione.

Possiamo distinguere uno scenario tendenziale, quello peggiore, uno scenario programmatico ed un terzo scenario programmatico alquanto ambizioso.

Nel primo, quello tendenziale, il fabbisogno complessivo del settore pubblico rimarrebbe elevato, nonostante una lieve riduzione rispetto al PIL, e, come evidenziato nel documento di programmazione economica e finanziaria, si registrerebbe un deterioramento progressivo degli altri indicatori compreso il rapporto tra debito e PIL, che raggiungerebbe il 111 per cento nel 1993; il tasso di crescita risulterebbe dell'ordine del 3 per cento medio per anno e sia l'inflazione (5,5 per cento) sia i tassi di interesse reale (6,7 per cento) si manterrebbero elevati; la disoccupazione si collocherebbe al 12 per cento ed il deficit corrente della bilancia dei pagamenti arriverebbe a toccare l'1,5 per cento del PIL.

Tali risultati potrebbero essere modificati in meglio dall'ipotesi di apertura di alcuni mercati dell'Est europeo e dall'unificazione della Germania; poiché però ciò scoprirebbe ulteriori aree di rischio, possiamo concludere che non vi è una tendenza al miglioramento naturale dei conti pubblici né nel breve, né nel medio termine, anzi, vi sono tutti gli elementi per una tendenza al peggioramento.

Nel secondo scenario, invece, l'Italia riuscirebbe a stabilizzare il rapporto debito pubblico-PIL entro il 1993 al livello del 105 per cento, come conseguenza di una riduzione della spesa pubblica dovuta per circa due terzi ad una caduta dei tassi di interesse nominale e della inflazione; tutto questo evidenzia uno scenario abbastanza diverso da quello configurato dal documento di programmazione economica e finanziaria, i cui risultati di riduzione del fabbisogno e del debito sono ottenuti attraverso una manovra diretta sulle spese e sulle entrate. Sempre nel caso considerato, il tasso di crescita del PIL, che tenderebbe a ridursi dello 0,3 per cento rispetto allo scenario precedente, risulterebbe da una minore qualità di importazione e da una maggiore qualità di esportazione e di investimenti; la bilancia corrente andrebbe in pareggio per il 1993, mentre il tasso di disoccupazione aumenterebbe in maniera marginale. Le prospettive di trarre profitto dall'apertura degli scambi con l'Est europeo e con l'area unificata tedesca sarebbero migliori poiché si ridurrebbero le aree di rischio.

In un terzo scenario, più ambizioso, l'Italia riuscirebbe a realizzare una riduzione reale della spesa pubblica attraverso la riforma di alcuni meccanismi cruciali di formazione della spesa e la riduzione più decisa del tasso di inflazione, basata su una effettiva politica dei redditi. In questo caso il PIL tenderebbe in un primo momento a decrescere in modo pronunciato (meno 0,4, meno 0,5 per cento) per poi registrare, entro la fine del periodo, un forte incremento dovuto all'espansione dell'investimento privato e dell'esportazione. Il tasso di inflazione si ridurrebbe notevolmente in questo scenario rispetto ai due precedentemente illustrati, risultando pari al 3,1 per cento nel 1992 ed al 2,1 per cento nel 1993; mentre il tasso di disoccupazione aumenterebbe marginalmente nel 1992 per diminuire nuovamente nel 1993 e negli anni seguenti. Tale scenario virtuale (anche se non è completamente coerente con i numeri) dovrebbe essere nella sostanza coe-

rente con quello configurato nel documento di programmazione economico-finanziaria che, però, è ottenuto, come al solito, estrapolando i risultati dei provvedimenti di spesa e di entrata senza retroazione sugli aggregati economici.

Dall'esame di questi scenari alternativi e dall'analisi delle tendenze in atto emerge la conclusione che la finanza pubblica costituisce il vincolo principale del perseguimento dell'obiettivo di inserimento nella nuova fase di integrazione comunitaria; tutto ciò non solo in quanto la crescita del debito pubblico e del peso degli interessi sottrae alla politica fiscale ogni potere di intervento sulla congiuntura obbligando la politica monetaria a supplenze che saranno sempre più difficili da attuare, ma anche perché, in termini di analisi strutturale, l'effetto sulla determinazione del risparmio, degli investimenti e della bilancia dei pagamenti crea una situazione tendenzialmente negativa e complessivamente fragile. Da ciò deriva che la finanza pubblica è l'obiettivo centrale della politica economica a medio termine, obiettivo però che non può essere affrontato con provvedimenti orientati direttamente alla riduzione della spesa o all'incremento delle entrate.

Alla base dei meccanismi di spesa e di quelli delle entrate vi sono problemi strutturali che richiedono provvedimenti incisivi per sortire risultati efficaci nel medio termine. Nonostante la posizione centrale delle tematiche di politica economica nel nostro paese e dei ricorrenti tentativi di risanamento, dobbiamo riconoscere che il problema della finanza pubblica, lungi dall'essere curato, si aggrava e da mero sintomo diviene sempre più parte attiva nel principio di perpetuazione degli squilibri strutturali del paese. Da tutto ciò discende una conseguenza che è alla base del documento di politica economica a medio termine; non è possibile affrontare la questione se non in modi radicali, i cui principi ispiratori sono sostanzialmente due: la prospettiva temporale deve essere sufficientemente lunga e le azioni mirate direttamente alla

riduzione del debito e del *deficit*, indirettamente ad aggredire i meccanismi di formazione della spesa, che sono alla base del debito e del *deficit*. Inoltre, è necessario coprire le aree di rischio con una manovra — secondo il principio della ridondanza — ancora più vigorosa di quella che la fine regolazione degli aggregati pubblici di spesa e di entrata potrebbe richiedere. Intorno a questi due principi (quello dell'incisività e dell'azione della manovra nel medio termine, sui meccanismi strutturali della spesa, oltre che direttamente sul debito e sul *deficit* e l'altro, della ridondanza della manovra o, se volete, della considerazione quantitativa delle aree di rischio anche nella disposizione degli strumenti — diretti ed indiretti — di riduzione delle spese e di incremento delle entrate) si è tentato di elaborare una serie di strumenti di medio termine, che potete trovare sintetizzati almeno in parte nel documento di politica economica a medio termine.

FRANCO SARTORI, *Responsabile del gruppo finanza pubblica dell'ISPE*. Ho preparato una serie di tavole, che sono state distribuite, riguardanti il confronto fra i diversi documenti di programmazione economico-finanziaria. Nel quadro riportato sono presi in considerazione i soli obiettivi fondamentali dei successivi documenti di programmazione economico-finanziaria, espressi in percentuale sul prodotto interno lordo: il fabbisogno complessivo, quello primario, la spesa per interessi, l'incremento del debito, i dati riguardanti la crescita del debito e quella del prodotto interno lordo in termini assoluti. Il confronto concerne anche i diversi quadri programmatici e quelli tendenziali. Altre tavole riguardano un'analisi più particolare della spesa per interessi ed un'analisi delle componenti del fabbisogno primario, ovvero le spese totali al netto degli interessi, le componenti della spesa totale e delle entrate totali.

Inizierò esaminando la prima tabella, che si occupa di confrontare gli obiettivi programmatici contenuti nei diversi documenti di programmazione economico-fi-

nanziaria presentati in successione negli anni 1988 1989 e 1990.

La prima variabile che possiamo osservare riguarda il rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo negli obiettivi avanzati all'interno dei diversi documenti. Il primo « piano Amato », riportato nel documento del 1988, conteneva una stima di incremento del suddetto rapporto da 97,4 nel 1988 a 106,21 nel 1992; i passaggi intermedi erano piuttosto elevati, poiché, come si può osservare, già fra il 1989 ed il 1990 si superava il 100 per cento del rapporto fra debito e PIL. Nel documento di programmazione presentato nel 1989 il rapporto fra debito e PIL, pur giungendo ad incrementarsi fino al valore di 106,21, segnava un percorso leggermente diverso, poiché negli anni dal 1988 al 1990 scendeva di oltre un punto percentuale. Nel successivo documento del 1990 l'obiettivo di incremento del suddetto rapporto è nuovamente sceso, con valori che nel 1992 raggiungono la quota massima di 104,64; rispetto al 106,21 del primo e del secondo « piano Amato » la riduzione è di ben 1,6 punti percentuali.

Per quali motivi è accaduto ciò? Naturalmente non è tutto merito del risanamento della finanza pubblica.

Innanzitutto, come si può rilevare chiaramente dalla tabella, nei successivi documenti di programmazione economico-finanziaria si è verificata una rivalutazione del prodotto interno lordo ad opera dell'ISTAT anche a causa di errori di stima dello stesso PIL negli anni precedenti; infatti, per quanto concerne l'anno 1988, il PIL nominale, stimato, all'interno del primo « piano Amato », al 7,30 per cento, è stato rettificato nel successivo documento del 1989 al 10,10 per cento ed in quello del 1990 al 10,60 per cento. Di per sé, questo fatto comporta una discreta riduzione del rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo, andando ad abbassare la relativa curva di circa un punto e mezzo. Pertanto, sulla base di questi dati si può avanzare una prima osservazione: occorre tentare di ponderare gli obiettivi di rapporto tra debito e PIL attraverso le revisioni dovute

anche ad errori di stima. È noto che il rapporto fra debito e PIL costituisce un indicatore insufficiente, poiché il prodotto interno lordo è una grandezza piuttosto limitata ai fini di un confronto della crescita del debito pubblico; tuttavia, per ora esso è l'unico indice che sinteticamente esprime la situazione della nostra economia, rimanendo, così, significativo ed importante.

Altra considerazione riguarda l'andamento della spesa per interessi. In ognuno dei successivi documenti tale grandezza è stata rivista e ristimata sempre in senso accrescitivo: nel primo « piano Amato » si prevedeva per il 1992 una spesa per interessi del 6,55 per cento in rapporto al prodotto interno lordo, mentre nell'ultimo documento tale valore risulta essere per lo stesso anno del 9,76 per cento, con un aggravio di ben 3 punti percentuali; del resto tale progressivo incremento può essere rilevato anche dall'osservazione dei valori iscritti nei diversi anni dal 1988 al 1992.

D'altra parte, a questo fenomeno la politica economica ha fatto fronte ridefinendo gli obiettivi di fabbisogno primario. Infatti, nei diversi documenti di programmazione economico-finanziaria, si rileva una progressiva riduzione dell'obiettivo di fabbisogno primario. In altri termini, si è proceduto in una direzione restrittiva, passando, per esempio, dallo 0,39 per cento del PIL per l'anno 1991 contenuto nel documento del 1988 al valore di meno 0,60 per cento (che costituisce pertanto un avanzo primario) per lo stesso anno nell'ultimo documento di programmazione economico-finanziaria; in tal senso, si registra una differenza di circa l'1 per cento.

Ci sembra che questo genere di revisione degli obiettivi e di aggravio della spesa per interessi nasca dalla sottovalutazione dei rischi che sono sempre stati evidenziati fin dal primo « piano Amato ». Già a quell'epoca, infatti, si poneva l'accento sul pericolo rappresentato dai ritardi nell'azione di risanamento della finanza pubblica e da un livello di debito pubblico tanto elevato, che va ad

incidere sulla spesa per interessi. In altri termini, un troppo elevato livello di debito con lievitazione di oneri reali per interessi porta ad un peggioramento piuttosto grave del fabbisogno complessivo e del rapporto fra debito e PIL e richiede un'azione di aggiustamento assai più severa rispetto al caso in cui tale iniziativa fosse stata intrapresa quattro o cinque anni prima.

Un'analisi di come la situazione tendenziale si sia deteriorata si evince dalla seconda tavola che contiene le stesse variabili della prima, concernente i quadri tendenziali. Si può notare come la spesa per interessi, solo per effetto di scenari tendenziali e di incorporazione nella nuova stima tendenziale dei livelli di debito, si sia aggravata notevolmente a livello tendenziale.

Nella terza tavola si ha un'analisi della spesa per interessi nei quadri tendenziali e programmatici, la differenza tra i due, nonché le due variabili che determinano la variazione di detta spesa, cioè il fabbisogno primario e l'onere reale per interessi che è approssimato dal rapporto spesa per interessi e debito, valutato alla fine dell'anno precedente. Quest'ultimo indicatore rappresenta un indice dell'onere percentuale di interessi del debito pubblico. Si può notare nettamente come, rispetto al primo documento di programmazione finanziaria del 1988, quello del 1990 registri un forte deterioramento. Il livello tendenziale di questo rapporto nel 1992 era di 8,32, mentre nel 1990 è di 10,7: si hanno cioè due punti e mezzo di incremento.

Il fabbisogno primario invece si riduce, perché i nuovi tendenziali dei documenti incorporano le politiche di aggiustamento.

Da questo tipo di confronto emerge anche la considerazione che, mano a mano che il fabbisogno primario è stato ridotto in modo più consistente dalla politica di bilancio, anche la variazione del rapporto spesa per interessi-debito (ossia la variazione del tasso di interesse usato nel programmatico) si è ridotta. Mentre nel 1988 si pensava che la riduzione del

fabbisogno potesse recare forti benefici in termini di risparmio della spesa per interesse, in realtà adesso si ritiene che tale beneficio sia molto minore e che quindi la riduzione del fabbisogno primario influirà poco sull'onere per interessi in senso indiretto, cioè dell'abbassamento dell'onere del costo del servizio del debito.

Le altre tavole tendono a scomporre le variazioni del fabbisogno primario nelle componenti. Non mi dilungo ad illustrare i confronti: ognuno può attuare le analisi, perché è molto semplice leggere le tabelle.

Osservo soltanto, da ultimo, che nel 1990 vi è stato un deterioramento della finanza pubblica, nel senso che è aumentata la spesa totale; pur rimanendo un fabbisogno primario nell'ordine delle attese, tuttavia è aumentato. Ciò deriva dal fatto che la spesa totale (una delle componenti più importanti è quella relativa al personale) continua a lievitare e ad essere corretta con variazioni nella pressione tributaria. Accanto a questa sono previsti, e hanno qualche effetto, gli incassi patrimoniali derivanti dalla vendita di quote del patrimonio pubblico. È probabile che il deterioramento non prosegua; la spesa totale non potrà continuare ad accrescersi, e anche gli spazi per ottenere nuove entrate iniziano ad essere molto stretti, per cui è più difficile questo tipo di correzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Sartori per la sua esposizione e do la parola al presidente dell'ISTAT, professor Guido Rey, pregandolo di essere sintetico.

**GUIDO REY, Presidente dell'ISTAT.** Sarò estremamente sintetico, signor presidente. Non dovendo fare previsioni, non devo imbarcarmi in discussioni sull'andamento futuro dell'economia italiana e mondiale e del resto la manovra finanziaria è stata già ampiamente illustrata dai rappresentanti dell'ISCO e dell'ISPE.

Desidero premettere una considerazione generale. In base alla mia esperienza, posso dire che in questi anni si

osserva un netto miglioramento della tecnica di elaborazione dei documenti di politica economica e finanziaria. Purtroppo, contemporaneamente, risultano ancora più evidenti i problemi che scaturiscono dai nostri dati relativi alla programmazione.

Ne cito soltanto tre. Il primo è quello relativo alla spesa per il personale, che modifica sostanzialmente il quadro programmatico del 1989, di oltre 10 mila miliardi. Dopo di che il discorso resterebbe costante, ma è ovvio domandarsi fino a che punto, nella struttura di un raccordo tra salari dei dipendenti pubblici e quelli dei privati, si possa accettare un aumento in termini reali dei primi di quasi l'8 o il 10 per cento.

Vi è un secondo elemento che tecnicamente abbiamo imparato ad utilizzare. Dato che gli interessi hanno effetti cumulativi, è sufficiente una buona manovra o una buona previsione sull'andamento del tasso di interesse reale per migliorare automaticamente il profilo. Pertanto, tutto ruota intorno alla nostra capacità di dare un segnale realistico circa l'andamento del tasso di interesse. Dico questo perché mi rendo ben conto che il documento è elaborato in senso opposto: prima si guarda alla riduzione della spesa corrente e poi agli effetti di questa sul tasso di interesse. Tuttavia, se si osservano bene le cifre, ci si accorge che la manovra è in larga parte sui tassi di interesse.

Anche in questo caso, però, i tassi di interesse, in termini reali, non hanno seguito l'evoluzione che ci eravamo prefissi nell'anno precedente, per cui siamo già fuori di oltre 8 mila miliardi, ossia lo « splafonamento » si aggira intorno ai 18 mila miliardi.

D'ora in poi la manovra risulterà ovvia, perché diventerà un tentativo di contenere l'acquisto di beni e servizi: anzi direi che l'aspetto antipatico è che verranno colpiti i servizi generali, cioè l'istruzione, la difesa, l'ordine pubblico e moderatamente la sanità. In sostanza, la piccola manovra si concentra su una modificazione del *trend* sui trasferimenti alle

famiglie (ossia le pensioni) nonché su un generico discorso sui trasferimenti in conto capitale alle imprese: dico generico poiché non si evince da nessuna parte in che cosa consista la riduzione dei trasferimenti in conto capitale, ossia se essi rappresentino minori incentivi oppure manovre analoghe.

Ho voluto rappresentare in larga massima la sintesi del disegno che ho scorto. Tra l'altro, ho distribuito una nota contenente la scomposizione del documento nelle componenti funzionali, tendenziali e programmatiche anche se, sia pur sinteticamente, vi ho descritto quanto sta accadendo.

Come voi saprete sicuramente, dal momento che vi imbattete in tali questioni quotidianamente, il problema principale consiste nel sapere quali siano le politiche da attuare per ottenere questi modesti cambiamenti nel tendenziale: sottolineo modesti perché, in effetti, le grosse tematiche (da me ricordate) non vengono affrontate, affidando il tasso d'interesse all'imponderabile, alla *Bundesbank*, ma non certamente alla responsabilità dei nostri *policy makers*.

Il quadro macroeconomico mi sembra leggermente incoerente, ma è un problema di sensibilità personale per cui non vale la pena di discuterne.

**PRESIDENTE.** Può dare un segnale dell'incoerenza?

**GUIDO REY, Presidente dell'ISTAT.** Ciò che più mi colpisce è la bassa crescita della produttività, implicita nel meccanismo. Poiché vi è una crescita del PIL pari al 3 per cento ed un aumento dell'occupazione pari all'1 per cento, la crescita della produttività corrisponde al 2 per cento, il che, secondo me, oltre ad essere eccessivamente basso, non è accettabile programmaticamente. Affinché l'economia sia in grado di competere fortemente sui mercati internazionali, il nostro tasso di crescita della produttività deve essere maggiore. Ovviamente, ciò è imbarazzante in quanto significherebbe o rinunciare ad un aumento dell'occupazione, op-

pure spingere per ottenere un ritmo di crescita più alto, con le ovvie considerazioni concernenti il disavanzo della bilancia dei pagamenti che si potrebbero formulare.

Credo che in argomento debba essere accettato questo principio e lo dico perché si va ad incastrare sul discorso della produttività. Mi spiego: poiché non mi aspetto che i settori industriale ed agricolo rinuncino ad una loro crescita di produttività, la quale deve essere compatibile con l'aumento della produttività e della competitività sui mercati internazionali, ciò significherà accettare che il comparto dei servizi e quello della pubblica amministrazione non registreranno consistenti e coerenti incrementi di produttività nei servizi. È in questo senso che riscontro l'incoerenza, anche se, lo ripeto nuovamente, è una sensibilità personale, non istituzionale.

**PRESIDENTE.** Nel ringraziare il professor Rey per aver esposto il suo pensiero con eleganza e crudezza, cedo la parola al senatore Andreatta.

**BENIAMINO ANDREATTA, Presidente della V Commissione permanente del Senato.** Vorrei formulare tre osservazioni. La prima è che concordo con il professor Rey sul fatto che, nonostante i miglioramenti formali, il documento rimane assolutamente al di sotto delle possibilità di una discussione tra politici. Il presidente dell'ISTAT ci aiuta fornendo una sua trasformazione in classificazione funzionale rispetto alla classificazione economica in base alla quale è stato costruito il documento medesimo: del resto, di questa seconda classificazione non sapremmo che farcene, poiché per assumere decisioni anche noi (alla stregua di qualsiasi altro Parlamento) abbiamo bisogno di un'analisi per funzioni.

Il professor Rey credo svolga l'analisi per funzioni attraverso delle matrici di trasformazione che permettono di passare dagli acquisti di beni e servizi, dal personale, eccetera, alle funzioni. Il che non ha alcuna base di impegno politico del Go-

verno; è un'analisi compiuta immaginando che le valutazioni dei documenti sottostanti a quello presentato contengano determinate coerenze e continuità con il passato.

A mio avviso, sarebbe opportuno inserire nelle risoluzioni che dovranno approvare la Camera ed il Senato, un accenno di natura metodologica, sottolineando che, se si vuole procedere ad una discussione politica, il Parlamento deve sapere quanto si intende incidere sulla spesa per l'educazione, per la difesa, per gli interventi economici e sociali, eccetera.

Passando alla seconda osservazione, ho notato una certa insistenza da parte dei due rappresentanti dell'ISPE sui problemi degli interessi; tutta l'analisi svolta per spiegare le tabelle sembra considerare come due variabili completamente indipendenti il maggiore aumento del PIL in termini monetari ed il contemporaneo maggiore aumento degli interessi. I due andamenti non sono altro che la conseguenza della maggiore inflazione e del fatto che, anche in questo caso, l'amministrazione presenta documenti con ipotesi programmatiche sull'andamento dell'inflazione, che evidentemente sottovalutano la quota degli interessi nel PIL.

Il miglioramento del rapporto debito-PIL, peraltro, è in gran parte funzione della maggiore inflazione: negli anni dal 1987 al 1991 notiamo un miglioramento di 0,6 punti percentuali del deficit primario, mentre il rapporto debito-PIL migliora di due punti. Qual è la ragione di tale andamento? È che vi è stata una maggiore inflazione e che i tassi di interesse hanno reagito in ritardo all'aumento dei prezzi, per cui il livello degli interessi, detratta l'inflazione, è stato minore di quello previsto.

Quindi, è da considerarsi topico per il raggiungimento dei risultati desiderati il livello degli interessi in termini reali, e non monetari. In verità, in questi anni, gli interessi reali sono stati sistematicamente inferiori a quelli previsti, il che ha permesso di ottenere un miglioramento del rapporto debito-PIL.

Ciò che mi preoccupa di più, però, è il discorso del professor Scandizzo, il quale presenta — anche se non ha spiegato quali siano le differenze di scenario — tre simulazioni dell'economia italiana in relazione a tre possibili stati del mondo. Egli ci ha riferito che il miglioramento nella seconda ipotesi sarebbe ottenuto mediante un processo di disinflazione accompagnato da un minor costo del denaro. Ai fini del rapporto debito-PIL, ripeto, è importante il livello dei tassi di interesse reale: il professor Scandizzo osserva che la simulazione è stata effettuata in sede comunitaria, ma in proposito occorre osservare che è difficile immaginare che in Europa sia possibile una caduta degli interessi reali nei prossimi anni. Se è possibile che gli interessi monetari italiani si riducano, è però improbabile che in Europa si abbia una caduta dei tassi di interesse reale, che rappresenterebbe un'evoluzione essenziale ai fini del raggiungimento di una situazione finanziaria tranquilla.

Non vorrei che nascesse all'interno dell'amministrazione una divaricazione, perché ciò metterebbe in crisi la capacità di determinazione dell'amministrazione stessa e potrebbe causare differenti strategie al suo interno.

Ritengo che se il Governo italiano riuscirà a dare l'impressione di essere in grado di « tenere » il cambio, potrà aversi una riduzione degli interessi reali, perché l'inflazione nel nostro paese avrà un andamento più « sgradevole » ed intenso rispetto a quella negli altri paesi europei. Se sarà chiara la volontà italiana di « tenere » il cambio, i tassi nominali potranno scendere al livello di un premio dell'1-1,5 per cento rispetto a quelli dei paesi più stabili. Sarebbe centrale la volontà di « tenere » il cambio, se vogliamo ottenere un miglioramento degli interessi reali, almeno per qualche anno.

Considero difficile poter dare questa sensazione senza intervenire sulla parte « dura » della spesa, cioè su quella non per oneri finanziari. Ritengo che ogni strategia che si ponga come obiettivo primario quello degli oneri finanziari, e non

consideri questi ultimi come derivati da altri obiettivi, potrà essere difficilmente sostenuta in quanto inconsistente.

Sul punto, comunque, sarebbe interessante ricevere un chiarimento, perché mi preoccupa seriamente la possibilità che nell'ambito dell'amministrazione, nei diversi ministeri, si affermino due differenti concezioni e strategie per lo sviluppo.

Per quanto riguarda un terzo punto da chiarire, mi rivolgo al dottor Zanchi: vorrei capire se la valutazione di una tendenziale elasticità della spesa rispetto al reddito maggiore dell'unità è basata su valutazioni prospettiche dell'ISPE oppure si fonda sui documenti al nostro esame. Vorrei inoltre sapere se l'ISPE, in base agli studi compiuti, condivide o meno le valutazioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria. Un altro problema, relativamente al quale interrogo ugualmente i rappresentanti dell'ISPE, è relativo a quali siano i possibili effetti sui livelli di attività dell'introduzione di un piano di stabilizzazione.

Negli anni ottanta vi sono state esperienze contraddittorie. I piani di stabilizzazione che sono stati attuati in Danimarca, in Irlanda ed in Inghilterra si sono accompagnati con una forte espansione del reddito; ciò apparirebbe contrario rispetto ai modelli costantemente utilizzati in Italia, in base ai quali un forte piano di stabilizzazione produrrebbe nel primo periodo un effetto negativo sui livelli di reddito e di occupazione. Tuttavia, benché l'esperienza degli anni ottanta sembrerebbe fornire un responso contrario, non vorrei che ciò fosse la conseguenza di piani di stabilizzazione giocati più sulla politica di contenimento della spesa e meno sulla politica fiscale, soprattutto su quella che produce un persistente peggioramento della pressione tributaria. In sostanza, l'effetto di compensazione che può venire dalla spesa per il consumo, in un quadro previsionale più tranquillo, richiede che non vi sia una persistente tendenza all'aumento della pressione tributaria. La propensione al consumo può aumentare e compensare la

minore spesa pubblica se vi è una chiara tendenza ad una operazione *una tantum* di correzione tributaria, e non se vi è una persistenza, come nel nostro piano, nel peggioramento della pressione tributaria. Ciò difficilmente determina quelle correzioni della propensione al consumo in grado di correggere gli effetti. Comunque, la domanda che le rivolgo è la seguente: se incrementiamo di 30 mila miliardi le misure correttive rispetto alla manutenzione ordinaria della politica di bilancio, che cosa accade ai livelli di reddito e di occupazione?

PAOLO ZANCHI, *Dirigente di ricerca dell'ISCO*. Prima di tutto, desidero chiarire che l'esposizione che ho fatto in termini tendenziali riguarda le cifre del documento. Quindi, abbiamo verificato se l'elasticità rispetto a quel PIL è corretta. Non abbiamo ancora verificato quali siano le conseguenze sulla spesa, sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di un PIL e di un andamento diversi.

Senatore Andreatta, desiderava da me una risposta sul discorso relativo alle politiche di stabilizzazione?

BENIAMINO ANDREATTA, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Ho chiesto che cosa accade ai livelli di reddito e di occupazione se incrementiamo di 30 mila miliardi le misure correttive rispetto alla manutenzione ordinaria della politica di bilancio.

GIOVANNI DE CINDIO, *Dirigente di ricerca dell'ISCO*. Come ha poc'anzi specificato il collega, non abbiamo ancora previsto alcun esercizio, anche perché essi sarebbero comunque condotti in un'ottica di breve termine. Una manovra di entità paragonabile a quella contenuta nei documenti, sicuramente nel breve termine non può non avere livelli depressivi sul reddito. In questo caso, a nostro avviso, non possono esservi alchimie che consentano di salvaguardare il tasso di sviluppo privilegiando effettivamente la manovra nella misura indicata.

La mia risposta, quindi, è che per il breve termine è impossibile mantenere i livelli di sviluppo, mentre per quanto riguarda il medio e il lungo termine non sono in grado di rispondere con cognizione di causa; tuttavia, ho l'impressione — concordando con la sua impostazione — che nelle condizioni in cui vengono ipotizzati e condotti questi esercizi non sia possibile salvaguardare i tassi di sviluppo. Torno a precisare, comunque, che su questo non dispongo di elementi e di risultati specifici, in quanto frutto di analisi che noi non conduciamo.

PASQUALE LUCIO SCANDIZZO, *Presidente dell'ISPE*. Concordo sull'importanza di considerare i tassi di interesse reali in rapporto al PIL, tenendo conto dell'inflazione. D'altra parte, vorrei chiarire che l'interesse di questi modelli econometrici è dovuto al fatto che non si considera puramente e semplicemente la manovra governativa in base ai risultati attesi, agli strumenti utilizzati o agli obiettivi di politica economica; infatti, in qualche modo, si tenta di simulare anche gli effetti non anticipabili o, comunque, non anticipati nella manovra stessa. In un certo senso, così come una simulazione econometrica può peggiorare oppure migliorare la situazione rispetto ad uno scenario tendenziale basato semplicemente sull'estrapolazione delle tendenze pregresse, allo stesso modo, negli scenari di simulazione di politica economica vi sono effetti che, in qualche misura, derivano indirettamente dalla politica economica; essi, però, appaiono discutibili, in quanto dipendono dal meccanismo economico che fa muovere i modelli econometrici.

In particolare, all'interno del nostro paese, il problema dei tassi di interesse risulta, in qualche modo, dipendente dal meccanismo fondamentale del modello, cioè da quello keynesiano o di offerta. In una manovra di politica economica sostanzialmente restrittiva, il cui effetto benefico è soprattutto un decremento dell'inflazione ed una caduta dei tassi di interesse nominale, è possibile pensare che anche i tassi di interesse reali all'in-

terno del paese possano cadere, in quanto ciò può accadere anche al premio per il rischio che si paga sia al risparmiatore residente sia a quello dei paesi esterni. Dunque, se cade l'inflazione, possono cadere sia il tasso di interesse nominale sia il tasso di interesse reale.

Con tutto ciò, il secondo scenario non intende assolutamente simulare una situazione in cui il Governo non fa nulla e tutto ciò che avviene è solo un miglioramento esogeno della situazione, dovuto alla caduta dei tassi nominali e dell'inflazione. In questo secondo scenario, la spesa pubblica si riduce. Tuttavia, in modo parzialmente dipendente da questa riduzione, ed anche concomitante — vi sono variabili esogene che dipendono dallo scenario internazionale —, si verificano, altresì, una caduta dell'inflazione e del tasso di interesse nominale.

Ma poiché le ipotesi avanzate prevedono un controllo del cambio da parte del Governo, in presenza di un effetto virtuoso, esso riguarderà la caduta dei tassi di interesse reale, e ciò è dovuto proprio alla riduzione del premio a causa del rischio. A questo riguardo, direi che il terzo scenario appare il più interessante, ed è quello che tutti auspichiamo qualora anche la manovra pluriennale risultasse efficace.

**BENIAMINO ANDREATTA**, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Su queste ipotesi, gradiremmo disporre di un documento, considerato che ci è stato presentato soltanto quello contabile dell'ISCO.

**PASQUALE LUCIO SCANDIZZO**, *Presidente dell'ISPE*. Vi è un documento della Comunità che illustra anche la situazione degli altri paesi. Ve lo faremo pervenire senz'altro.

**LUIGI CASTAGNOLA**. A proposito della questione della produttività, opportunamente sollevata, vorrei sapere se il presidente dell'ISTAT sia in grado di fornirci, subito o successivamente, qualche dato relativo all'ultimo decennio. Personal-

mente, infatti, non dispongo dei dati riferiti al 1989.

Non soltanto per la pubblica amministrazione, ma anche per i servizi destinati alla vendita, a me pare di ricordare che nel nostro paese il diagramma della produttività sia negativo. Ripeto, non dispongo dei dati relativi al 1989, ma non credo che in quell'anno sia stata corretta la tendenza riscontrata nel precedente decennio.

Tutto ciò che l'ISTAT fosse in grado di fornirci a proposito della pubblica amministrazione risulterebbe particolarmente utile. Da questo punto di vista, ciò che volevo chiederle, professor Rey, si riferisce proprio alla scomposizione della produttività media del nostro sistema, nell'ultimo decennio, fra l'industria, i servizi e la pubblica amministrazione. Ciò al fine di constatare se sia vero o meno, come risulta dagli elementi forniti da tante documentazioni, che vi è stata addirittura, ad opera dei servizi, l'appropriazione di una parte del valore aggiunto prodotto dall'industria attraverso i prezzi.

Qualora su questo punto l'ISTAT fosse in grado di fornirci dati circostanziati, farebbe una cosa estremamente utile per il nostro lavoro e per le nostre valutazioni, anche in relazione a ciò che lei opportunamente sottolineava in merito all'uso delle risorse.

La terza richiesta che rivolgo al presidente Rey riguarda la possibilità di acquisire dati relativi alle paghe nette corrisposte ai lavoratori dell'industria rispetto all'andamento della produttività registratosi negli ultimi sette anni. Credo di poter sostenere, anche se non possiedo dati in grado di smentire quanto affermo, che tutti gli incrementi apportati alle paghe nette dell'industria siano stati sempre inferiori, in misura più o meno consistente a seconda degli anni considerati, agli incrementi della produttività.

La quarta ed ultima questione che pongo alla cortese attenzione del presidente Rey riguarda il rapporto tra la crescita della domanda interna e l'aumento delle importazioni. Poiché nei prossimi giorni discuteremo della relazione che

oggi è stata illustrata e delle interconnessioni che, a mio avviso, esistono tra i documenti di politica finanziaria e le altre questioni attualmente al nostro esame, vorrei acquisire maggiori informazioni utili a tale dibattito.

Vorrei sapere se lei è in grado di confermare che le nostre importazioni seguono un *trend* di aumento negli ultimi anni di circa il doppio rispetto alla crescita pura e semplice della domanda interna. Se questo dato fosse confermato, si potrebbe ritenere che la metà della domanda rivolta alle importazioni non corrisponderebbe ad un incremento della domanda stessa, in quanto tale crescita sarebbe riferita a quella dell'anno precedente. Probabilmente mi esprimo in termini approssimativi ma ritengo vi sia una penetrazione nell'ambito della domanda italiana che non riguarda soltanto il suo incremento anno per anno, ma anche la riduzione dell'offerta italiana e della sua capacità di soddisfare la domanda interna in relazione all'andamento delle importazioni.

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Per quanto riguarda la questione della produttività è possibile eseguire calcoli statistici, che potrò fornirle in breve tempo.

Vorrei tuttavia aggiungere, confermando la sua indicazione, che i servizi hanno registrato una crescita della produttività più bassa di quella dell'industria; infatti, soltanto nell'ultimo anno abbiamo assistito ad una ripresa della produttività nel settore dei servizi. Lei, onorevole Castagnola, ha sollevato un vecchio tema che si riallaccia al problema del progresso tecnico dei servizi.

A tale riguardo desidero precisare che ci troviamo di fronte ad un ostacolo tecnico, nel senso che per definizione la produttività, nei calcoli di contabilità nazionale, non registra incrementi. Questo dato di fatto è imbarazzante perché non si riesce a capire se esso costituisce un elemento a favore o contro la pubblica amministrazione. Ci troviamo di fronte ad una soluzione salomonica che tuttavia

non aiuta a risolvere il problema, perché soltanto un aumento della produttività nella pubblica amministrazione può migliorare il funzionamento del sistema nel suo complesso.

Quindi, la domanda che lei mi pone, onorevole Castagnola, richiede una risposta non semplice, che tenterò di darle.

LUIGI CASTAGNOLA. Lo stesso problema interessa i servizi privati!

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. No, su quest'ultimo punto ho già risposto prima.

Tenterò, quindi, di scomporre la crescita della produttività nelle sue diverse parti.

Per quanto riguarda la questione dei prezzi è più facile fornire alcune indicazioni, in quanto possiamo osservare che in relazione ad una diversità nella crescita della produttività, rispetto ad una maggiore omogeneità nell'incremento dei salari, i prezzi relativi si muovono a favore dei servizi. Peraltro, anche lei poc'anzi ha accennato al principio di appropriazione del valore aggiunto del settore industriale da parte dei servizi.

Su questo tema il dibattito non si è ancora concluso, ma ritengo che non possiamo parlare di appropriazione; anche se qualcuno qualifica con tale espressione questo risultato, altri ritengono più semplicemente che esiste nei servizi la capacità di essere protetti rispetto alla concorrenza internazionale e, quindi, di poter crescere maggiormente.

Tale risultato peraltro si riscontra realmente nelle situazioni in cui vige il sistema del cambio fisso, come quello che si sta realizzando ormai da alcuni anni nel nostro paese. Di conseguenza, l'industria soffre di tale situazione ed il salario cresce sostanzialmente come la produttività, anzi direi che la distribuzione oscilla, nel senso che migliora quando la produzione aumenta e peggiora quando essa diminuisce. In altri termini, segue un andamento prociclico, ma nel complesso la distribuzione nel settore dell'industria è abbastanza stabile.

Inoltre, ciò significa che la questione da lei sollevata riguarda il settore dei servizi, il quale, come è a tutti noto, è caratterizzato da una forte componente di lavoro autonomo che di fatto rappresenta una « appropriazione » del valore aggiunto dei servizi.

Tuttavia, anche su tale richiesta mi riservo di fornire una risposta nei prossimi giorni.

Per quanto concerne il problema delle importazioni, ritengo sia auspicabile un loro aumento nel nostro paese perché stiamo attuando proprio questa politica attraverso un allargamento del mercato; riteniamo, infatti, che esso debba essere maggiormente soddisfatto da un'offerta straniera.

Ciò è vero fino a quando riusciamo a soddisfare il mercato internazionale, come è avvenuto nell'ultimo anno, ma non in quelli precedenti. Se avvertiamo un rammarico esso si riferisce al fatto che non abbiamo saputo cogliere il momento positivo rappresentato dalla modifica delle ragioni di scambio a nostro favore, aumentando le nostre esportazioni.

Tuttavia, considererei tale situazione normale perché la politica economica italiana prevede di aumentare nel nostro paese la presenza straniera e quella dell'Italia sui mercati internazionali. Del resto è in questo modo che riusciamo a contenere l'inflazione e, quindi, anche il tasso di profitto nel settore industriale; altrimenti, se non avessimo questa capacità, assisteremmo a situazioni analoghe a quelle che si registrano nel settore terziario.

Il presidente Andreatta si è domandato se sia possibile attuare una politica restrittiva capace di favorire lo sviluppo; a mio avviso, ciò è possibile, almeno in parte, perché se decidessimo di far lavorare le persone fino al compimento del sessantacinquesimo anno di età avremmo una maggiore offerta di occupazione e quindi un incremento di produzione da parte di costoro. Naturalmente, si potrebbe obiettare che seguendo questa strada i giovani non avrebbero alcuna possibilità di lavorare, ma la nostra capa-

cità si esprime proprio nella possibilità di attuare una politica che li induca a diventare lavoratori autonomi. Riteniamo, infatti, che sia possibile, come abbiamo constatato, operare tale sostituzione, perché i lavoratori autonomi tendono ad aumentare di fronte alla difficoltà di trovare un'occupazione. Purtroppo, per quanto concerne i lavoratori autonomi, esiste un problema dal punto di vista fiscale: è difficile far pagare loro le imposte. Da ciò deriva una situazione per cui, a fronte di un aumento del reddito di questa componente, non si registra un pari aumento del gettito fiscale; pertanto, il beneficio che auspicava il presidente Andreatta non necessariamente lo ritroviamo dalla parte delle entrate fiscali, ma certamente lo avremo dalla parte delle spese.

MARIO FERRARI-AGGRADI. Desidero esprimere un dubbio e porre una domanda a questi autorevoli tecnici che ci hanno fornito chiarimenti di grande interesse. Il mio dubbio è il seguente: noi stiamo operando soprattutto sull'immediato, ma — come accennava il presidente Andreatta — abbiamo un punto debole, nel senso che non ci poniamo il problema di una strategia; abbiamo cioè una « vista corta » anziché una « vista lunga », con la quale si potrebbero individuare meglio i problemi e le soluzioni. Perché? Abbiamo assistito a questo tipo di operazione: il fabbisogno di 138 mila miliardi è stato rispettato, però con interventi maggiori di 24 mila miliardi; avremmo potuto spenderli meglio.

Cosa è avvenuto? La pressione fiscale è aumentata dell'1 per cento; la spesa è cresciuta notevolmente; tuttavia sia con l'una sia con l'altra non abbiamo prodotto miglioramenti sul piano della produttività e dello sviluppo. Abbiamo mantenuto un equilibrio che avevamo indicato come equilibrio base e che invece ha richiesto questa dispersione di risorse. Le spese per interessi sono aumentate ed in prospettiva vi è da temere che crescano sempre di più, come si è verificato negli esercizi passati. Ogni anno si effettuano

nuovi interventi, ma non si tratta di nuovi interventi « alla Vanoni », proiettati in una strategia di programma, in cui siano indicati chiaramente i progressi e le realizzazioni da avviare; sono interventi che consentono di raggiungere un equilibrio piuttosto instabile, in cui le risorse vengono utilizzate senza acquisizione di obiettivi.

Da parte nostra occorre soprattutto fissare linee, regole, modi di procedere. In fondo, Camera e Senato si sono sentiti dire che l'obiettivo che devono imporsi è quello di arrivare al pareggio primario (obiettivo che era apparso di difficile raggiungimento nel momento in cui è stato configurato per la prima volta) senza tener conto degli interessi. Successivamente, abbiamo affermato che ciò non è sufficiente e che dobbiamo tendere a qualcosa di più, magari con un'azione graduale; mi riferisco al contenimento del disavanzo complessivo e al raggiungimento, ove ciò sia possibile (ma erano state indicate anche talune date) di un pareggio che tenga conto di tutto tranne che degli investimenti: infatti, avendo questi ultimi un carattere particolare in quanto migliorativi della struttura, si poteva pensare che l'indebitamento sarebbe stato pienamente giustificato.

Il mio grande timore è che, mentre lottiamo ed affrontiamo il problema di come mantenere quel limite di fabbisogno, poniamo in essere una situazione nella quale, in mancanza di una visione di lungo periodo, rischiamo di non avere obiettivi di sviluppo, di veder aumentare i costi e diminuire la produttività. Infatti, ciò che più mi preoccupa è il fatto che certamente perdiamo colpi sul piano della produttività e della competenza, registriamo un aumento di costi (non andiamo a vedere se siano della parte pubblica o di quella privata, perché vi è una specie di osmosi) e ci indeboliamo nei confronti degli altri paesi (non solo di quelli europei) soprattutto dal punto di vista di quello sviluppo che dovremmo porci come obiettivo e che non è fine a se stesso per l'immediato, ma si inserisce

in una strategia più ampia che dovrebbe essere alla base della nostra azione.

Pertanto il mio timore — del quale chiedo conferma — è che poniamo in essere un'azione di riequilibrio immediato anziché di strategia profonda e di soluzione reale dei problemi.

PASQUALE LUCIO SCANDIZZO, *Presidente dell'ISPE*. Credo che il documento di politica a medio termine, che non avete ancora avuto modo di esaminare, sostanzialmente raccolga questa obiezione, in quanto si pone il problema di una manovra strutturale che vada al di là del brevissimo termine. Fondamentalmente il problema della finanza pubblica italiana è quello che possiamo definire del *deficit* o del *surplus* strutturale: in realtà in politica economica si opera una distinzione tra *surplus* di piena occupazione o *deficit* di piena occupazione e *deficit* corrente. L'effetto della manovra sul *deficit* corrente è quello anticiclico, nel senso che quando si registra un momento di contrazione dell'attività economica, cioè di caduta dell'occupazione, si cerca di espandere il *deficit* in condizioni normali. In presenza di piena occupazione, il *deficit* non dovrebbe esserci, o addirittura si dovrebbe registrare un *surplus*. In Italia probabilmente, anche in una situazione di ragionevole piena occupazione (tutti i calcoli ergonometrici forniscono questo risultato), o di occupazione naturale, permane un *deficit*. Da ciò la necessità innanzitutto di non utilizzare la manovra di politica economica per fini congiunturali, sia perché occorre perseguire un riequilibrio strutturale sia perché fondamentalmente l'azione congiunturale non produce più effetti, date le caratteristiche patologiche della finanza pubblica. In secondo luogo bisogna cercare di correggere il *deficit* di piena occupazione, ossia quel *deficit* che rimarrebbe anche se riuscissimo ad arrivare ad un livello di occupazione più elevato ed ottenessimo un incremento di produttività maggiore di quello attuale. A mio avviso, tutto ciò è presente nei documenti di politica economica del Governo, se poi tale consape-

volezza si traduca in azioni adeguate ovviamente è da verificare.

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Chi mi conosce sa che non so resistere alle provocazioni, quindi raccolgo volentieri quella del senatore Ferrari Aggradi. Il problema sollevato dal senatore è ben chiaro e purtroppo è legato ad una situazione che ci è stata imposta dai paesi esteri oltre dieci anni fa e che noi non siamo riusciti ancora a risolvere. L'imposizione ci è venuta dal fatto che in particolare il Fondo monetario internazionale guardava al fabbisogno come all'indicatore sostanziale dello stato di crisi del paese. Quindi, ci siamo « avvitati » in una visione finanziaria del problema dello sviluppo, trasformando quello che era un vincolo in un obiettivo. Il fabbisogno doveva essere un vincolo per la crescita ed è diventato in qualche modo un obiettivo che non riuscivamo mai a raggiungere.

Togliere al documento di programmazione economico-finanziaria la rilevanza finanziaria e rivalutare la componente economica — credo sia questo in definitiva il significato dell'intervento del senatore Ferrari Aggradi — costituisce una delle grandi scelte che debbono essere compiute. Stabilito questo, visto che siamo studiosi di politica economica, gli obiettivi divengono chiari, ma è difficile definire gli strumenti soprattutto per il controllo del fabbisogno. Ci si potrebbe dire a *fortiori* che abbiamo difficoltà a definire gli strumenti per il raggiungimento degli obiettivi che non fanno capo al settore pubblico. In questo senso, però, sono molto meno pessimista e sono convinto che sia possibile perseguire una coerente politica di sviluppo, trasformando — questo è il mio parere — l'attuale ruolo della finanza pubblica di trasferimento e di supporto in un fattore di sviluppo.

Se mi si consente, è un'operazione che richiede molto coraggio, poiché si attraverserebbe un momento di grande crisi in cui non si sarebbe certi di arrivare dall'altra sponda oppure di rimanere in mezzo al fiume, e ciò desta preoccupazioni.

PRESIDENTE. Come diceva inizialmente il presidente Andreatta questo è il ruolo che spetta ai politici.

GIORGIO MACCIOTTA. Desidero porre alcune domande; innanzitutto il documento di programmazione economico-finanziaria ci fornisce due tabelle: una relativa al settore pubblico e l'altra a quello statale. Facendo qualche conto, si vede che la gran parte del contenimento della spesa e conseguentemente del fabbisogno deriva dal settore pubblico considerato al netto del settore statale. Il problema allora è riuscire a capire attraverso quali politiche viene compiuta tale operazione. Disaggregando i dati risulta, per esempio, che la crescita delle spese per il personale è più forte per il settore statale rispetto al settore pubblico. La medesima cosa si verifica in rapporto agli acquisti di beni e servizi e via dicendo.

Desidero chiedere se sia stata effettuata una valutazione e se siano state indicate le politiche che rendano possibile questo diverso *trend* di crescita degli aggregati.

La seconda questione che desidero sollevare riguarda le politiche del personale. Il professor Rey ha affermato che le relative previsioni non vengono compiute, però si potrebbe cominciare a farne una sullo scostamento, nei precedenti documenti di programmazione, delle previsioni di crescita del personale. Tutti ricordiamo che quando venne predisposta la prima legge finanziaria, volta a regolare il ciclo pluriennale di contratti, si stabilì come limite invalicabile della spesa dei contratti a regime la cifra di mille miliardi. Credo sarebbe una facile ironia affermare che si è sbagliato del 1700 per cento circa; in realtà non è così e tutti lo sapevano. Mi domando però se questo sostanziale contenimento della spesa del personale nel 1991 e nel 1992 non ci prepari ad un nuovo errore del 1700 per cento e se non sia più utile allora prevedere una minore invarianza presentandosi alla trattativa con cifre realistiche e concludendo, se possibile, i contratti unendo riforma delle prestazioni e

aumenti salariali. Si dovrebbe evitare ciò che è accaduto nelle ultime tre tornate contrattuali, concedendo aumenti salariali (uso un'espressione del presidente Andreatta) come sopravvenienze attive al termine del triennio che una buona azienda non considera nei conti dei suoi preventivi, così come i lavoratori non hanno considerato preventivi gli aumenti salariali ottenuti, poiché li hanno ritenuti premi per quello che non avevano fatto nel precedente triennio. Sappiamo che esiste un meccanismo di collegamento tra gli aumenti salariali e le pensioni. Quale conseguenza si avrà al 1° gennaio 1991 con la campagna contrattuale nel pubblico impiego del triennio 1988-1990, tenendo conto che la gran parte degli effetti non li abbiamo scontati — come sarebbe stato fisiologico — nel periodo triennale, ma li avremo tutti concentrati nel 1990?

PAOLO ZANCHI, *Dirigente di ricerca dell'ISCO*. Li avremo nel 1991 e soprattutto nel 1992 se gli aumenti contrattuali verranno pagati...

GIORGIO MACCIOTTA. No, perché in competenza assoluta sono a partire dal giugno 1990. Se il meccanismo è valutato sulla competenza assoluta gli effetti ricadranno nel 1991, se è valutato sulla cassa si dispiegheranno nel 1992. Le conseguenze saranno comunque catastrofiche, anzi nel 1992 sarà peggio perché vi sarà l'entrata a pieno regime e quindi i conti riguarderanno anche il primo semestre.

Mettendo insieme le previsioni ottimistiche di inflazione che ci porteranno ad un gradino di circa due punti in più al primo semestre 1991 e (vedremo se si tratta del 1991 o del 1992) gli aumenti reali dell'ordine dell'8 per cento, quali conseguenze si avranno sulla previdenza e quindi sulle pensioni? E quali saranno gli effetti prodotti sul bilancio del settore statale?

BENIAMINO ANDREATTA, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. È una domanda sulle pensioni d'annata.

GIORGIO MACCIOTTA. Sono tra coloro che ritengono che tale concetto dovrebbe essere cancellato dal dizionario; ma questa è un'altra questione di cui parleremo nell'audizione con i dirigenti dell'INPS.

PRESIDENTE. Poiché dovremo terminare entro le 19,30, chiedo ai colleghi se vi siano altre domande, altrimenti do senz'altro la parola a chi tra i nostri ospiti vuole rispondere.

FRANCO SARTORI, *Responsabile del gruppo finanza pubblica dell'ISPE*. Dal confronto fra i diversi documenti di programmazione per quanto riguarda la spesa per il personale nel 1988, 1989, 1990 sia in tendenziale, sia in programmatico, si nota come nel 1988 si siano effettuate determinate previsioni programmatiche, come nel 1989 si sia salito uno scalino in termini di prodotto interno lordo, per quanto riguarda la gestione del personale e nel 1990 si sia ulteriormente progrediti: se si continua in questo modo, ogni anno si aumenta e la regola viene rispettata ad un livello superiore di spesa del personale rispetto al prodotto interno lordo.

Quindi, le spese per il personale continuano a lievitare e le regole auree stabilite nel piano Amato e successivi non vengono rispettate.

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Per quanto riguarda gli scalini in salita, relativamente alla spesa per il personale, debbo dire che questi dipendono dalle decisioni autonome di spesa da parte del Governo, nonché dallo slittamento degli effetti dei contratti. In effetti, nel documento del 1989 si prevedeva di pagare una parte nel 1989 e la competenza del 1990 in questo stesso anno, mentre in quest'ultimo documento si prevede di pagare tutto quanto — competenza 1990, più arretrati 1988-1989 — nel 1990.

Sono rimasto sorpreso tuttavia da una osservazione fatta dall'onorevole Macciotta circa la differenza tra la spesa del personale per il settore pubblico e quella per il comparto statale. Senza aver svolto

questo tipo di confronto, posso dire che nelle spese del personale sono comprese anche quelle effettuate dallo Stato per le pensioni (Stato e aziende autonome) che hanno lo stesso ammontare sia nel settore statale, sia in quello pubblico. Ovviamente, in termini di tasso percentuale, incidono maggiormente sul comparto statale rispetto a quello pubblico perché la stessa cifra si misura su un ammontare più basso. Credo che questa possa rappresentare una spiegazione, dato che l'onorevole Macciotta si riferiva alla spesa complessiva.

Vi è, inoltre, un altro fattore che dipende dalle politiche contrattuali seguite per il personale del settore pubblico e per quello degli altri enti. Mi riferisco alle politiche contrattuali come effetto degli aumenti dei contratti ed al cosiddetto scaglionamento. Per il comparto della sanità sono stati concessi notevoli aumenti con decorrenza 1° gennaio 1990: vi è quindi un diverso scaglionamento che, se si fa il confronto relativamente al periodo di un anno può determinare un diverso tasso di incremento. È chiaro che nel 1991 vi dovrebbe essere un recupero, cioè un fenomeno inverso.

GIORGIO MACCIOTTA. Non mi sembra che sia così, poiché 40 centesimi di punto non sono pochi considerati sulla cifra globale.

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Posso invece dare una spiegazione più puntuale per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi. Per questa voce, nelle tavole del documento, è compresa anche la spesa sanitaria (farmaci, medici di base, eccetera), che non fa parte del settore statale, perché la spesa sanitaria nel settore statale è compresa nel fondo sanitario nazionale e figura nella voce trasferimenti alle regioni.

GIORGIO MACCIOTTA. Per questo motivo dovrebbe crescere di più, invece cresce di meno.

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Per quanto riguarda le tavole programmatiche ci sono politiche precise, cioè ...

BENEAMINO ANDREATTA, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Non sono precise per niente; sono scritte con il lapis!

GUIDO REY, *Presidente dell'ISTAT*. Infatti, mi ero fermato prima della sua correzione; si tratta semplicemente di indicazioni.

PRESIDENTE. Se il presidente Andreatta è d'accordo possiamo considerare chiusa questa audizione.

Avverto che le audizioni del presidente dell'INPS e del presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica, già previste per domani sono rinviate a martedì 12 giugno con inizio alle ore 15. Giovedì prossimo avrà luogo invece l'audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia e di Prometea.

**La seduta termina alle 19,25.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI  
ED ORGANI COLLEGIALI

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. PAOLO DE STEFANO

---

Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia delle Commissioni  
ed Organi Collegiali l'8 giugno 1990.

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO