

**V COMMISSIONE PERMANENTE DELLA CAMERA DEI
DEPUTATI (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)****V COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA RE-
PUBBLICA (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)**

9.

SEDUTA CONGIUNTA DI GIOVEDÌ 7 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)*

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

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ISTITUTO PROMETEIA

INDICE

	PAG.
Audizione dei rappresentanti dell'Istituto Prometeia:	
D'Acquisto Mario, <i>Presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati</i>	3, 7, 8, 11
Andreatta Beniamino, <i>Presidente della V Commissione permanente del Senato</i>	8, 11
Macciotta Giorgio (PCI)	8
Onofri Paolo, <i>Rappresentante dell'Istituto Prometeia</i>	3, 9, 11
Orsini Gianfranco (DC)	8
Valensise Raffaele (MSI-DN)	8

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 17.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dei rappresentanti dell'Istituto Prometeia.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Onofri per aver corrisposto al nostro invito. La presente audizione, come quelle che l'hanno preceduta, rappresenta un contributo all'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, che le Commissioni competenti della Camera e del Senato stanno svolgendo congiuntamente.

PAOLO ONOFRI, Rappresentante dell'Istituto Prometeia. Ringrazio entrambe le Commissioni per l'invito a partecipare all'audizione odierna. Non è la prima volta che l'Istituto Prometeia è chiamato a prendere la parola in sede parlamentare e di ciò ci sentiamo onorati, particolarmente in questo momento, perché sembra che sussistano condizioni tali, sia all'interno del nostro paese sia all'esterno di esso, da rendere il documento programmatico del Governo diverso dagli altri che lo hanno preceduto. Esso, infatti, si inserisce in uno stadio più avanzato dell'integrazione finanziaria dell'Italia con gli altri paesi europei. Dopo circa dieci anni di lenti aggiustamenti della finanza pubblica, nel corso del 1989 è sorto qualche problema nel seguire le tendenze alla riduzione del fabbisogno lordo del settore pubblico, che erano state impostate negli anni precedenti. Il ventilato, ulteriore ar-

resto di tale processo sarebbe deprecabile, nel momento in cui l'adesione alla banda stretta dello SME e la liberalizzazione dei movimenti di capitali anche a breve termine hanno talmente aumentato l'integrazione finanziaria e monetaria del nostro paese, che gli strumenti di politica monetaria cominciano a risultare inefficaci nel controllo della domanda aggregata e, quindi, nel governo dell'economia. In queste condizioni, procedendo nell'intento di intensificare l'integrazione finanziaria e monetaria, oltre che economica, lungo la via delineata dal rapporto Delors, si presenta la necessità di accedere ad una situazione in cui i tassi di cambio siano irrevocabilmente fissi; questi ultimi, unitamente ad una politica monetaria totalmente condizionata dalle decisioni che verranno prese all'interno del sistema delle banche centrali europee, lasciano alla politica fiscale e di bilancio tutto lo spazio necessario per divenire il vero ed unico strumento di governo dell'economia nazionale. I paesi che compongono la CEE, pur convergendo verso tassi di inflazione più uniformi, continuano ad avere strutture economiche diverse. Di conseguenza, poiché è molto probabile che in futuro si determineranno impulsi esterni alla stessa Comunità europea (impulsi che potranno essere i medesimi per tutti i paesi oppure potranno essere sentiti in misura diversa da alcuni di essi), le varie economie europee dovranno reagire in modo differenziato per poter mantenere un andamento concorde nell'aumento dei prezzi e nella gestione delle quantità monetarie. Per far ciò sarà necessario che la politica di bilancio diventi quello strumento che, con termine inglesi, potremmo definire *shock absorber*,

ossia un ammortizzatore degli impulsi esterni. In alcuni paesi l'ulteriore convergenza del tasso di inflazione dovrà essere guidata soprattutto dalla politica fiscale. È per questo insieme di ragioni che il documento programmatico del Governo è molto più importante oggi di quanto non fosse negli anni passati, quando i passi verso l'integrazione monetaria non erano stati ancora compiuti. Non dobbiamo dimenticare che ci accingiamo ad effettuare tali passi in presenza di squilibri ancora significativi, che sono tali — come ho detto poc'anzi — in termini di differenziali di inflazione: i tre anni — e forse più — di stabilità del tasso di cambio all'interno dello SME non sono stati infatti utilizzati per ridurre in modo significativo il differenziale di inflazione con la Germania, così come è avvenuto, invece, in Francia. Infatti, tramite una riduzione dell'inflazione al 3 per cento circa negli ultimi mesi — un livello che era stato raggiunto anche sul finire del 1989 — si è chiuso completamente il divario con l'inflazione tedesca. Ciò è stato il risultato di una concertazione di politica di bilancio, indubbiamente austera, e di una politica dei redditi che ha condotto la dinamica salariale francese a livelli compatibili con l'inflazione in Germania. Dunque, si è concluso un periodo ed è mutato completamente l'atteggiamento francese nei confronti dell'utilizzo del tasso di cambio, inteso come strumento per riguadagnare competitività.

Nel nostro paese, nonostante il permanere dei differenziali d'inflazione e del disavanzo con l'estero (non dobbiamo dimenticare che nell'arco degli anni ottanta, soltanto il 1986 registrò un avanzo nei conti con l'estero, peraltro dovuto alle note ragioni concernenti la caduta del prezzo del petrolio), la situazione della bilancia commerciale risulta, in parte, migliorata. Pertanto, si potrebbe anche ritenere che nel corso di quest'anno sia possibile avvicinarsi ad un riequilibrio della bilancia commerciale valutata in termini FOB (al netto dei costi e dei servizi connessi alle attività di trasporto ed alle assicurazioni).

Nel frattempo, però, si è aperto un divario che potrebbe definirsi di natura strutturale, data l'osservazione prolungata nel tempo, cioè quello fra le entrate e le uscite nei servizi. Mentre l'avanzo del turismo si sta riducendo in valore assoluto, nonostante l'aumento dei prezzi dei servizi turistici prestati, aumenta il disavanzo dei redditi da capitale, vale a dire il saldo tra gli interessi pagati verso l'estero e quelli incassati dall'estero. Ciò non è altro che il riflesso dell'accumulo di un decennio di disavanzi di conto corrente, ovviamente finanziati aumentando l'indebitamento con l'estero. Ormai, una posizione finanziaria passiva sull'estero di circa 53 mila miliardi di lire alla fine del 1989 produce un disavanzo netto, in termini di interessi verso l'estero, di 11 mila miliardi di lire. Siamo di fronte ad una situazione di disavanzo strutturale che difficilmente potrà essere recuperata nel corso di questi anni e che, quindi, dovrà essere compensata con un avanzo nell'ambito del conto delle merci.

Ma vi è anche una possibilità alternativa per il nostro paese, la quale può comportare costi minori di quanti ne richiederebbe un passaggio ad un avanzo consistente nel conto merci, in grado di pagare il disavanzo dei servizi: mettere in atto una politica fiscale in grado di garantire la nostra capacità di tener fede agli impegni di natura monetaria per procedere ad un'integrazione sempre più forte nell'ambito dei paesi europei. A questo proposito, l'aspetto rilevante può essere individuato nel fatto che il riuscire a garantire il soddisfacimento degli impegni presi in termini di irrevocabilità dei tassi di cambio e in termini di rimborso dei finanziamenti ricevuti dall'estero, senza che questi comportino perdite in conto capitale, renderà più facile finanziare il disavanzo con l'estero. Tuttavia, affinché questa maggiore facilità di finanziamento del disavanzo con l'estero sui mercati internazionali intervenga, si realizzi e si materializzi, è necessario che proceda, più rapidamente di quanto è avvenuto nel passato, la correzione dei conti della finanza pubblica. Al riguardo, riteniamo

che il piano programmatico presentato quest'anno dal Governo rappresenti uno snodo cruciale nella gestione futura della politica finanziaria *tout court*.

L'esperienza degli ultimi piani di riduzione del disavanzo e di rientro dal debito pubblico insegna che per il Governo non sempre è facile prevedere e colpire esattamente gli obiettivi che si pone: nel 1988, la previsione del fabbisogno lordo, contenuta nel documento presentato nel mese di maggio dello stesso anno, risultò errata di circa 10 mila miliardi, mentre quella per il 1989 lo fu di 13 mila miliardi. Il risultato realizzato nel corso del 1989, invece, fu assai migliore, in quanto il documento del 1989, riferito allo stesso anno, conteneva una previsione che si rivelò errata soltanto di 2 mila miliardi di lire. Per il 1990, l'obiettivo previsto nel documento del 1989 è risultato di circa 2 mila 600 miliardi al di sotto di quello contenuto nel documento programmatico — ovviamente riferito al 1990 — e di circa 10 mila miliardi rispetto alla previsione dell'anno successivo. Ciò potrebbe consentire di affermare, almeno in parte, che è in atto un miglioramento nella formulazione dei piani. Ma va anche detto che gli errori, i quali possono apparire abbastanza consistenti in termini di valori assoluti, in realtà sono stati automaticamente corretti da altri errori compiuti nell'ambito delle previsioni in termini di inflazione ed in termini di crescita. Di conseguenza, il fatto che nel corso dei due anni passati siano stati mancati obiettivi quantitativi — espressi in termini assoluti — ha finito col tradursi in una sostanziale correttezza nella realizzazione di obiettivi in termini di prodotto interno lordo, sia in conseguenza di un maggiore aumento del prodotto in termini reali, sia in conseguenza di un'inflazione più elevata rispetto a quella prevista dal Governo.

Dunque, in relazione alle considerazioni sopra espresse, riteniamo che Pro-meteia possa offrire un proprio contributo all'esame del documento dell'Esecutivo, prendendo in considerazione il fatto che, in realtà, tale documento formula due

ipotesi di finanza pubblica — una tendenziale, l'altra programmatica — sovrapposte ad un medesimo scenario macroeconomico per l'intera economia italiana. Il modo in cui è redatto il documento in questione, pur rappresentando un esercizio necessario, richiesto per poter considerare a « bocce ferme » la valutazione di due linee di evoluzione della finanza pubblica, in realtà disegna situazioni che dal punto di vista tecnico non si verificheranno mai, perché nel momento in cui cambia la formulazione del bilancio, muta anche l'economia che da esso riceve impulsi e che, a sua volta, retroagisce sul bilancio stesso. Nonostante la formulazione del documento abbia seguito queste linee, va detto che, cercando di simulare le interazioni tra effetto della manovra di bilancio e scenario economico italiano, non appare così sbagliato in termini quantitativi ciò che è indicato nel documento. Certamente non si può immaginare che la crescita rimanga esattamente la stessa, né si può ipotizzare che l'inflazione sia quella indicata soprattutto per i primi anni del piano, ma tutto questo fa parte delle regole del gioco. Indubbiamente il Governo non può formulare una previsione di inflazione; con ciò stesso dichiarerebbe il fallimento di fronte all'obiettivo di ridurre ulteriormente il tasso. Il problema consiste, quindi, nel fatto che una volta formulato un programma con un obiettivo di inflazione, quest'ultimo non viene raggiunto. Qui sta a nostro parere il punto principale di critica al modo di operare della politica fiscale in questi anni. L'obiettivo di inflazione deve essere tale da consentire di agganciare l'evoluzione delle spese a quel tasso d'inflazione. Se l'economia, per ragioni interne — escludendo ragioni esterne uguali per tutte le economie europee — o per indisciplina nell'evoluzione dei salari in alcuni settori, o per comportamenti esasperati di margini di profitto in altri settori, non dovesse generare inflazione, non dovrebbe discenderne automaticamente la modificazione del valore nominale delle spese, perché in quel modo l'incapacità di cogliere quell'obiettivo verrebbe finan-

ziata dal Governo con l'aumento della spesa nominale per raggiungere il livello predeterminato in termini reali sia per l'acquisto di beni e servizi, sia in termini di indicizzazione delle retribuzioni. Questo è il punto che è costruito automaticamente all'interno dei documenti; tale gestione del bilancio porterebbe, quindi ad annullare, almeno parzialmente, l'effetto della manovra stessa, la quale, pertanto, tenderebbe a generare dall'interno errori di previsione delle voci di spesa. Di conseguenza a chi deve simulare gli effetti di una manovra senza porsi un obiettivo programmatico, deve essere consentito di effettuare una proiezione dell'inflazione. Quando poc'anzi affermavo che il documento giustamente ricorre al medesimo quadro macroeconomico per il 1990 ed il 1991, si deve tener conto del fatto che il tasso di inflazione difficilmente scenderà nel periodo al di sotto del 5 per cento. Di conseguenza, se dobbiamo applicare lo stesso comportamento del passato, difficilmente le spese per retribuzioni potranno crescere ai limitati tassi indicati nel documento del Governo, perché si presupporrebbe uno schiacciamento di tutta l'attività contrattuale e di scivolamento verso l'alto delle retribuzioni individuali causati da fattori normativi. Per essere soddisfatto tale obiettivo richiederebbe, invece, una politica dei redditi nel settore pubblico. In altri termini sarebbe necessaria una indicizzazione delle retribuzioni del settore pubblico come stimolo affinché questo avvenga anche in quello privato. Il parametro di riferimento dovrebbe essere dato dall'inflazione programmata che, secondo il documento del Governo, se si attesterà al 4,5 per cento, dovrà limitare anche l'aumento delle retribuzioni, a prescindere dall'effettiva inflazione. Non dimentichiamoci che questo fu il punto di modificazione più efficace della politica antinflazionistica sperimentata tra il 1985 e il 1986 in risposta alla indicizzazione di tutte le retribuzioni. Il tasso di incremento dei prezzi in termini effettivi potrà essere più elevato di quello indicato nel documento, ma qualche ef-

fetto di modificazione dell'attività economica potrà anche discendere dall'applicazione del piano programmatico del Governo. Se tutte le variazioni delle voci di spesa e di entrata assumeranno la dimensione indicata nel documento del Governo, l'effetto di contenimento dell'attività economica potrebbe essere quantificato nel 1991 all'incirca nell'ordine di mezzo punto percentuale rispetto al PIL.

Quindi, anche se la stabilizzazione del debito ha dei costi, essa può produrre anche dei vantaggi. Prendiamo in considerazione, ad esempio, le variazioni di spesa e di entrata che hanno efficacia direttamente sui redditi delle famiglie in conseguenza degli acquisti effettuati presso il settore delle imprese. Questi ultimi determinano immediatamente una modificazione della spesa che si riflette sul livello di attività economica. Immaginiamo poi che una parte di questa riduzione, invece di risultare quale modificazione dei flussi di spesa che arrivano a colpire i redditi delle famiglie o i margini delle imprese, sia costituita da modificazioni dell'assetto patrimoniale del settore pubblico dovuto a dismissioni. Tali modificazioni non necessariamente vincolano le spese degli operatori, per cui — come sostenevo prima — esiste un costo per stabilizzare il debito pubblico che è variabile a seconda della composizione tra gli interventi e le spese direttamente efficaci sull'economia e l'intervento attraverso la riduzione delle attività patrimoniali del settore pubblico. La riduzione di queste ultime non incide sulle decisioni e sul reddito degli operatori, di conseguenza può avere un minore effetto sull'attività economica. In questo senso basti prendere in esame gli effetti del riaggiustamento fiscale nel Regno Unito, effetti che sono apparsi ad alcuni paradossali proprio perché, dopo aver portato in avanzo il fabbisogno per ridurre l'entità del debito pubblico, invece di realizzarsi in una riduzione dell'attività economica, dei consumi e della spesa delle famiglie, si è manifestata in realtà in un'espansione dell'attività economica ed addirittura in un eccesso dei consumi da parte

delle famiglie, che si è riflesso in un disavanzo della bilancia dei pagamenti correnti. Questo effetto è stato interpretato da alcuni come il risultato anche del fatto che il miglioramento dei conti del settore pubblico sia avvenuto attraverso la dismissione di attività patrimoniali statali. Di conseguenza non si sono ottenuti gli effetti che prima citavo.

Indubbiamente, nelle attuali condizioni, vi è il rischio che il Governo compia errori in termini di spesa per le retribuzioni (per le ragioni cui ho accennato precedentemente), di altri debordi di spesa (qualora debba comunque far fronte agli impegni assunti sul piano nominale) e forse di spese per interessi, benché queste ultime siano state formulate in termini molto più realistici rispetto a quanto era avvenuto nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria.

Il rischio è connesso alla rapidità con cui procede, e diventa visibile all'esterno, il miglioramento dei conti del settore pubblico; la visibilità di tale miglioramento e della prosecuzione del riaggiustamento del fabbisogno primario costituiscono il cemento per tenere insieme stabilità del cambio e controllo monetario della liquidità, e di conseguenza per ridurre in prospettiva gli oneri per il finanziamento del settore pubblico.

Vi è certamente un costo per il miglioramento della finanza pubblica, ma a fronte di esso vi sono possibili vantaggi che consistono nella possibilità di ridurre gli squilibri finanziari e l'accumulo progressivo di debito a ritmi superiori alla crescita del prodotto interno lordo (ormai inferiore al reddito che viene distribuito per interessi). Ogni anno, produciamo un ammontare di risorse aggiuntive rispetto all'anno precedente che può essere acquistato dall'intero ammontare di interessi che lo Stato paga per il proprio debito.

In tali condizioni, le spinte competitive e conflittuali per la distribuzione del PIL diventeranno via via più forti; si sommeranno, infatti, le spinte conflittuali tra lavoratori del settore privato, che sono esposti alla concorrenza internazio-

nale e non possono far crescere le loro retribuzioni, e lavoratori del settore pubblico, i quali non sono sottoposti alla concorrenza internazionale e sono in grado, per effetto di una realtà di oligopolio nella vendita e nel controllo della loro forza lavoro, di far crescere le proprie retribuzioni indipendentemente da vincoli esteri. A tale conflitto si aggiungerà, sempre più, se non verrà riaggiustata la finanza pubblica, anche quello tra percettori di interesse e produttori di PIL.

In altre occasioni ci è parso di cogliere opportunità esterne che consentivano un miglioramento della situazione della finanza pubblica senza comprimere eccessivamente l'economia; ora, la situazione internazionale, in termini di riduzione dei prezzi del petrolio, di deprezzamento del dollaro (fenomeni sperimentati in passato e che probabilmente si verificheranno ancor più nei prossimi mesi) e di debolezza dei mercati delle materie prime, consentirà nel corso dell'anno un miglioramento della ragione di scambio che favorirà i conti con l'estero.

In sostanza, la situazione si presenterà, per un po' di tempo, più facile: la « torta », in qualche modo, si allargherà grazie al settore estero ed al comportamento di operatori estranei alla nostra economia. Dovremo quindi, di nuovo, cercare di non lasciarci sfuggire l'occasione che ci si presenta per riaggiustare la finanza pubblica con un minor costo in termini di rinuncia alle risorse ed al controllo del PIL, rispetto a quanto invece potrebbe accadere in futuro ed ai sacrifici necessari cui dovremo in ogni caso sottoporci se gli squilibri in termini di debito dovessero aumentare ulteriormente e non fosse dato alcun segno di rientro nel corso dei prossimi anni.

PRESIDENTE. Ringrazio il rappresentante dell'Istituto Prometeia per la sua relazione ampia e problematica; attraversiamo una fase di espansione economica, come ci ha ricordato nella precedente audizione il direttore generale della Banca d'Italia, e quindi dovremmo com-

piere uno sforzo più accentuato per portare avanti una politica di rientro dal debito.

Invito i colleghi che lo desiderino a rivolgere quesiti al professor Onofri.

GIORGIO MACCIOTTA. Devo innanzitutto osservare di essere stato maggiormente convinto dalle considerazioni del professor Onofri che da quelle del dottor Dini.

PRESIDENTE. Il direttore generale della Banca d'Italia ha una precisa funzione istituzionale.

GIORGIO MACCIOTTA. È così, però, quando si discute di previsioni, a queste ultime sarebbe preferibile riferirsi piuttosto che alle speranze; per esempio, per quanto riguarda le politiche attese per il personale, bisognerebbe tener conto delle esperienze del passato.

Comunque, a parte questo, desidero richiedere un chiarimento al dottor Onofri. Se ho compreso bene, l'indebitamento consolidato sull'estero è dell'ordine di 53 mila miliardi: vorrei quindi sapere se ho bene interpretato quanto riferito nel corso della precedente audizione dal dottor Dini. L'ammontare dell'indebitamento sull'estero è il risultato di un decennio di collocamento all'estero dei nostri titoli del debito pubblico: nel solo 1989 vi è stato un collocamento all'estero di circa 10 mila miliardi, con un aumento del 25 per cento in un anno. Vorrei una conferma su tali dati.

Ritengo che le cifre, al di là della dimensione consolidata, indichino un trend che potrebbe causare qualche preoccupazione in relazione alla maggiore liberalizzazione dei mercati valutari recentemente attuata.

Una seconda questione è relativa ad errori e scostamenti: si è osservato che con il passare del tempo vi sono stati miglioramenti nelle previsioni; la mia impressione è che tali miglioramenti siano assai ridotti se si considerano le correzioni in corso d'opera, poiché, se è vero che gli scostamenti sono stati inferiori nei

saldi, occorre considerare che ciò è avvenuto anche perché sono state realizzate nel corso dell'anno cospicue manovre di riaggiustamento rispetto alle previsioni iniziali. Forse occorrerebbe effettuare una valutazione non tanto sugli scostamenti attesi e realizzati sul fabbisogno, quanto sugli scostamenti attesi e realizzati per quanto riguarda spese ed entrate, perché allora probabilmente le cose cambierebbero. Vorrei capire se l'Istituto Prometeia abbia svolto una sua valutazione e quali sarebbero le conseguenze sul bilancio del triennio 1991-1993.

RAFFAELE VALENSISE. Con riferimento a quanto è stato chiesto dal collega Macciotta, vorrei conoscere dal nostro autorevole ospite l'incidenza sull'ammontare complessivo dei disavanzi con l'estero (quantificati appunto in circa 53 mila miliardi come risultato di un ventennio di disavanzi) e l'incidenza di crescita su questo disavanzo dei nostri tassi elevati, i quali sono appetibili per gli operatori esteri in termini di acquisto dei titoli del debito pubblico; ciò creerebbe ulteriore disavanzo.

GIANFRANCO ORSINI. Mi sembra di aver compreso che, nel caso in cui l'inflazione vada al di là del limite programmato, non bisogna adeguare i finanziamenti alla spesa accresciuta, rinunciando, evidentemente, a « correre dietro » all'inflazione. Nel caso di investimenti, non abbiamo allora una ricaduta negativa sul complesso dell'economia?

BENIAMINO ANDREATTA. *Presidente della V Commissione permanente del Senato.* Il professor Onofri ci ha detto che l'Istituto ha effettuato una previsione che assomiglia a quella tendenziale. Dato che Prometeia ha anche alcuni sub-modelli come quello per la parte previdenziale, vorrei conoscere il suo giudizio sulla robustezza della previsione tendenziale che abbiamo davanti; se dovessero esserci state sottovalutazioni dei flussi di spesa, è probabile che lo sforzo di correzione della finanza pubblica po-

trebbe essere superiore a quello che invece appare dal documento. Poiché quella presente è una delle poche occasioni in cui è possibile ascoltare altri soggetti che hanno svolto un lavoro analogo a quello dell'amministrazione, del Ministero del tesoro, sarebbe utile che egli ci fornisse qualche elemento in proposito.

In secondo luogo, constatiamo il persistere di un'inflazione superiore a quella di altri paesi. Il Governo immagina che sia possibile una riduzione abbastanza rapida, nel corso di 24 mesi, al 3,5 per cento; questo non è il giudizio di Prometeia. Vorrei capire se l'allineamento dell'inflazione italiana in un certo numero di anni (anche Prometeia immagina che questo allineamento vi sia) non comporti l'accumularsi di un differenziale di inflazione, con problemi alla nostra bilancia regionale dei pagamenti.

Le rivolgo, infine, un'ultima domanda. Lei ha affermato che esiste un problema di struttura dell'operazione di risanamento: se, per esempio, ci si muove attraverso operazioni patrimoniali, ovviamente non si interferisce con la domanda globale. Ciò vale anche per altre voci, come i trasferimenti, e vale in particolare per una politica che giochi sulle imposte oppure sul contenimento della spesa. Immagino che una politica che potesse agire soprattutto sul contenimento della spesa introdurrebbe nel comportamento dei consumatori risparmiatori elementi di certezza, con l'esclusione di sorprese negative, e probabilmente contribuirebbe a rafforzare le tendenze al consumo e quindi a sostenere la domanda, per cui sarebbe facile operare una sostituzione di domanda privata alla domanda pubblica.

PAOLO ONOFRI, *Rappresentante dell'Istituto Prometeia*. Il debito estero, ovvero tecnicamente le passività finanziarie nette sull'estero, non sono nient'altro che l'accumularsi nel tempo dei disavanzi di conto corrente, quindi non necessariamente esprimono un'emissione di debito nei confronti dell'estero. L'emissione di debito pubblico nei confronti dell'estero è una delle modalità con cui il paese può

presentarsi all'estero per raccogliere fondi e finanziare il disavanzo della bilancia; possono andarci gli istituti di credito speciale, gli imprenditori, lo Stato. Il saldo netto è tuttavia solamente il riflesso del disavanzo di bilancia corrente.

Di conseguenza, non è tanto un problema di elevatezza dei tassi di interesse interni a determinare un accumulo di debito netto sull'estero. Potremmo forse argomentare in questo modo, se vogliamo trovare una catena causale che giustifichi questa proposizione: se si ritiene che gli alti tassi di interesse interni tengano il tasso di cambio apprezzato e, di conseguenza, peggiorino la competitività delle nostre merci, allora il disavanzo con l'estero che emerge in conseguenza della peggiorata competitività si può ritenere un riflesso mediato della elevatezza dei tassi di interesse. Ma allora lo si può ritenere un riflesso mediato di ciò che costringe a pagare tassi di interesse così elevati, vale a dire la necessità di collocare debito pubblico, e quindi il premio per il rischio associato a un debito pubblico che cresce più rapidamente del prodotto interno lordo.

Potremmo quindi formulare anche la proposizione secondo cui il disavanzo pubblico determina un effetto restrittivo sull'economia, in conseguenza del peggioramento della nostra competitività che passa attraverso questa successione di catene causali di cui ho parlato.

Per quanto riguarda la possibilità di capire se effettivamente si sia imparato a governare la finanza pubblica almeno nel brevissimo termine (perché i minori errori commessi sono tali con riferimento all'anno in corso, o tutt'al più a quello avanti, non ad anni molto lontani dal momento in cui è stato formulato il programma) è immediato osservare che si è verificata una situazione in cui nulla si è realizzato così come era previsto: le spese sono state più elevate a causa delle retribuzioni pubbliche e della sanità, le entrate sono state spontaneamente più elevate nonostante il fallimento dei condoni, per fenomeni di recupero di evasione, di allargamento della base imponibile. In

questo momento non è possibile — almeno per quanto ci consta — discriminare quali effetti abbiano determinato un aumento della pressione fiscale; nel corso del 1989 il rapporto tra entrate e prodotto interno lordo è migliorato, superando notevolmente le attese del Governo un anno prima o in corso del medesimo 1989. Nonostante ciò l'incremento delle spese è stato tale da comportare deviazioni dall'obiettivo, per cui nuovamente la variabile chiave diventa il governo delle retribuzioni pubbliche.

Cosa accade se si impone un'inflazione programmata e si cerca di mantenere le spese a tale livello, nonostante l'inflazione effettiva sia diversa? Indubbiamente quello che lei osservava è corretto: gli acquisti programmati non possono essere effettuati; di conseguenza chi doveva vendere allo Stato non potrà farlo, così come i dipendenti del settore pubblico subiranno una riduzione del potere d'acquisto. Sono proprio questi meccanismi che dovrebbero mettere in moto una reazione dell'economia a fronte della sfiducia dimostrata nei confronti dell'inflazione programmata dal Governo. Nel momento in cui il Governo annuncia un determinato obiettivo di inflazione, dopo aver dimostrato negli anni precedenti di attenersi ad esso, qualunque cosa accada, aumenta la sua credibilità. Di conseguenza, gli operatori terranno conto di un'evoluzione dei prezzi più vicina all'inflazione programmata che non a quella che fornisce loro Prometeia. Man mano che tali previsioni si avvicinano alla realtà, si realizzerà l'obiettivo del Governo, gli operatori non si troveranno di fronte ad una domanda insoddisfacente rispetto alle aspettative e i dipendenti pubblici non dovranno constatare che il loro potere di acquisto non aumenta conformemente alle attese. Questi sono i costi dell'aggiustamento della finanza pubblica che sono tanto più forti quanto meno credibile è l'obiettivo individuato e quanto minore è la fiducia che si ripone nella capacità del Governo di raggiungerlo.

Mi è stato chiesto dove differiscano il tendenziale indicato dal documento go-

vernativo e quello di Prometeia. Anche in questo caso la differenza consiste nella crescita delle retribuzioni che, allo stato attuale, non sembra essere governata al livello del 6,5 per cento, superato l'impatto di quest'ultima ondata contrattuale che ha riguardato tutta la pubblica amministrazione. Di conseguenza, il rischio che la formulazione di uno scenario tendenziale di finanza pubblica da parte del Governo sottostimi l'entità di ciò che può maturare per gli anni futuri è concentrato prevalentemente sulla voce delle retribuzioni. Da parte nostra è più difficile discernere se vi siano sottostime o sovrastime nel tendenziale di altre voci di spesa; le retribuzioni sono la voce più caratterizzante e su di essa ci sembra di avere, nei limiti del possibile, opinioni sicure o comunque sostenibili allo stato attuale delle conoscenze a differenza delle altre voci sulle quali esprimiamo un minor margine di sicurezza.

Si è affermato che la composizione della manovra finanziaria può variare a parità di entità della manovra stessa, modificando l'impatto sull'economia. Inizialmente si sosteneva che ciò poteva avvenire in relazione alla composizione delle dismissioni verso riduzioni di spesa o aumenti di entrate; indubbiamente può cambiare l'impatto della manovra se si agisce in misura diversa sulle spese anziché sulle entrate. Certamente, a lungo andare un aumento di imposizione diretta oltreché di quella indiretta si trasferirà sui prezzi. È difficile procedere ad una dimostrazione quantitativa, inoltre vi è il sospetto che una parte dei differenziali di inflazione — che permane nel nostro rispetto ad altri paesi — risulti dalla necessità di aver dovuto accrescere, nel corso degli ultimi dieci anni, la pressione fiscale in modo significativo, non essendo stati in grado di ridurre il peso delle spese sul prodotto interno lordo. Pertanto, una modificazione della composizione della manovra, attribuendo un maggior peso alla riduzione delle spese, potrebbe evitare un impatto immediato per quanto riguarda l'imposizione indiretta (come è ovvio), ma anche l'impatto del trasferimento di maggiori imposte dirette, da

parte di tutti gli operatori, sulla formazione dei prezzi.

Vi è poi il problema della deindustrializzazione che potrebbe conseguire alla difficoltà di mettere in atto una rapida riduzione del differenziale di inflazione, in presenza di un tasso di cambio — per usare le parole del piano Delors — che dovrà essere in futuro irrevocabilmente fisso. Il rischio esiste, come vi è quello di non essere in grado di sottostare a queste regole del gioco. La preoccupazione non proviene tanto direttamente dal settore industriale, perché in realtà la dinamica dei prezzi di tale comparto, per forza di cose, deve avvicinarsi, anche senza coincidere, alla dinamica dei prezzi degli altri paesi, poiché si tratta di beni in concorrenza tra loro.

Il rischio nasce dalla struttura oligopolistica, talvolta anche solo semplicemente arretrata, del settore dei servizi e dalla entità delle barriere che esistono in questo comparto, per cui se prendiamo in considerazione l'evoluzione dei prezzi dei servizi e dei prodotti industriali tra il 1980 ed il 1989 possiamo notare che il prezzo dei servizi è cresciuto di 18 punti in più rispetto a quello dei prodotti industriali. Ciò significa che è mutata la distribuzione del reddito ed è cambiato il comando sulle risorse da parte del settore protetto nei confronti della concorrenza internazionale a scapito dei comparti che producono in competizione con l'estero. Tale modificazione del prezzo dei servizi italiani in rapporto ai prodotti industriali nazionali deve essere raffrontato con il rapporto tra i prezzi dei servizi e dei prodotti industriali che per esempio in Germania è sceso di un punto o due, cioè è rimasto costante, poiché tale variazione non è rilevante nell'arco di dieci anni. I prezzi dei prodotti industriali e dei servizi tedeschi sono cresciuti allo stesso ritmo negli anni ottanta. In Francia i prezzi dei servizi sono cresciuti all'incirca di sette punti in più rispetto a quelli dei prodotti industriali. Questi dati stanno ad indicare che vi è una distorsione strutturale del nostro sistema che tende a penalizzarci; a lungo andare questa penalizzazione potrebbe retroagire e rendere il set-

tore industriale incapace di produrre quei miglioramenti in termini di produttività in grado di compensare il fatto che i salari debbono essere pagati con riferimento all'andamento dei prezzi dei servizi interni, poiché sono questi che i lavoratori comprano, mentre gli imprenditori vendono ai prezzi dei prodotti internazionali.

Questo è un punto di squilibrio che potrebbe essere affrontato cercando di anticipare alcune misure di liberalizzazione nel mercato dei servizi. Così come abbiamo giocato d'anticipo nell'ambito della liberalizzazione valutaria, potremmo farlo anche nell'ambito di quella attinente ai servizi, non solo di carattere finanziario, ma anche di trasporto merci, assicurativi...

BENIAMINO ANDREATTA, *Presidente della V Commissione permanente del Senato*. Delle licenze commerciali...

PAOLO ONOFRI, *Rappresentante dell'Istituto Prometeia*. Certamente: delle licenze commerciali per ciò che riguarda le amministrazioni locali. Dicevo che giocando d'anticipo anche nell'ambito della liberalizzazione dei servizi finanziari sarà possibile alterare una situazione di squilibrio strutturale che potrebbe rendere difficile, a lungo andare, perseguire l'obiettivo della stabilità del cambio.

PRESIDENTE. Professor Onofri, la sua audizione è stata tra le più interessanti di quelle svolte finora, in quanto ha centrato proprio i punti che era nostra intenzione approfondire. Di ciò le siamo vivamente grati.

La seduta termina alle 18,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 18 giugno 1990.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO