

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) – ATTIVITÀ PRODUTTIVE (X)

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 OTTOBRE 1993

(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)

AUDIZIONE DI RAPPRESENTANTI DEL CENTRO EUROPA E RICERCHE (CER), DELL'ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE (IRS) E DI NOMISMA
AUDIZIONE DI CONSIGLIERI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO (CNEL)
AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'ISPE, PROFESSORESSA FIORELLA PADOA SCHIOPPA E DI RAPPRESENTANTI DELLA COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE ANGELO TIRABOSCHI
INDI

DEL PRESIDENTE DELLA X COMMISSIONE AGOSTINO MARIANETTI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti del Centro Europa e ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS) e di NOMISMA:		Marzano Antonio, <i>Consigliere del CNEL</i>	24, 29, 30
Tiraboschi Angelo, <i>Presidente</i>	1, 7, 12, 15 17, 18, 20, 22, 23	Sacchi Cesare, <i>Consigliere del CNEL</i> ..	26, 27, 30
Cancian Antonio (gruppo DC)	16	Scalia Massimo (gruppo dei verdi)	28, 30
Castagnola Luigi (gruppo PDS)	12, 14, 15 16, 19, 20, 21	Sarti Armando, <i>Consigliere del CNEL</i> ..	23, 30, 31
Di Maio Antonio, <i>Rappresentante del CER</i>	12 13, 15, 18, 19, 20	Tiraboschi Angelo, <i>Presidente della V Commissione</i>	27
Gualtieri Giuseppina, <i>Rappresentante di NOMISMA</i>	1, 7, 16, 20, 21, 22	Valensise Raffaele (gruppo MSI-destra nazionale)	27
Latronico Fede (gruppo lega nord)	15, 18	Audizione del presidente dell'ISPE, professoressa Fiorella Padoa Schioppa e di rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica:	
Nonne Giovanni (gruppo PSI)	17, 18, 22	Marianetti Agostino, <i>Presidente</i>	32, 35, 39
Ranci Pippo, <i>Rappresentante dell'IRS</i>	9, 12, 14, 20	Castagnola Luigi (gruppo PDS)	34, 35
Zarro Giovanni (gruppo DC)	18	Nonne Giovanni (gruppo PSI)	34
Audizione di consiglieri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL):		Onofri Rino, <i>Presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica</i>	36, 39
Marianetti Agostino, <i>Presidente</i>	23, 27, 31, 32	Padoa Schioppa Fiorella, <i>Presidente dell'ISPE</i>	32, 34, 39
Cancian Antonio (gruppo DC)	28	Scalia Massimo (gruppo dei verdi)	35
Castagnola Luigi (gruppo PDS)	27	Zarro Giovanni (gruppo DC)	35
Gnutti Vito (gruppo lega nord)	28		

La seduta comincia alle 16,15.

Audizione di rappresentanti del Centro Europa e ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS) e di NOMISMA.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca una serie di audizioni, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento. Si tratta di un'occasione di particolare rilievo ed interesse per la sessione di bilancio di questo ramo del Parlamento, finalizzata a raccogliere informazioni ed orientamenti per quanto riguarda appunto i documenti di bilancio.

Sappiamo come in questa fase, oltre alle questioni dei conti pubblici e del debito, che si agitano da tantissimi anni e che pure ci preoccupano, appaiono fondamentali le questioni della crisi economica e della crescente disoccupazione. A questo proposito, ci interessa approfondire le prospettive e soprattutto le proposte che possiamo prendere in considerazione, per fare la nostra parte come Parlamento, in un rapporto di collaborazione con il Governo.

Il programma deliberato dalle Commissioni bilancio ed attività produttive prevede l'audizione di numerosi interlocutori importantissimi per l'economia del nostro paese, nella consapevolezza che accanto alla crisi del sistema politico vi è anche quella, forse ancora più profonda, che riguarda il sistema economico, il capitalismo italiano e comunque le grandi imprese e coinvolge anche il sistema creditizio, del quale proprio in questi giorni sono state evidenziate le crescenti difficoltà.

La prima audizione è quella di rappresentanti del Centro Europa e ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS) e di NOMISMA. Ringrazio i nostri ospiti, ai quali do subito la parola.

GIUSEPPINA GUALTIERI, Rappresentante di NOMISMA. Desidero innanzitutto ringraziare per l'invito che ci è stato rivolto.

Cercherò di rispondere, sia pure nella veste di studioso di questi argomenti, al quesito che ci è stato posto relativamente alla situazione economica attuale, alle opportunità reali di intervento e più in generale alla questione della politica industriale, tenendo conto dei dati.

Sono particolarmente lieta di poter svolgere il mio intervento in questo momento, avendo da poco concluso il nostro terzo rapporto sull'industria italiana, con il quale abbiamo tentato una riflessione su questi temi, con un'articolazione di analisi abbastanza ampia.

È vero che siamo in una situazione di crisi; ne parliamo da diversi anni, anche se si fa sempre riferimento alla congiuntura, cerchiamo allora di interpretare le ragioni di tale crisi non solo per evidenziare gli elementi che la caratterizzano ma per comprendere se ci sono delle opportunità e dove queste si collocano; ciò dal punto di vista sia degli operatori privati, e quindi facendo riferimento in particolare ad imprese, visto che la parte centrale del nostro lavoro riguarda l'industria, sia dell'operatore pubblico, per l'esigenza cioè di intervenire per favorire le possibilità di rilancio del nostro sistema economico.

Per quanto riguarda il quadro che abbiamo di fronte, sul quale vorrei spen-

dere poche parole, perché le analisi sull'argomento sono purtroppo molte e si ripetono negli anni, per cui ciascuno di noi, che rappresentiamo diversi istituti di ricerca, si ritrova a porre in evidenza problemi già enunciati e denunciati negli anni precedenti, vale forse la pena soffermarsi su taluni aspetti strutturali.

In altre parole, credo che in questo momento sia importante una riflessione non tanto sulle ragioni più o meno congiunturali degli andamenti della produzione piuttosto che dell'economia, quanto sulle ragioni strutturali di tali difficoltà, che si coniugano con gli aspetti congiunturali. Ciò anche perché — è questa un'interpretazione che ritengo di poter sostenere non solo a titolo personale — al di là della congiuntura internazionale particolarmente negativa, vi sono problemi strutturali che non riguardano solo il nostro paese, non hanno un legame strettissimo con la natura della crisi di questo periodo e trovano invece origine in una fase molto precedente. Per il nostro paese si può addirittura ritenere che per molti dei problemi attuali ci portiamo dietro gli effetti di scelte mancate o erronee del periodo espansivo.

Da cosa dipende la crisi di tipo strutturale? Vi è una crisi a livello europeo, che riguarda un po' tutti i paesi e che va al di là della ragione di scambio economico; non dimenticate il fatto che, se è vero che in questi ultimi anni gli scambi a livello comunitario si sono andati riducendo, vi sono però altri paesi, quelli del cosiddetto nuovo Oriente, che hanno una capacità di attrazione molto elevata, anche per gli scambi internazionali. I dati di tale fenomeno sono contenuti nella sintesi del rapporto che ho consegnato alle Commissioni.

La crisi a livello europeo trova, secondo noi, origine anche in una crisi di tipo sociale e politico. Il processo di integrazione andato avanti a livello comunitario a tappe forzate ha trovato limite e freno in ragioni economiche — pensiamo agli effetti della problematica dell'unificazione europea, per esempio della Germania — ma principalmente

nella mancata integrazione sociale e politica. Quando ci si è trovati ad affrontare problemi che andavano al di là dell'adeguamento e dell'armonizzazione delle normative, sono emersi gli scontri fra i diversi Stati; questo perché si è tentato di fare la Comunità economica europea di fatto senza aver risolto il problema fondamentale di quale strada politica e quale unificazione istituzionale dare alla Comunità stessa. Non appena la Germania — banalizzo un po' il problema, anche per ragioni di tempo — si è trovata ad affrontare un cambiamento interno non previsto ai tempi dell'atto unico e problemi diversi da quelli programmati negli anni ottanta, il meccanismo avviato si è inceppato.

Si tratta, quindi, di una crisi che, al di là di tutte le variabili economiche trova in questo una delle sue origini principali. Se non c'è la possibilità di affrontare tale problema, non sarà possibile affrontarne altri. Da qui deriva una lettura molto economica, pur se su un versante particolare, anche di tutte le problematiche della svalutazione discusse in questi mesi, vale a dire dell'unificazione monetaria. All'interno del rapporto che ho citato poc'anzi potrete trovare alcune argomentazioni in proposito. La nostra valutazione, comunque, è che senza una vera unificazione reale fra i paesi, non si può procedere ad una integrazione monetaria. Si tratta, cioè, di un aspetto che rischia di avere effetti assolutamente perversi.

Vediamo, dunque, quali siano gli effetti per il nostro paese, perché è di questo che oggi dobbiamo discutere. Partiamo dalla questione, sempre citata e ripresa, della svalutazione, anche perché ci serve come motivo conduttore per verificare come ha reagito il nostro sistema delle imprese. La svalutazione è stata rilevante in una maniera non certo tipica della storia italiana degli ultimi anni, quindi ha avuto, sul nostro sistema industriale, un effetto di cambiamento delle ragioni di scambio con una conseguente opportunità di ripresa economica.

Quest'ultima in effetti c'è stata: tutti gli indicatori sulle esportazioni sono fa-

vorevoli per quasi tutti i settori, tranne che per quello dei mezzi di trasporto. Si è registrata, quindi, una capacità di beneficiare di questo passaggio. Secondo noi, però, il dato fondamentale è che tale passaggio non si può leggere né in positivo né in negativo se si considerano solo i settori. Sono possibili, infatti, valutazioni positive un po' in tutti, mentre — come d'altronde registrato dalla cronaca quotidiana — si registrano in tutti i settori casi aziendali di crisi, di problematiche di ristrutturazione.

Questa situazione, a nostro avviso, si spiega attraverso una ragione che è interna al sistema delle imprese. In altre parole, il problema non è solo di tipo settoriale — anche in questo caso l'esemplificazione è molto estrema — ma di organizzazione del sistema produttivo e di strategie seguite dalle imprese in questi anni. Alcune interessanti ed emblematiche evidenze riguardano per l'appunto l'andamento delle esportazioni: ad una ripresa di queste ultime non corrisponde una ripresa della produzione industriale. Di fatto, quindi, le imprese hanno sostituito in qualche modo la crisi della domanda interna cercando di esportare di più, profittando della svalutazione.

Soltanto alcune tipologie di imprese riescono a beneficiare di questa situazione; e qui risiede il nocciolo della nostra interpretazione, che comunque non è soltanto nostra. Si tratta delle imprese che nella fase espansiva — vale a dire negli anni ottanta — hanno avuto una riorganizzazione fortemente centrata sulla produzione. Sostanzialmente, si tratta delle imprese che hanno investito molto nella capacità di produrre — non tanto in termini di capacità produttiva vera e propria quanto di strategia di impresa — beni che fossero in grado di competere anche sui mercati internazionali, al di là delle ragioni di scambio. Molte imprese che si trovavano già in una condizione abbastanza favorevole dal punto di vista della presenza internazionale non hanno fatto altro che beneficiare ancora di più del miglioramento delle ragioni di scambio.

Le imprese che versavano in una crisi strutturale o che avevano fatto scarsi investimenti produttivi, si sono trovate oggi impreparate di fronte alle possibilità di ripresa determinate dalla svalutazione. Sono molti i casi emblematici di questa situazione, ma forse più che parlare dei singoli casi vale la pena di riferirsi ai modelli di impresa. Noi abbiamo adottato alcune esemplificazioni — perdonate la schematizzazione, ma può essere utile — per descrivere il nostro sistema industriale che è fatto di alcune tipologie di impresa: le microimprese, cioè le piccole imprese familiari; imprese che, pur sempre conservando una connotazione prevalentemente familiare, sono cresciute e sono quelle, peraltro poche, comunemente note come piccole e medie imprese; un sistema di grandi gruppi a metà tra le imprese familiari ed il sistema pubblico.

Andando ad esaminare questa categoria di imprese, ci troviamo di fronte ad un modello imprenditoriale abbastanza rigido — e questo dato lo abbiamo verificato anche in altri studi condotti negli ultimi anni — che ha portato a scelte per così dire conservative. Ciò riguarda — anche se per ragioni diverse — sia le piccole imprese sia i grandi gruppi. Le piccole imprese — e se non ricordo male di ciò abbiamo parlato in una precedente audizione tenutasi in Commissione un paio d'anni fa — hanno avuto alcuni specifici problemi, il primo dei quali consiste proprio nella tipica connotazione familiare, con un'esperienza imprenditoriale fortemente centrata sul saper produrre e con un'incapacità ad essere autonome sul mercato internazionale. Tale sistema di imprese ha incontrato il proprio limite nella necessità di possedere una capacità strategica al di là della propria dimensione. Questo è un dato molto importante anche ai fini di un discorso di politica industriale.

Il problema, comunque, non è dimensionale in quanto tale perché consiste nel dimensionamento rispetto a quello che le imprese pensano di poter fare sui mercati. Infatti, la possibilità — che però non ha trovato riscontro — di essere presenti

sui mercati internazionali, di fare strategia di impresa esiste anche per le imprese minori. Esse in questi anni si sono trovate in estrema difficoltà nel far fronte al cambiamento del contesto internazionale perché hanno attivato strumenti di tipo tradizionale. Alcuni dati da noi raccolti da varie fonti — dalla centrale dei bilanci a quella delle indagini dirette condotte sul campo — ci hanno dimostrato come le piccole imprese non abbiano fatto altro che utilizzare gli stessi canali di finanziamento, cioè l'indebitamento bancario, in un contesto che però non consente loro di recuperare gli investimenti come era invece possibile negli anni settanta; quindi, di fatto, trovandosi penalizzate sul piano finanziario molto più che negli anni passati.

Le piccole imprese non hanno avuto la capacità di trasformarsi sotto il profilo del modello di accumulazione perché sono rimaste imprese familiari. Si potrebbe discutere a lungo sui motivi: c'è un aspetto di politica industriale perché c'è una ragione interna alle imprese che consiste proprio nella connotazione familiare, con i relativi problemi della successione e della volontà di non cambiare. Esiste, però, anche un problema di strumenti: il nostro paese non ha creato strumenti finanziari adeguati ad un sistema di piccole e medie imprese. Forse vale la pena di riflettere non tanto sugli strumenti quanto sulle modalità di comunicare alle imprese le possibilità esistenti. Si tratta di una questione sulla quale mi soffermerò perché potrebbe essere importante anche sotto altri profili. C'è, dunque, un problema di cambiamento, anche all'interno del sistema delle piccole imprese, che poi è lo stesso di quello che già anni fa avevamo sollevato.

Procedendo sempre in maniera molto schematica, concentrerò la mia attenzione sui grandi gruppi. Le vicende dei gruppi pubblici sono note, come lo sono alcune molto eclatanti riguardanti i grandi gruppi privati. Un'analisi da noi condotta — e cito l'analisi in quanto tale perché il lavoro è stato molto approfondito ed anche lungo dal punto di vista dell'im-

pegno dei ricercatori — si è appuntata sui 120 grandi gruppi privati e pubblici. Il riferimento, quindi, è alle imprese classificate da Mediobanca: si va dai gruppi più grandi sino a quelli che fatturano circa 500 miliardi all'anno. È quindi una gamma molto vasta di imprese.

Questi gruppi coprono un quarto dell'occupazione industriale italiana — per cui hanno rilevanza anche dal punto vista occupazionale — ed hanno più di 1.200 stabilimenti produttivi. Si tratta, quindi, di uno studio che ci consente di analizzare una grande fetta del nostro sistema produttivo e di parlare delle grandi imprese, al di là dei casi noti comparsi sui giornali in questi ultimi mesi.

L'analisi che abbiamo svolto per localizzazione degli impianti, per struttura del modello proprietario, quindi praticamente su tutta la catena di controllo che va dalla holding alla subholding e all'impresa produttiva, ci ha consentito di pervenire ad alcune considerazioni finali che vi riferisco dichiarandomi disponibile a discutere nel merito del lavoro.

Innanzitutto, che cosa hanno fatto tali imprese in questi dieci anni? Ricordo che quella degli anni ottanta è stata un fase espansiva, in cui c'è stata una notevole possibilità di sviluppo. Abbiamo verificato che tendenzialmente nelle diverse tipologie di imprese (potrei mostrarvi tavole interessanti in cui abbiamo classificato i gruppi esteri, le imprese private che appartengono alle grandi famiglie, i gruppi pubblici, i gruppi un po' più piccoli e le medie imprese, cioè quelle con più di 500 miliardi di fatturato) quanto più si cresce di dimensione tanto più si verifica una articolazione del gruppo fatta per finanziarie, *subholding*, eccetera, che ha praticamente organizzato l'attività del gruppo centrandola sempre di più sull'attività finanziaria piuttosto che su quella industriale. Negli anni ottanta, proprio nella fase espansiva, si è in sostanza registrato uno spostamento verso attività che non sono prettamente produttive.

Sono dati abbastanza conosciuti, nel senso che altri istituti li hanno forniti e

noi stessi li abbiamo prodotti anni fa, ma questo tipo di analisi ci consente di dimostrare le stesse tesi con evidenze a nostro avviso abbastanza originali. Il punto nodale che emerge è che si è fatta finanza dedicandosi ad attività non dichiaratamente produttive proprio in una fase in cui c'erano risorse per fare industrie.

PRESIDENTE. Anche i giornali sono finanza, non è vero?

GIUSEPPINA GUALTIERI, *Rappresentante di NOMISMA*. Sì, lo è tutto ciò che non è attività strettamente produttiva.

C'è stato dunque un impoverimento dell'attività industriale, anche se la presenza industriale del nostro paese è ancora molto rilevante in confronto a quella degli altri paesi. Un'operazione di tipo inverso è stata in realtà condotta solo dalle medie imprese. Era del resto abbastanza ovvio che tali imprese per la loro natura, per il fatto cioè che esse sono nate e si sono sviluppate su certe specializzazioni produttive, fossero impegnate a svolgere un'attività in quella direzione. In effetti, le medie imprese che hanno tentato la strada della finanza verso la fine degli anni ottanta hanno spesso corretto il tiro: si sono riappropriate dell'attività industriale e si sono riconcentrate su questa.

Senza fare valutazioni di merito su specifici casi, la prima indicazione che abbiamo tratto dalla nostra analisi è che bisogna tornare a parlare dell'economia reale. Anche perché, visto che questi grandi gruppi non hanno andamenti positivi, non è così premiante fare attività finanziaria come la fase degli anni ottanta aveva fatto pensare. Investire nell'attività produttiva ha dunque effetti positivi sia per le imprese sia per il sistema paese.

Questo passaggio comporta necessariamente una modificazione negli assetti proprietari. In questo caso c'è una discussione che va avanti da anni sui vari modelli di capitalismo, facendo riferimento — senza parlare di paesi che

conosciamo poco, ma limitandoci a quelli europei — al caso francese, al caso inglese e al caso tedesco, che sono sempre stati studiati proprio per vedere qual'è il modello che si vuole scegliere in questo paese. L'impressione è che si debba andare verso un cambiamento di modelli proprietari per ridare una possibilità di sviluppo al sistema economico.

La considerazione che facciamo è che, al di là dei risultati che non siamo in grado di prevedere, è importante puntare ad una molteplicità dei soggetti. Visto che nel nostro sistema industriale le attività che danno migliori risultati sono quelle non delle microimprese ma delle piccole e medie imprese, forse questa è una capacità, collegata alle specializzazioni produttive, che può dare un futuro al nostro sistema produttivo. Per fare degli esempi, se si parla di chimica in generale, probabilmente questo paese non ha molto da dire sulla possibilità di fare un settore della chimica forte, come si poteva pensare negli anni sessanta e settanta; se però si vanno ad analizzare le imprese — e noi abbiamo fatto questo nell'analisi proprio degli stabilimenti — specializzate nel settore chimico, si trovano imprese o produzioni che sono *leader* a livello internazionale. Forse su queste specializzazioni si può scommettere, puntando ovviamente su imprese che non hanno la dimensione delle grandi multinazionali ma che hanno comunque capacità produttive da poter spendere dal punto di vista internazionale. Ecco un percorso da avviare o da stimolare per vedere se questa è una strada possibile.

Questo è un discorso che si può fare su moltissime imprese e su diversi settori. Quindi, dalle considerazioni svolte deriva la conclusione che non vale la pena parlare di settori vecchi o nuovi, ma piuttosto di capacità produttive nei diversi settori. È in ogni caso importante pensare che qualunque possibilità di sviluppo passa attraverso la possibilità di fare innovazione.

Si apre così un nuovo capitolo, quello tendente ad individuare dove sta la possibilità di fare innovazione. Sta sicura-

mente nelle capacità imprenditoriali dei singoli, ma anche nella strumentazione che un sistema paese dà alla propria struttura produttiva. E qui vengo ad un esempio che può fornire una risposta ad alcuni quesiti che ci sono stati posti.

Noi non siamo specializzati nelle analisi sull'innovazione, però abbiamo praticamente guardato tutti i dati (che peraltro sono ricchissimi nel nostro paese grazie a tutte le pubblicazioni del Ministero della ricerca) sulla ricerca nel nostro paese, ed in particolare i dati sulla problematica dell'istruzione e della formazione professionale.

Analizzando la spesa pubblica destinata alla ricerca e combinando tutte queste evidenze, verifichiamo alcuni aspetti secondo noi importanti. È noto che nel nostro paese si spende comunque poco per la ricerca, anche se c'è stato un andamento crescente negli ultimi anni, bisogna assolutamente fare di più. Tuttavia, il problema centrale attualmente non è questo: spendere di più, come è successo in molti settori, senza avere chiari gli obiettivi cui si punta finisce per determinare una dispersione di risorse ed una assenza di effetti di ricaduta sul sistema produttivo. Se andiamo a vedere la qualificazione della spesa pubblica, riscontriamo che la maggior parte di tale spesa viene destinata a finanziare istituti di ricerca (CNR ed ENEA, per fare solo due nomi) che sono tutti collegati ad un grande problema di ristrutturazione. Da anni si discute sul ruolo che devono avere questi istituti e quali obiettivi ci si debba porre in termini di politica di innovazione di questo paese. Ecco, intervenire per modificare questi assetti istituzionali vuol dire avere un effetto immediato sul sistema anche in termini di attività di ricerca per il paese.

In altre parole, vale la pena riflettere su come vengono spese tali risorse — ho citato due casi emblematici, ma ce ne potrebbero essere altri — piuttosto che sulla quantità delle risorse stesse. Il sistema della ricerca necessita certamente oggi di un intervento pubblico. Non vi è alcun paese che abbia vera capacità

innovativa solo per effetto di un'azione di mercato; o non vi sono ricadute sul sistema industriale, oppure vi è un'azione mirata in questo senso. Ribadisco in proposito una nostra valutazione, che deve essere chiara ed esplicita: la nostra idea è quella di un mercato sociale. Non esiste un mercato che si autoregoli ed un mercato che si autoregola non porta necessariamente allo sviluppo. Questa è una valutazione basilare nel nostro lavoro. L'esperienza dei molti paesi che hanno tentato questa strada non è ricca di spunti positivi; se questo è importante, lo è chiaramente anche il ruolo della politica industriale.

Rispetto alla ricerca, l'indicazione è innanzitutto quella della riqualificazione della spesa. In secondo luogo, sistema innovativo significa parlare di istruzione, quindi di riforma universitaria e di come essa, che non si riduce banalmente ad autonomizzazione e basta, si colleghi al sistema produttivo. Tutto ciò ha effetti di politica industriale molto più grandi di qualunque legge per i finanziamenti della ricerca, ovviamente nel lungo periodo.

L'impressione è che il nostro paese abbia bisogno sia di questa riforma sia di affrontare il problema fondamentale, che non si ritrova in alcuna analisi, dell'interfaccia. Quando si parla di attività di ricerca e di mondo industriale, non esiste storia od esperienza di comunicazione fra questi due mondi che per ora viaggiano in modo più che separato, se non in casi di contatti professionali individuali. Da ciò deriva una valutazione rispetto agli interventi di politica industriale.

Nella valutazione del nostro sistema industriale, altri aspetti da considerare riguardano le regole del gioco. In un paese che ha bisogno di grandi trasformazioni, il primo problema è chiarire le regole. Vi è incertezza nel mondo delle imprese e nel panorama economico complessivo, è quindi fondamentale avere regole chiare anche dal punto di vista della politica industriale. Non a caso siamo stati anni fa sostenitori dell'intervento della politica della concorrenza, quando ancora non se ne voleva parlare

perché si sosteneva che il paese era troppo piccolo per affrontare tali problemi. Occorre riflettere su questo punto.

In un'audizione della X Commissione svolta non molto tempo fa, alla quale abbiamo partecipato sia pure in un'altra veste, si è parlato di tutela del consumatore e di certificazioni. È un esempio classico: disporre di normative tecniche e fissare regole a tutela del consumatore significa anche dare certezza al sistema produttivo e fare politica industriale, assicurare condizioni per lo sviluppo. L'esempio tedesco è emblematico in questo senso: con le normative tecniche e con le regole così fissate la Germania ha fatto crescere gran parte del suo sistema manifatturiero, ha obbligato le imprese ad un certo tipo di innovazione tecnologica, a garantire certi standard qualitativi nella produzione, consentendogli quindi di realizzare una *performance* sui mercati internazionali oggi considerata ai maggiori livelli. Il fatto di non avere nel nostro paese una politica della normativa tecnica ha prodotto nell'immediato un apparente beneficio; non c'è stata selezione e tutti hanno potuto produrre come meglio volevano, ma ora si pagano le conseguenze. La strada della normativa tecnica va comunque seguita ed ora si va verso la rincorsa.

Si tratta di uno strumento importante, che mi permette tra l'altro di richiamare una indicazione contenuta nella convocazione di questa audizione e cioè il fatto che sono interventi che non richiedono erogazioni finanziarie.

L'ultimo aspetto, che ho prima richiamato con riferimento agli assetti proprietari, è quello delle istituzioni finanziarie. Non mi dilungo sul punto, anche perché non rientra in modo specifico nelle nostre competenze il mercato azionario, ma certamente avere un sistema di Borsa che funzioni e regole efficaci sui mercati finanziari sono condizioni fondamentali per dare possibilità di sviluppo al sistema delle imprese. Sono tutti interventi fondamentali ai fini dello sviluppo industriale.

Nel rinviare per gli altri punti al documento che ho consegnato alle Commissioni, desidero infine affermare — ovviamente parlo anche a nome del gruppo di lavoro che sta affrontando questo argomento — che secondo noi vi sono possibilità di sviluppo. L'analisi condotta, che prima citavo, ci consente di verificare come il sistema delle imprese e l'industria siano ancora fortemente radicati nel nostro paese; fissare le regole e operare gli interventi di cui prima ho accennato qualche esemplificazione è, a nostro avviso, un passo fondamentale per ricreare davvero condizioni di sviluppo.

PIPPO RANCI, *Rappresentante dell'IRS*.
Inizio queste mie brevi considerazioni dall'ovvia contraddizione di qualsiasi politica economica che voglia avere un impatto espansivo sull'attività produttiva e realizzare al tempo stesso un risanamento del bilancio pubblico.

Si può uscire da questa stretta logica in tre direzioni; la prima è quella, di cui molto si dibatte, della politica monetaria e quindi della considerazione dell'azione di Governo e di bilancio che può facilitare il compito dell'autorità monetaria, dando ai mercati aspettative più favorevoli; la seconda è rappresentata da un lavoro sulla composizione dell'entrata e della spesa, in modo da conseguire migliori effetti sull'economia, a parità di saldi; la terza — ed è l'unica sulla quale desidero svolgere qualche considerazione aggiuntiva — è quella di azioni normative che consentano di aumentare l'effetto espansivo dell'azione pubblica sull'economia senza variazioni di spesa.

Sono stati già fatti alcuni cenni in questa direzione; io vorrei concentrarmi, anche per evidenti ragioni di tempo, sulla partecipazione del capitale privato ai servizi di pubblica utilità; si tratta di un aspetto particolare che ritengo abbia grande priorità in questo momento perché nel campo dei servizi di pubblica utilità e ovviamente degli investimenti che ad essi si collegano si combinano due requisiti essenziali: impulso all'attività

produttiva (investimenti ed occupazione) e risposta a bisogni prioritari.

Se si può fare qualcosa in questo campo, senza impegnare il bilancio pubblico, è il momento di approfittarne.

Desidero svolgere tre considerazioni su quest'area di problemi che vanno direttamente a riguardare norme in elaborazione o comunque cose che possono essere fatte sul piano normativo. La prima riguarda la regolamentazione dei servizi pubblici. Sul tema sono in discussione due progetti di legge: uno di iniziativa governativa e l'altro presentato dall'onorevole Strada, rispettivamente recanti i numeri 2579 e 2258.

A mio avviso, in questo contesto è importante comprendere che la possibilità di mobilitare capitale privato in misura significativa dipende essenzialmente dalla certezza del quadro normativo e tariffario nel quale il capitale viene ad inserirsi. D'altra parte, la possibilità e l'accettabilità politica di privatizzare sono direttamente connesse alla certezza di disporre di un assetto regolamentativo che tuteli l'interesse pubblico e gli utenti.

Devo dire subito che questo è un problema al quale non si sfuggirebbe comunque, quand'anche non vi fosse quello della privatizzazione. Infatti, il grado di tutela degli utenti e dell'interesse pubblico è in ogni caso basso e tenderà a diventarli sempre di più se ci si continua ad affidare al vecchio convincimento secondo cui la proprietà pubblica della gestione dei servizi di per sé sia garantista. Così invece non è perché si crea necessariamente un conflitto di interessi tra chi gestisce un servizio e chi lo usa. Tale contrapposizione di interessi che normalmente sui mercati concorrenziali funziona attraverso il mercato, su quelli non concorrenziali va ricreata a livello istituzionale. Se una istituzione unica fa insieme gestione e controllo, i risultati di solito non sono buoni.

Mi ha fatto piacere ritrovare nel dossier elaborato dal Servizio studi, che gentilmente mi è stato messo a disposizione, una breve ma eccellente relazione dell'allora solo professor Cassese che mi

sembra chiarissima sul punto. Mi sono permesso di richiamare l'attenzione su questo argomento perché ritengo che oggi la rapida approvazione di una buona legge sulla regolamentazione dei servizi pubblici significhi dare la stura a progetti di investimento, a piani di espansione di attività in vari campi — elettricità, trasporti, gas, acqua, eccetera — che secondo me, anche da un punto di vista congiunturale, rappresentano nel loro insieme una delle aree prioritarie per un rilancio dell'occupazione. Tra l'altro è una delle poche aree in cui gli investimenti sono naturalmente mossi da una logica di medio periodo, quindi una delle poche aree nelle quali è possibile assumere decisioni di investimento in congiuntura bassa, cosa che è molto difficile nella maggior parte degli altri settori.

Qual è il grosso nodo di cui molto si discute? Quello della collocazione della o delle autorità di regolamentazione: dentro i ministeri o in apposite autorità? Vorrei richiamare quelli che a me sembrano essere i quattro requisiti fondamentali di una buona autorità di regolamentazione. Dopodiché se ne potrà dedurre dove dovrebbe essere collocata. La mia personale inclinazione è verso entità autonome piuttosto che verso i ministeri.

Il primo di tali requisiti è la professionalità: non si tratta certo di un richiamo generico, bensì molto specifico data la complessità tecnica crescente. Una cosa era regolamentare i telefoni cinquant'anni fa, altra ovviamente è farlo oggi.

Il secondo requisito è l'autonomia dagli interessi. Questa, in linea di principio, è comunque e dovunque tutelata. Di fatto sappiamo che esistono problemi non da poco — e qui vale il richiamo alla relazione del professor Cassese — soprattutto quando il gestore è pubblico: nella presunzione che abbia comunque interiorizzato i fini della collettività, si lavora tranquillamente sulla base di personale comando e di normative elaborate dal controllato.

Il terzo requisito, dato il degrado attuale, consiste nella modernità delle strutture. Penso, infatti, che una struttura

costruita *ex novo* abbia *chances* migliori che non una esistente ed aggiustata. Consentitemi un accenno ad un provvedimento di legge *in itinere*, vale a dire la riforma del Ministero delle poste. Qualsiasi regolamentatore vecchio o nuovo sarà accettabile, sempre che si sia evitato di trasferire di peso i 1.300 dipendenti della vecchia azienda autonoma: questa sarebbe la maniera sicura per avere un'autorità di regolamentazione che non può funzionare.

Il quarto requisito — e si tratta forse del meno ovvio — consiste nell'orientamento specifico al compito. Se il regolatore deve riprodurre condizioni analoghe a quelle esistenti sui mercati concorrenziali, cioè lo stimolo all'efficienza ed il controllo sui costi, è meglio che non debba affrontare anche gli altri compiti pubblici, quali la garanzia di una politica redistributiva e di un servizio a basso costo per i meno abbienti, programmi di riequilibrio territoriale degli investimenti. Se tutti questi compiti sono in capo allo stesso soggetto finiscono per attenuare l'efficacia dell'azione specifica: tipicamente la politica antinflazionistica che in maniera ricorrente porta a bloccare prezzi e tariffe.

Per questi motivi ritengo sia opportuno disporre di una politica di programmazione e di indirizzi generali elaborata in sede ministeriale e di una politica di regolamentazione specifica, che vada dentro gli assetti tecnici e che abbia esclusivamente il compito di incentivare l'efficienza, elaborata da una autorità autonoma. Quest'ultima, naturalmente, deve operare dietro direttive del Governo; una volta impartite, dovrà essere comunque autonoma per non « sbandare » in ragione delle possibilmente mutevoli scelte politiche del Governo. Tutto ciò dovrebbe dare maggiori garanzie sia agli utenti, sia agli investitori: pertanto, servirebbe allo scopo oggetto della nostra riunione odierna.

Questo era il primo punto di carattere generale che desideravo affrontare; gli altri due sono settoriali nella stessa area e sono rappresentati dall'acqua e dall'e-

nergia elettrica. Per la prima, la legge di riordino del settore, approvata dalla Camera, è oggi all'esame del Senato e non è detto che non ritorni qui. È comunque importante che arrivi velocemente in porto perché l'acqua fra tutti i settori è forse quello che il nostro paese ha trascurato di più; quello in cui il fabbisogno arretrato di investimenti è maggiore; quello nel quale il problema della regolamentazione è più forte. Infatti, solo una regolamentazione davvero seria può consentire di uscire dalle gelosie locali, da gestioni inevitabilmente insufficienti nonché — per via di persuasione ed anche con qualche piccola forzatura — di costruire gestioni a dimensione adeguata.

A me non pare che sia sufficientemente chiarito nel testo — comunque lo spero, anche se non ho ancora avuto modo di esaminare la versione finale — il punto della separazione del controllo dalla gestione. Sono molto preoccupato per tutto ciò che parla di società miste private e pubbliche e per tutte le riserve a favore della gestione pubblica. Questo non perché sia contrario ad esse, ma perché mescolano il controllo con la gestione. Quello dell'acqua è un settore nel quale bisogna combattere la vecchia cultura secondo la quale l'acqua è una risorsa pubblica, libera, della quale tutti devono disporre per cui dei costi non ci si deve occupare. Non avremo mai l'ingresso di capitali privati se li chiamiamo ad operare in un settore nel quale non vi sia relazione fra costi e prezzi. L'intervento sociale è possibile, ma dovrà essere ben preciso e distinto. D'altra parte, non si può avere la garanzia che l'intervento privato non vada a favore di rendite se la relazione fra costi e prezzi non sia vigilata da un « cane da guardia » che non sta lì per fini sociali ma solo per garantire l'efficienza e la riproduzione di condizioni concorrenziali. Sull'energia elettrica vorrei ricordare una cosa che è stata fatta e che andrebbe riconsiderata. La legge n.9 del 1991 ha ulteriormente aperto ai privati il settore della generazione elettrica, ha fissato condizioni di remunerazione un po' generose...

PRESIDENTE. Sotto la voce « Risparmio energetico ».

PIPPO RANCI, *Rappresentante dell'IRS*. Il risultato è stato che il razionamento necessario delle iniziative è avvenuto per via amministrativa. Quello che è stato è stato, ma credo che in sede normativa sarebbe opportuno modificare le regole in modo che anche qui si introduca un pizzico di mercato in più e che per l'ENEL, finché mantiene il monopolio della distribuzione, vi sia la possibilità di sfruttare l'eccesso di queste richieste di autorizzazione, cioè l'eccesso di offerta di impianti, per ottenere più basse condizioni di costo di approvvigionamento, cosa che con la normativa attuale non è possibile perché con essa abbiamo una remunerazione che incentiva le decisioni di investire al punto che poi occorre che un ministero le razioni per via amministrativa. Anche ammettendo che lo faccia nel modo più corretto possibile, questa non si configurerebbe una soluzione ottimale dal punto di vista economico.

A maggior ragione è opportuno e necessario che l'ENEL sperimenti procedure di elasticità contrattuale perché è in arrivo una disciplina comunitaria che introduce qualche principio di — come si dice — *common carrier*, cioè la possibilità per i privati di utilizzare la rete per trasportare l'energia. Bisogna allora attrezzarsi, perché non si può costringere i futuri ministri della Repubblica ad andare poi a fare ostruzionismo a Bruxelles; bisogna dunque introdurre per tempo delle sperimentazioni di flessibilità di prezzi in questa area.

A mio avviso anche in questo campo saremmo tutti più tranquilli se all'elasticizzazione dei contratti accompagnassimo l'istituzione di un regolatore che li verifichi con adeguata attrezzatura tecnica e che abbia, a differenza del Ministero dell'industria, quell'unico compito, di modo che il ministero fa la politica energetica e il regolatore l'analisi dei costi e delle condizioni contrattuali, che è un compito abbastanza complicato da

giustificare la costituzione di una piccola struttura burocratica.

PRESIDENTE. Nel dare la parola ai rappresentanti del CER, avverto che il professor Di Maio è accompagnato dal dottor Alessandro Aronica e dal dottor Enrico Flaccadoro.

ANTONIO DI MAIO, *Rappresentante del CER*. Ringrazio per l'invito e passo a svolgere alcune brevi considerazioni sulle connessioni tra problemi finanziari dell'impresa italiana e fisco. Scelgo quest'argomento non solo per motivi di competenza professionale, che pure contano, ma anche perché credo che il problema abbia una sua rilevanza.

Dalle tabelle che ho consegnato alle Commissioni si ricava, per l'anno 1991 (che sono gli ultimi che ci consentono qualche comparazione internazionale a livello di OCSE), il rapporto fra il gettito delle imposte prelevate sulle società, il PIL e il totale delle entrate tributarie. Se si esclude il Lussemburgo, che da questo punto di vista non è un paese significativo, la media del prelievo per imposte sulle società in rapporto al PIL è il 2,5 per cento. Per lo stesso parametro l'Italia con il 3,8 per cento si colloca al secondo posto fra i paesi della CEE e con il 10 per cento si pone ancora al secondo posto per il volume delle entrate tributarie, mentre la media, escluso il Lussemburgo, è del 6,4. Si può dunque verificare che il prelievo sulle persone giuridiche, e quindi sulle società, è rilevante se confrontato a quello degli altri paesi.

LUIGI CASTAGNOLA. Riferendomi ad una indagine del CER del 1983, in cui forse fu fatta non una valutazione dello stesso genere, rilevo che il totale delle entrate tributarie ha in Italia una più alta percentuale per il lavoro dipendente ma una più bassa percentuale per tutte le altre attività. Il numero che viene fuori dà quindi luogo ad una graduatoria squilibrata, asimmetrica.

ANTONIO DI MAIO, *Rappresentante del CER*. È così, ma ho fornito un dato che costituisce il punto di partenza, che così non è zero.

Anche l'altro elemento su cui possono farsi delle comparazioni, anche se sono molto difficili perché non esistono fonti che ci consentano di scendere molto nel dettaglio come vorremmo, è tratto dagli annuari dell'OCSE. È possibile analizzare il rapporto fra le imposte dirette pagate da imprenditori e ricavi dello stesso aggregato, per il totale delle società e quasi società, per il totale delle società e delle quasi società finanziarie, nonché per le società e quasi società non finanziarie. Questo è il massimo che ci è consentito per fare comparazioni, e non per tutti gli anni.

Quello che si può notare per l'Italia (mi fermerei sulle società e quasi società non finanziarie) è che il livello nel 1989 e nel 1990, che sono gli anni per i quali abbiamo dati anche riferiti ad altri paesi, è abbastanza elevato perché si colloca attorno al 14 per cento. Solo il Regno Unito si colloca ad un livello molto più alto, che è il 26 per cento.

Per l'Italia, sulla base dei conti istituzionali dell'ISTAT, abbiamo potuto compiere anche un'analisi per gli anni più recenti disaggregando ancora di più. Per l'aggregato delle imprese non finanziarie, che comprende sia le società sia le imprese individuali, il rapporto fra imposte dirette e ricavi va dal 6,8 del 1989 al 6,5 del 1990 al 6,1 del 1991; per l'aggregato delle società e le quasi società finanziarie e non finanziarie nei tre anni considerati il rapporto è di 13,6, 13,6 e 12,9; per le società e quasi società private il rapporto è di 16,5, 16,4 e 15,7; per le imprese individuali è di 2,5, 2,1 e 2.

Mi fermerei, anche per il significato che ha per la nostra audizione, sul dato riguardante le società e quasi società private, perché quelle pubbliche hanno perdite che incidono sull'aggregato causando le disomogeneità che l'onorevole Castagnola evidenziava.

Il rapporto fra imposte dirette e ricavi dell'aggregato per le società e quasi so-

cietà private è di circa il 16 per cento, che è un livello abbastanza alto rispetto al resto della Comunità. Occorre precisare che ciò non dipende dal *quantum* ma dalla struttura della tassazione. Se si guarda l'andamento del prelievo delle società private nel corso degli anni ottanta si constata che nel rapporto con il valore aggiunto e con qualche altro dato di riferimento vi è stata una forte crescita e poi una fase di diminuzione. Questo è connesso ai fenomeni della crescita delle aliquote, del riporto delle perdite (questo fenomeno gioca molto nello sfasare le cose perché, se attraversiamo una fase di perdita, riportiamo in avanti queste perdite e riduciamo l'incidenza su qualche aggregato lordo) e dei tassi di interesse. C'è in sostanza un problema di preferenza chiara per il finanziamento in debito.

È ovvio che tale preferenza è in funzione dell'aliquota di imposta (52,2 per cento) e dei tassi di interesse. Il fenomeno di debiti crescenti delle imprese in periodi di crescita del reddito, come gli anni ottanta, non può essere spiegato solamente con l'aspetto fiscale, ma questo ha certamente contribuito. Ciò del resto è stato rilevato anche per gli Stati Uniti.

Il fortissimo finanziamento in debito delle imprese industriali americane nella seconda metà degli anni ottanta è stato spiegato con il grande vantaggio che tale strumento offriva; è vero che l'aliquota sul reddito di impresa è più bassa negli Stati Uniti, ma occorre anche considerare che in quel paese non esiste il credito di imposta sui dividendi e quindi il differenziale del vantaggio fiscale, cioè il risparmio d'imposta relativo all'alternativa tra finanziarsi in debito o con capitale proprio era anche lì molto elevato. Tale fenomeno è stato anche indicato come spiegazione dei molti fallimenti; alcuni economisti americani hanno infatti sostenuto che il fisco ha determinato un eccessivo incentivo al debito, che poi in una fase di recessione ha dato luogo ai fallimenti. Questa spiegazione non è condivisa da tutti, ma è una di quelle avanzate.

Il problema si pone indubbiamente anche per il nostro paese. I deputati conoscono meglio di me la situazione debitoria delle imprese abbastanza squilibrata in termini comparativi ed assoluti e il finanziamento, come ha ricordato poco fa la collega Gualtieri è molto spinto verso il debito; si può dunque porre il problema se vi siano possibilità di rimuovere gli ostacoli ad una capitalizzazione non basata sul debito in una fase di crescita strutturale delle imprese.

Vi sono sicuramente possibilità, ma occorre considerarle a parità di gettito. Da una parte, soprattutto nei paesi di lingua inglese, sono state proposte riforme complessive del sistema di tassazione delle imprese mirate alla neutralità del finanziamento, cioè un trattamento equivalente per il capitale proprio e per quello di reddito.

Il primo intervento cui di solito si pensa è l'abolizione della deducibilità degli interessi passivi, ma non è questa la sola via. In Inghilterra è stato proposto il sistema ACE basato sulla deducibilità del rendimento del capitale proprio, eliminando il credito di imposta; negli Stati Uniti, ma anche in Inghilterra, sono stati proposti sistemi di tassazione basati sul *cash flow* che non discriminano; l'amministrazione Bush negli ultimi giorni aveva proposto un nuovo sistema denominato CBIT, fondato sulla tassazione diretta del risultato lordo dell'impresa, senza crediti di imposta o altre attenuazioni.

Se si vuole raggiungere una struttura più equilibrata del finanziamento di impresa, vi sono ostacoli fiscali dal lato di chi si finanzia perché incentiva il debito, ma anche dal lato di chi impiega il risparmio. In questo senso credo sarebbe ormai auspicabile una maggiore neutralità fiscale delle forme di impiego del risparmio. Ciò ovviamente può risultare più facile una volta rientrati dall'attuale disavanzo della finanza pubblica: con minori problemi sul lato del debito pubblico l'obiettivo della neutralità fiscale potrebbe essere perseguito più facilmente.

Vi è però un altro problema da tenere presente, quello internazionale. Limita-

moci all'area CEE: abbiamo raggiunto la libertà di movimento dei capitali. Il cittadino europeo può investire dove vuole: dal punto di vista dell'impiego dei capitali esiste ormai una sorta di cittadinanza europea; questa non esiste dal punto di vista fiscale. A livello europeo, all'interno del mercato unico finanziario, ai fini fiscali i cittadini sono ancora distinti tra residenti e non residenti. Posso investire in Francia e se lo faccio non pago tasse; lo stesso accade per un francese che impieghi il suo risparmio in Italia; di fatto, e in alcuni casi di diritto, la tassazione dei non residenti è praticamente nulla.

LUIGI CASTAGNOLA. In Francia sì, ma in Italia si deve pagare.

ANTONIO DI MAIO, *Rappresentante del CER*. Di fatto verrà rimborsato. Vi sono mille modi per eludere la tassazione; ecco perché ho detto che ciò avviene di fatto; per alcuni paesi ciò si verifica di fatto, e per altri di diritto. Se, dunque, vogliamo avere una migliore neutralità sul mercato dei capitali e consentire una mobilità meno influenzata da fattori fiscali, anche questo ostacolo va rimosso. Vi sono in proposito precise proposte della CEE; spero vadano avanti.

Con riferimento sempre al nostro paese, un altro problema che può creare ostacoli a scelte più libere di finanziamento delle imprese è la tassazione delle plusvalenze. L'Italia ha un regime che consente l'accumulo delle plusvalenze senza iscrivere in bilancio; ciò significa che esse, man mano che maturano, non sono tassate. Non ho nulla contro questo sistema in linea di principio, ma in questo modo si produce un effetto di *lock-in*, cioè di trattenimento. Quando si deve operare il movimento dei capitali così accumulati e farli emergere, con un'aliquota del 52,2 per cento si hanno mazzate dal punto di vista della tassazione; vi è quindi un incentivo a non dichiarare le plusvalenze e a non farle emergere il più possibile.

Come studioso constato come di fatto le plusvalenze non sono tassate o lo sono

molto lievemente perché di volta in volta bisogna passare attraverso il processo parlamentare di definizione di una legge per la rivalutazione delle plusvalenze, in esenzione o in modo attenuato, « Visentini uno », « Visentini due »; mediamente ogni cinque anni si introduce una legge di questo tipo. Sarebbe quindi auspicabile definire un regime ordinario di tassazione delle plusvalenze più attenuato ma tale da consentire alle imprese di non trovarsi di fronte a questi ostacoli di tipo tributario quando devono definire le loro scelte finanziarie.

Sempre al fine di favorire scelte meno influenzate dagli aspetti fiscali, sarebbe auspicabile giungere nel nostro paese ad una tassazione di gruppo. Siamo uno dei pochi paesi che non ha questo tipo di tassazione e ciò comporta una serie di distorsioni, non ultima quella dei crediti di imposta che così si determinano; dal punto di vista finanziario anche questa è una immobilizzazione di risorse sottratte al reinvestimento o a scelte finalizzate all'espansione delle imprese.

Avrei ancora molto da aggiungere su questo argomento, ma mi fermo qui per ragioni di tempo, sperando di essere stato sintetico ma chiaro.

PRESIDENTE. Passiamo dunque alle domande dei colleghi.

FEDE LATRONICO. Il professor Di Maio ha parlato di percentuale di imposta. Poiché, quando si parla di questo argomento, è invalso l'uso molto pudico di disaggregare dalla percentuale le imposte straordinarie, per comprendere meglio quanto lei ha detto, desideravo sapere se ha tenuto conto dell'insieme aggregato di imposte ordinarie e straordinarie oppure no. Nel caso in cui ci si riferisse all'aggregato delle due, la percentuale risulterebbe maggiore.

ANTONIO DI MAIO, Rappresentante del CER. La ringrazio per questa sua richiesta perché mi dà l'occasione di specificare il punto. I dati che ho citato sono del 1991 per cui non presentavano

questo problema. Aggiungo che effettivamente la situazione è ancora peggiorata perché sulle imprese pesano oggi le imposte straordinarie.

LUIGI CASTAGNOLA. Le questioni sul tappeto sono molte, tuttavia ricordo un rapporto del CER di qualche anno fa dal quale avevo dedotto — allora era ministro del tesoro il professor Amato — che in Italia si sarebbero ricavati due punti di prodotto interno lordo in più se si fosse adottata una legislazione in materia di imprese equivalente a quella degli altri paesi europei. Ricordo questo dato a memoria e se lei ritiene che non sia vero andrò io stesso a controllare il testo cui mi riferisco.

La questione centrale sulla quale desidero soffermarmi consiste nel fatto che l'Italia è l'unico paese del mondo che pubblica le statistiche degli occupati e quelle delle unità di produzione. Naturalmente, tutti sappiamo perché l'ISTAT faccia questo. L'ordine di grandezza dell'approssimazione è di oltre il 10 per cento e, per quel che riguarda il PIL, tutti sanno che è più vicino al 20 che al 15 per cento. Come si fa a fare il ragionamento prospettato qui anche con le aggravanti — che ovviamente mi sono note — intervenute nel 1992 e che, in via straordinaria, hanno in qualche misura ridotto la distanza tra l'Italia e gli altri paesi esistente negli anni precedenti in materia di imprese, se non si considera che sotto il profilo dei ricavi l'ISTAT non è in grado di fornire nulla? Non c'è d'altronde, ragione al mondo per ritenere che i ricavi che non figurano siano proporzionali alla differenza tra gli occupati ed il prodotto, vale a dire all'unico punto di riferimento che tutti ammettono come indiscutibile.

Tutte le statistiche fondate su tale impostazione — in questo universo che non è asimmetrico soltanto per quel che dicevo prima, ma anche per questo aspetto — non consentono un'analisi corretta. Si producono, infatti, quei meccanismi perversi ricordati dal professor Di Maio — ed io appartengo ad un gruppo politico che da anni sostiene la necessità

di abbassare le aliquote — quale quello in ragione del quale non si possono abbassare le aliquote finché non si raggiunge un ampliamento della platea alla quale fare riferimento. Sono certo che nessuno sa quanto sia ampio il fenomeno, ma tra gli operatori è diffusa la consapevolezza che per gli imprenditori esiste quello che viene definito ricavo prima delle tasse e dopo le tasse. Il fatto è noto a tutti, ma nessuno ne conosce la proporzione, ed è difficile immaginare che si possa concentrare l'attenzione su tali questioni prescindendo da questo dato.

Se il valore aggiunto indicato dall'ISTAT è quello che è e se rispetto ad esso valutiamo il gettito effettivamente registrato in Italia, molte delle cose di cui stiamo parlando ovviamente cambiano nel senso di far apparire l'inferiorità dell'Italia. Le chiedo, quindi, se questi rilievi secondo lei sono fondati o meno, fermo restando che nessuno — lo ripeto — può valutare la proporzione del fenomeno.

Il professor Di Maio ha parlato anche degli Stati Uniti. Non intendo soffermarmi sul punto ma forse è comunque utile spendere qualche parola in proposito. Lì si è innescato un meccanismo perverso alla rovescia nel senso che, essendo così grande la deducibilità, il mutamento in essa intervenuto ha prodotto quegli effetti ai quali lei si riferiva. Si tratta, però, di un meccanismo per il quale l'impresa che voleva usare il fisco è stata vittima del tentativo stesso di farlo, con tutte le conseguenze del caso.

Desidero adesso rivolgere una domanda al professor Ranci relativamente al problema dell'occupazione e delle utilità pubbliche. Non conosco direttamente i dati, ma ricordo che lei ha detto che si tratta di un settore che può determinare crescita dell'occupazione. A me però non risulta che, sul totale dell'occupazione italiana, vi sia una percentuale inferiore a quella degli altri paesi sul totale della loro occupazione in questo tipo di attività. Se a lei risulta che le cose stiano

diversamente, le sarò grato se mi farà avere i dati e se vorrà indicarmene la fonte.

Alla dottoressa Gualtieri vorrei chiedere chiarimenti sulla questione dello scambio. Forse non ho capito bene, ma mi sembra di poter dire che non vi sia stata negli ultimi anni una riduzione degli scambi nell'ambito della Comunità economica europea; al contrario mi risulta che vi è stata una crescita.

GIUSEPPINA GUALTIERI, *Rappresentante di NOMISMA*. Non negli ultimi anni.

LUIGI CASTAGNOLA. Non conosco i dati globali, ma mi pare che le cose da lei dette — e mi riferisco alle esportazioni — siano sostanzialmente le stesse di quelle contenute nel rapporto del Credito italiano del 1983. Purtroppo, il dato vero è che negli ultimi dieci anni si è registrato un peggioramento di quelle che erano state considerate le ragioni di una certa situazione.

Da ultimo, in tema di ricerca io sostengo — e non ho mai trovato nessuno che mi abbia contraddetto — che il ragionamento che lei ha fatto e che condivido sia quantificabile così: la percentuale di stipendi che si paga sul totale delle spese di ricerca in Italia è in assoluto la più vicina a cento rispetto a tutti gli altri paesi con cui l'Italia si può confrontare. La quota di spese per la ricerca — che non sono ascrivibili soltanto agli stipendi, ma anche ai laboratori, agli investimenti, cioè a tutto quell'insieme di fattori che connettono la ricerca — in Italia si colloca invece alla più bassa percentuale rispetto agli altri paesi. Naturalmente, si tratta di un'affermazione paradossale perché non dispongo degli strumenti per poterlo dimostrare. Le sarei grato perciò se ci facesse sapere qualcosa in proposito.

ANTONIO CANCIAN. Signor presidente, intervenendo sull'ordine dei lavori, vorrei far notare alla Commissione che

sarebbe doveroso ascoltare prima tutti gli ospiti e solo dopo aprire il dibattito.

PRESIDENTE. Onorevole Cancian, abbiamo completato l'audizione dei rappresentanti degli istituti CER, IRS e NOMISMA. Dopo ascolteremo i consiglieri del CNEL.

GIOVANNI NONNE. Rivolgendomi al professor Di Maio desidero soffermarmi sul problema dello squilibrio fra aliquote alte e ipotesi di riduzione del gettito: si tratta di una questione annosa e molto dibattuta sulla quale però non è stato mai aperto un confronto ideologico e per la quale mancano studi di carattere scientifico.

Desidero perciò chiedere al professor Di Maio se esiste uno studio capace di fornire chiarimenti sul rapporto tra riduzione delle aliquote ed invarianza del gettito. È evidente che ciascuno di noi sarebbe felicissimo di ridurre le aliquote se a ciò non corrispondesse — vista la dimensione del debito pubblico nel nostro paese — una riduzione di gettito. Se, sulla base di dati di una qualche solidità scientifica, potessimo individuare un punto di invarianza nel quale, riducendo le aliquote di una certa percentuale — anche in rapporto a ciò che accade nei paesi della Comunità ed alla libera circolazione dei capitali — non si verificerebbe una corrispondente riduzione del gettito, potremmo agire con una certa tranquillità, perché avremmo uno stimolo per le imprese, che in questo momento hanno bisogno di diventare competitive, e non avremmo aggravato neanche i problemi del debito pubblico.

Questa domanda, professore, la pongo assieme ad un'altra che considero altrettanto importante. Mi risulta che in Italia attualmente si registri un fenomeno che dal punto di vista della circolazione dei capitali è tutto a scapito del nostro paese, appunto per la differenza delle regole relative al trattamento fiscale. Abbiamo intanto constatato che la struttura delle grandi imprese, quelle che sono state coinvolte nelle questioni che sono andate

sulla stampa o che sono state oggetto di indagini della magistratura, è in percentuale notevole esteroposseduta, cioè in mano a soggetti esteroresidenti che accumulavano quote di reddito che consentivano loro da una parte di eludere le imposte (e questo potrebbe essere un problema di riequilibrio fisiologico interno all'impresa) e dall'altra di perpetrare una truffa diffusa nei confronti del risparmiatore che in quelle imprese investiva e nei confronti della borsa che in qualche modo diventava inattivabile.

Un altro problema che si pone è come riuscire a collocare il problema delle residenze estere di pezzi di società che partecipano a gruppi più grandi in modo da tutelare il risparmiatore che porta in borsa i propri risparmi. Anche le società medie, non solo quelle grandi o quelle quotate in borsa, cominciano ad avere quote che sono *UK residence, Osterreich residence, Lux residence*, eccetera, perché in quei paesi godono di un trattamento fiscale molto favorevole.

Noi stessi quando abbiamo affrontato il problema delle privatizzazioni abbiamo posto la questione dell'ampliamento del mercato finanziario del nostro paese perché non si privatizza niente se non si amplia il mercato finanziario. Abbiamo pensato ai fondi chiusi, ai fondi immobiliari, che danno vantaggi fiscali e scoraggiano i risparmiatori a portare risparmi fuori del territorio nazionale — e non parlo dei cosiddetti paradisi fiscali ma di paesi come la Gran Bretagna, il Lussemburgo, l'Austria, eccetera — e ad effettuare da lì gli investimenti.

Mi risulta, ad esempio, che non si è manifestata, come ci si aspettava, una preferenza del risparmiatore per i fondi chiusi e per i relativi benefici fiscali; evidentemente si preferisce ancora un fondo di diritto lussemburghese o britannico. Per i fondi immobiliari, che sono analoghi ai fondi chiusi, avremmo predisposto strumenti di cui abbiamo constatato l'inutilità. Questo è un argomento di grande portata perché può aiutare a trovare le risorse per quello che chiamiamo « capitalismo diffuso » e per

creare un ampliamento del mercato finanziario in ordine all'altro problema che abbiamo in questo momento alla nostra attenzione, che è quello delle privatizzazioni. Un chiarimento in termini non più teorici o ideologici ma pratici su queste cose, con fondati argomenti di carattere scientifico, potrebbe essere illuminante per molti e forse ci farebbe dire qualche sciocchezza in meno quando interveniamo su questi problemi.

GIOVANNI ZARRO. Vorrei porre alla dottoressa Gualtieri una domanda in relazione ad un passaggio della sua esposizione. Ad un certo punto la dottoressa ha affermato che il mercato da solo non fa sviluppo, e subito dopo il discorso è scivolato su alcune azioni: la ricerca, l'istruzione, le regole tecniche e quant'altro. Vorrei allora chiederle se ritiene che sono queste azioni che determinano lo sviluppo, oppure è un piano complessivo (un piano di settore o un piano generale, comprensivo eventualmente anche di queste azioni e che in qualche modo individuano alcuni obiettivi strategici verso i quali andare) che fa sviluppo. In sostanza, sono solo le azioni o c'è qualcosa in più, cioè gli obiettivi verso i quali queste azioni tendono? E questo qualcosa in più è dello Stato? È del potere pubblico? Ed è la conseguenza di una concertazione? Oppure è il mercato che stabilisce queste cose e quindi è il mercato che farebbe sviluppo?

PRESIDENTE. Mi pare che la dottoressa abbia parlato di mercato sociale. Ma poi sarà lei a risponderle.

FEDE LATRONICO. Vorrei chiedere alla dottoressa Gualtieri quanto ha inciso il sistema fiscale sulla trasformazione delle imprese in *holding*, *subholding*, eccetera, e quindi quanto ha inciso nello storno delle finalità primarie, che sono quelle produttive. Vorrei inoltre sapere qual è stata in questo storno di attività produttiva l'influenza dell'economia assistita, vale a dire delle partecipazioni statali e delle politiche per il Mezzo-

giorno, che evidentemente possono avere influito nella costituzione delle holding cui lei faceva cenno prima.

Infine, quando lei ha parlato di chimica (questa è una curiosità) ha fatto cenno alla media impresa particolarmente specializzata che è *leader* nel settore. Desidererei sapere se queste medie imprese sono private, a partecipazione statale o comunque a partecipazione pubblica per maggioranza dei capitali; ed eventualmente, se sono di tutti e tre i tipi, la percentuale di ciascuno di essi.

PRESIDENTE. Onorevole Latronico, non è detto che le partecipazioni statali siano state assistite. Comunque, ne discuteremo.

GIOVANNI NONNE. Sono state assistite ma hanno pure molto assistito.

ANTONIO DI MAIO, *Rappresentante del CER*. All'onorevole Castagnola preciso che sono stato coautore di quel rapporto CER cui si riferiva e che da allora abbiamo avuto forti incrementi nel gettito delle imposte sulle società. Indubbiamente in termini di aliquote credo che deteniamo il record mondiale, dal momento che ormai la Germania ha abbassato le sue.

Proprio per evitare alcuni dei problemi di tipo statistico cui lei accennava, quando predispongo le relazioni del rapporto con il PIL, così si ha un sicuro punto di riferimento, ed inoltre ho cercato sempre di rapportare queste grandezze, per esempio, al valore aggiunto dei settori destinatari. Il che ci aiuta quando dobbiamo esaminare il gettito delle istituzioni creditizie, perché in quel caso il valore aggiunto si riferisce agli stessi soggetti che pagano le imposte, perché si tratta sempre di persone giuridiche.

Per il settore manifatturiero è invece difficile fare queste comparazioni perché in tale comparto la prevalenza nel nostro paese delle piccole imprese da una indicazione sbagliata nel raffronto con gli altri paesi. In Italia le piccole imprese che si dichiarano al fisco sono 3 milioni

600 mila, mentre in Francia — il secondo paese — sono 2 milioni; e con gli altri paesi il confronto è ancora più difficile. È vero che questi dati sono alterati dal problema dell'evasione, ma è anche vero che i dati tratti dai conti nazionali non sono molto diversi dai dati quelli in considerazione dal fisco per controllare i bilanci delle imprese prese.

In genere, il rapporto fra imposte pagate e ricavi non è disomogeneo perché si riferisce tutto alla parte evidente. Se, in termini dinamici, questo rapporto cresce, si può affermare che esso cresce, anche se potremmo osservare che anche la parte sommersa ha una sua dinamica e che questa potrebbe annullare il primo andamento. In termini di livello, quindi, sbagliamo sicuramente; in termini di dinamica non è detto.

Misure sull'evasione non esistono, non sono possibili, altrimenti non sarebbe evasione. Le uniche misure a mia conoscenza a livello scientifico — rispondo così all'onorevole Nonne — riguardano pochissimi paesi: l'Inghilterra ed alcuni paesi scandinavi. In questi casi, però, si sono scelte categorie omogenee di contribuenti in termini di consumi, ma dichiaranti redditi diversi.

Sulla base della omogeneità della spesa, determinata con campioni molto accurati, si giunge ad individuare la differenza di reddito dichiarato tra le due categorie che hanno lo stesso tenore di vita ed uguali consumi. In questo modo si arriva per le persone fisiche a livelli di evasione del 15-20 per cento del reddito: queste sono le uniche valutazioni serie sull'evasione fatte a livello mondiale, che siano a mia conoscenza.

LUIGI CASTAGNOLA. Queste valutazioni riguardano le persone fisiche non le imprese.

ANTONIO DI MAIO, Rappresentante del CER. Sì, è difficilissimo fare lo stesso per le imprese.

Per quanto riguarda le stime di elasticità, dal punto di vista tecnico sono possibili per le imposte indirette. Cono-

scendo l'elasticità di un prodotto colpito si può approssimativamente immaginare cosa succederebbe riducendo l'aliquota. Ciò non riguarda però il fenomeno dell'evasione. Come ho già detto, non mi risulta vi siano studi sull'evasione, mentre ve ne sono sull'elasticità del consumo rispetto all'aliquota e quindi implicitamente sul gettito. Si potrebbe estendere questo ragionamento al recupero dell'evasione, ma ciò non avrebbe alcuna base possibile.

In merito ai problemi di circolazione dei capitali, mi sembra necessario sottolineare la contraddizione latente che esiste in Europa fra la libertà di movimento dei capitali e di localizzazione delle imprese (quindi di tutti i capitali comunque investiti) e la non armonizzazione dei sistemi tributari.

Una Commissione di studiosi indipendenti, nominata dalla CEE e presieduta dall'ex ministro delle finanze olandese, ha steso in proposito il rapporto Ruding che aveva l'obiettivo principale dell'armonizzazione degli aspetti interessanti soprattutto i movimenti transfrontalieri. Le proposte contenute in quel rapporto sono rimaste finora lettera morta; la Commissione ha fatto alcune osservazioni, ed ha sottolineato la necessità di una riflessione e non ha escluso di poter prendere in considerazione per una eventuale imposta sulle imprese europee uno dei tre sistemi alternativi da me prima citati: il *cash flow*, l'ACE o il CBIT. Questa è la situazione a quanto mi risulta.

La Commissione ha anche auspicato che si ipotizzino sistemi alternativi perché il rapporto Ruding restava all'interno dei sistemi di tassazione del reddito di impresa basati sulla contabilità economica, sul conto profitti e perdite e sul reddito prodotto. Il problema dei paradisi fiscali esiste ed è quasi interno alla Comunità. Ad esso si aggiunge quello della possibilità di muoversi liberamente senza che vi sia un'armonizzazione dei trattamenti fiscali; tutto ciò, come ho già detto, sottolinea il problema della sopravvivenza della qualifica di non residente a

fini fiscali all'interno della Comunità. A fini finanziari, infatti, tale qualifica non esiste più di fatto.

Qualunque cittadino può spostare liberamente i propri capitali e a fini fiscali si possono fare arbitraggi basati appunto sul maggior vantaggio riconosciuto al non residente. Ciò può mettere in moto una pericolosa competizione fiscale. Il trattamento dei non residenti ai fini della tassazione delle attività finanziarie si è allentato in tutti i paesi della CEE a partire dal 1990 e ciò rischia di estendersi anche al trattamento dei residenti; in mancanza di una regolamentazione a livello comunitario, si può avere, portando il ragionamento all'estremo, un azzeramento del gettito sulle attività finanziarie.

Questa contraddizione dovrà essere sanata. Spero che a livello europeo si riesca a trovare una soluzione concordata che non sia la competizione fiscale.

PRESIDENTE. Sulla questione fiscale bisognerà certamente approfondire il ragionamento, ma credo che le notizie e gli spunti forniti risulteranno utilissimi.

PIPPO RANCI, Rappresentante dell'IRS. Per quanto riguarda la questione dell'occupazione, non ho a disposizione statistiche globali di confronto sugli occupati nei servizi pubblici in Italia e negli altri paesi; dispongo solo di statistiche settoriali. La significatività dei dati va dunque verificata perché gli aspetti strutturali sono diversi. Ai fini della nostra discussione, però, vorrei sottolineare che l'eccesso di personale che esiste in molti servizi nel nostro paese non neutralizza le carenze di personale in altri settori.

Se abbiamo un fabbisogno, ad esempio, per investimenti nel settore idrico, per portarci a livello europeo (la qualità e la disponibilità delle forniture sono tra le peggiori dei paesi industrializzati, con diretto impatto negativo sul turismo) quantificato in 50 mila miliardi distribuiti negli anni considerati, questo non è neutralizzato dalla circostanza che nelle poste vi sono probabilmente 100 mila

dipendenti in più o non so quanti — ne hanno già eliminati un po' — nelle ferrovie. Sono due problemi diversi.

Occorre operare simultaneamente, realizzando, con l'introduzione di criteri di efficienza, un alleggerimento di personale nei settori in cui questo è eccedente e male utilizzato e un'azione di potenziamento di investimenti e servizi in altri settori o anche negli stessi, ma con riferimento ad altro tipo di personale. Immagino quindi un decremento di occupazione e la generazione di nuova occupazione da altra parte. L'impatto congiunturale è dato dal confronto tra le due velocità. Vi sono molti sforzi per rallentare la discesa dell'occupazione, per ragioni di solidarietà, in una fase di crisi; io dico di cercare di accelerare da un'altra parte invece che rallentare da questa. Sulla questione idrica, ad esempio, i termini della questione sono chiari da almeno due anni, ma non si è fatto nulla.

Abbiamo sistemi di raccolta e trattamento dei rifiuti indegni di un paese civile. Si tratta di volumi grossi di investimento e di occupazione nei servizi, perché gli impianti non vanno solo costruiti ma anche gestiti.

LUIGI CASTAGNOLA. Si tratta, però, di riorganizzazione e non di nuova occupazione.

ANTONIO DI MAIO, Rappresentante del CER. In larga parte è nuova occupazione. Non penso sia possibile trasferire ad esempio gli impiegati delle poste. Tra l'altro, non sono neppure postini: su 200 mila dipendenti, quelli che portano la posta sono solo 45 mila, mentre tutti gli altri lavorano in ufficio.

PIPPO RANCI, Rappresentante del CER. Non arrocchiamoci in una difesa di posti di lavoro inutili e tentiamo invece di generarne di utili; cosa, questa, che si può fare con normative e non con spesa pubblica.

GIUSEPPINA GUALTIERI, Rappresentante di NOMISMA. In tema di esporta-

zioni — forse mi sono spiegata male — volevo semplicemente dire che, a fronte di un'esplosione delle esportazioni italiane grazie alla svalutazione, la capacità di assorbimento della Comunità appare limitatissima, mentre stanno emergendo i paesi dell'Asia e del Medio Oriente, cosa non prevista negli anni precedenti. I dati riportati dimostrano questo particolare, così come dimostrano un altro fatto, che non ho citato prima e che è invece, fondamentale, come d'altronde lo sono tutte le problematiche di natura più sociale che politica, e quindi anche economica, le quali, con riferimento ai paesi dell'Est europeo, stanno trascinando la stessa Comunità dentro dinamiche evolutive dell'economia con impatti strutturali ancora non prevedibili.

Se si considera il « buco nero » rappresentato dall'area dell'Est europeo — che solo tre anni fa tutti indicavano come il miraggio di una nuova esplosione economica, l'area in cui tutte le imprese avrebbero dovuto andare per generare sviluppo ed esportare — ci rendiamo conto di quale sia effettivamente la situazione. Quella citazione, comunque, mi serviva più come strumento per dire che le imprese in grado di arrivare fino in Asia, fino anche ai « nuovi Giapponi » — considerato il potenziale di questi ultimi dal punto di vista dell'assorbimento del mercato e delle esportazioni — sono comunque poche; in altre parole non tutte sono in grado di riflettere o di impostare una strategia perché occorrono capacità particolari dato che esportare in quelle aree non è così facile come farlo in Francia o in Germania.

LUIGI CASTAGNOLA. Sono anche mercati un po' chiusi.

GIUSEPPINA GUALTIERI, *Rappresentante di NOMISMA*. Non tanto perché stanno assorbendo molte esportazioni del commercio mondiale; ed in proposito esistono dati abbastanza significativi.

Poiché non ho riflettuto abbastanza sulla questione della ricerca e sviluppo, non sono in grado di soffermarmi sullo

specifico problema delle spese del personale nel settore della ricerca. Ritengo, comunque, che la questione si collochi nell'ambito del problema richiamato poc'anzi dal professor Ranci. È chiaro, però, che in tutti i paesi — quindi anche nel nostro — servono degli istituti pubblici per l'attività di ricerca. L'Italia ha compiuto questa scelta, il problema, quindi, è quello di verificare gli obiettivi, i sistemi di valutazione sulla base dei quali si decide che questi istituti impostino certi programmi di investimento e ricerca, i sistemi di interfaccia che si creano fra tali attività di ricerca ed il mondo dell'industria. Questi tre punti in Italia non sono stati toccati, mentre per noi sono centrali ed esemplificativi del discorso che ho inteso fare prima.

In tema di ampliamento dei mercati finanziari, pur non essendomi stata rivolta una domanda diretta, desidero fare una osservazione non collegata, comunque, al problema fiscale sul quale non ho competenze. È stata citata la legge dei fondi chiusi che è prevalentemente destinata a raccogliere capitale privato. Quest'ultimo in Italia — che è ancora uno dei paesi industrializzati con una quota di risparmio tra le più elevate — va verso i titoli di Stato e non verso investimenti all'estero. Lo scorso anno ci siamo occupati degli effetti distorsivi della riallocazione del risparmio del nostro paese che sono legati al debito pubblico. Esistono anche problemi del capitale, ma è certo che tutti i risparmiatori, che oggi potrebbero investire in Borsa — sempre che funzionasse in un certo modo — o addirittura in altre forme di trattamento finanziario, incontrano problemi quali quelli della certezza delle norme e della tutela. Pensate ai fondi-pensione, dei quali tanto si è discusso mescolando il problema del trattamento previdenziale con quello del finanziamento come strumento per fornire finanziamento alle imprese, creando grande confusione ed incertezza nelle persone che avrebbero dovuto poi compiere un certo tipo di scelta.

Pertanto, oltre a quanto detto prima, a mio avviso esiste anche questo aspetto

fondamentale: se non si creano le convenienze e le certezze per far sì che i risparmiatori non investano più in titoli di Stato, non sarà possibile una diversa allocazione del risparmio; e, considerato il problema del debito pubblico, il passaggio non è certo facile e per compierlo non sarà sufficiente il varo di una legge.

GIOVANNI NONNE. Desidererei avere una conferma dalla dottoressa Gualtieri o dal professor Di Maio. In Italia vige un regime di libera circolazione dei capitali e sono in corso privatizzazioni, cioè si stanno vendendo aziende pubbliche ed anche beni demaniali dello Stato: è vero o non è vero che acquistare è più conveniente per un investitore straniero conviene che non per uno italiano visto che il suo capitale, per via della mancata armonizzazione fiscale, è meglio remunerato? È vero o non è vero che ad un italiano, che disponesse di forti quantità di risparmio e lo volesse investire nelle dismissioni dello Stato, conviene andare ad indebitarsi in titoli in Inghilterra e da lì — quindi non in Italia ma portando i capitali fuori — acquistare quote di aziende in Italia?

PRESIDENTE. Queste sono domande che meritano una risposta più da consulenti ed i nostri ospiti non sono qui in questa veste.

GIOVANNI NONNE. È quello che sta succedendo dentro le scatole delle *holding*.

GIUSEPPINA GUALTIERI, *Rappresentante di NOMISMA*. A proposito delle *holding* è stato chiesto se il sistema fiscale abbia inciso sulla loro riallocazione. Dal mio punto di vista sicuramente sì perché vi è stata una convenienza, così come d'altronde si è verificato al momento delle fusioni. È evidente che tutto è collegato a certe norme, però la parte sulla quale noi abbiamo condotto un'analisi ci ha svelato altro: abbiamo potuto riscontrare che quello che ha inciso molto di più è stato il non aver chiarito cosa

significhi la presenza di un sistema a gruppi. In Italia non esiste una normativa sui gruppi.

Dicendo questo, non mi riferisco ai grandi gruppi, ma a piccole imprese. In molte regioni italiane, negli anni ottanta, sono nate finanziarie le quali come finalità dichiarata avevano quella di investire nelle imprese industriali di minori dimensioni, fornendo loro opportunità sui canali finanziari. Cosa sta accadendo oggi? Molte di queste finanziarie, utilizzando come garanzia il fatto di avere partecipazioni nelle imprese industriali, sono andate a chiedere finanziamenti per fare investimenti finanziari. Le cose sono andate male ed ora le imprese industriali sono in mano alle banche come titolo di garanzia di questi indebitamenti. Molti dei fallimenti di imprese industriali di piccole dimensioni sono originati proprio da questo. Lo stesso accade per le grandi, ma per le piccole è meno noto, anche se succede, con il connesso problema — peraltro citato ampiamente — della mancanza di abitudine del sistema bancario a detenere capitale nelle imprese come forma di investimento produttivo. Per esso queste imprese rappresentano solo una garanzia di debito per cui tendono a farle chiudere ed a recuperare quanto è possibile.

I casi eclatanti fanno notizia e quindi molto se ne discute. Anche nell'ambito delle imprese più piccole esistono, però, casi abbastanza interessanti — non ci sono purtroppo statistiche — di imprese industriali, ad esempio nel settore delle calzature, dei mobili o della meccanica, che si trovano in questa situazione e che sono oggi a rischio di fallimento per le ragioni che ho testé detto e non certo perché non ricevano ordinazioni. Queste sono le ragioni per le quali abbiamo parlato di « finanziarizzazione » dell'economia, chiaramente pensando che si debba invertire il ciclo.

Per quanto riguarda il discorso delle medie imprese, ho citato il settore chimico perché si parlava di alcune specializzazioni: in questo caso abbiamo imprese private e pubbliche. Non riesco a

fornire percentuali perché si parla più di singole situazioni (pensate al caso Benetton o a tanti altri che vengono citati come modelli). Il problema è di scendere dai grandi gruppi alle *holding* e alle *subholding* per verificare il livello di attività produttiva delle singole imprese, dal momento che spesso ci si dimentica della realtà produttiva che c'è all'interno di questi sistemi di impresa. Molto c'è da ristrutturare e forse anche da dismettere, nel senso tradizionale, perché ormai obsoleto, ma molto spesso non è così. Quindi, partire da quel punto ci consente di costruire qualcosa piuttosto che parlare in termini astratti.

Faccio solo un piccolo accenno al mercato, sulle cui regole mi è stata rivolta una domanda. Ho rilevato che le azioni per lo sviluppo possono passare attraverso regole che non comportano spesa. Di solito usiamo due riferimenti: parliamo di macropolitiche e di micropolitiche industriali. Per noi le macropolitiche sono le regole; e avere le istituzioni, le competenze ed i sistemi di verifica è il punto di base senza il quale non si riesce a compiere alcun intervento vero di sviluppo. È chiaro che poi servono gli interventi specifici, che passano anche attraverso attività di tipo finanziario o di servizi reali, ma che spesso hanno bisogno di un intervento a livello locale molto specifico, così come la stessa Comunità ci insegna.

In fondo, anche se c'è tutto un dibattito aperto sul problema di fondi strutturali, gli interventi che hanno anche un carattere erogatorio devono essere mirati sulle condizioni di sviluppo specifiche. Nel rapporto che ho citato prima abbiamo fatto una mappa delle aree a seconda delle localizzazioni produttive. Non è possibile pensare ad interventi specifici se si va a vedere quali diversità esistono all'interno del nostro paese. Abbiamo condotto studi sul campo, scegliendo l'area di Verona piuttosto quelle di Firenze, di Brescia o di Palermo. Queste realtà presentano problemi industriali così diversi tra loro che non è possibile pensare ad interventi attivi

senza fare valutazioni specifiche in quel campo. È chiaro che poi occorrono altri e diversi interventi in termini di servizi pubblici, di regole della concorrenza, di politiche di domanda pubblica: ad esempio, tutto il problema delle infrastrutture, che non ho toccato, è invece centrale per le potenzialità di sviluppo di questo paese, e al riguardo gli spazi esistono.

I soggetti singoli, è ovvio, costituiscono il mercato e fanno anche sviluppo (quando mai non è stato così!), però il problema è in quale ambito: qui si sta parlando di sviluppo non di una singola impresa ma dell'intero sistema paese. Allora la nostra valutazione è che non si crea sviluppo di un sistema paese se si lascia tale compito solo alle imprese: lo Stato è fondamentale.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti, garantiamo loro che cercheremo di utilizzare il più possibile le loro analisi, i loro studi e le loro sollecitazioni che abbiamo ascoltato molto volentieri.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 18,15, è ripresa alle 18,20.

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA X COMMISSIONE
AGOSTINO MARIANETTI**

Audizione di consiglieri del CNEL.

PRESIDENTE. Ringraziando i nostri ospiti per aver accolto l'invito delle Commissioni bilancio ed attività produttive, ricordo che l'audizione odierna, che si inserisce in un fitto calendario di incontri, è finalizzata a raccogliere elementi di conoscenza e di giudizio e per l'esame dei documenti di bilancio e della legge finanziaria, con particolare riferimento ai problemi dello sviluppo e dell'occupazione che costituiscono l'emergenza più rilevante cui si trova di fronte il Parlamento ed il paese.

ARMANDO SARTI, Consigliere del CNEL. Signor presidente, ho consegnato

alla Commissione un documento scritto. Sono con me la dottoressa Elena Irti, segretaria della I commissione del CNEL, il dottor Cesare Sacchi, presidente della II commissione ed il professor Marzano, coordinatore sui temi della finanza pubblica e sui problemi della congiuntura.

Sarà il professor Marzano ad illustrare il documento, mentre noi ci riserviamo di intervenire su temi specifici.

ANTONIO MARZANO, *Consigliere del CNEL*. Questo che presento è un primo rapporto, già trasmesso alla commissione di politica economica e sociale del CNEL; esso sarà oggetto di approfondimenti e quindi ci riserviamo di inviare alle Commissioni il testo definitivo.

La manovra progettata per il 1994 si propone, come sapete, di realizzare economia di spesa per 28 mila miliardi ed aumenti di entrate per 3 mila miliardi. L'avanzo primario dovrebbe aggirarsi, per effetto di queste variazioni, attorno all'1,9 per cento del PIL. L'andamento dei tassi d'interesse dovrebbe consentire minori oneri sul debito pubblico per circa 7,5 mila miliardi.

La manovra ha suscitato commenti contrapposti. Com'è naturale, avendo essa natura restrittiva, è stata giudicata severa da quanti sono chiamati a sopportarne più direttamente i sacrifici, soprattutto i dipendenti della pubblica amministrazione, i pensionandi, i più esposti ad un ridimensionamento dei servizi sanitari. Altri ritengono invece la manovra non abbastanza incisiva. Costoro auspicano la formazione di maggiori avanzi primari, per un più celere « rientro » del debito pubblico; tra questi il Fondo monetario internazionale. Contigua è la preoccupazione di quanti ritengono che i provvedimenti annunciati, pur opportuni, eserciteranno effetti sulla spesa secondo tempi più lunghi del previsto: è la Corte dei conti.

Ognuna di queste reazioni si ispira a motivi degni di considerazione, ma senza entrare nel merito dei singoli provvedimenti, occorre pur riconoscere che la manovra è il risultato di due opposte

esigenze, ciascuna di sicuro fondamento. Da un lato, il controllo della finanza pubblica, tuttora in grave dissesto, non permette atteggiamenti di accondiscendenza. La manovra si inserisce in una politica di medio periodo che vede ancora nel 1996 il disavanzo pubblico commisurarsi al 6 per cento del PIL: si tratterà della percentuale più alta fra i paesi CEE, Portogallo escluso.

Sacrifici sono dunque inevitabili: né può troppo stupire che siano chiamati a sopportarli settori come la pubblica amministrazione, da tempo additata come affetta da gravi inefficienze, o la previdenza e la sanità, fortemente in deficit. D'altro lato, non si può certo trascurare lo stato complessivo dell'economia, in fase depressa: il PIL del 1993 crescerà attorno allo 0,5 per cento e nel 1994 dell'1,7 per cento.

Proporre in queste condizioni una più restrittiva manovra pubblica, quando la disoccupazione aumenta e suscita già violente tensioni, e con una protesta fiscale che rasenta forme di ribellione, non sembra molto realistico. Oltretutto, una manovra più severa, peggiorando ancora lo stato dell'economia, svolgerebbe effetti perversi sulla stessa finanza pubblica.

In tale contesto il dibattito non dovrebbe trascurare alcuni aspetti, secondo me, positivi della manovra: innanzitutto, diversamente dal passato, non si basa su interventi *una tantum*, ma strutturali; in secondo luogo, contempla prevalentemente economie e razionalizzazioni dal lato della spesa e meno aggravii di imposta, ormai poco praticabili: perfino i pur limitati incrementi delle entrate sono stati affidati, per evitare oneri sulle consuete basi imponibili, alle imposte indirette; infine, prevede riduzione dei tassi di interesse, così impegnando in una linea di azione già avviata e molto importante anche agli effetti della ripresa.

Gli aspetti negativi sono quelli propri di ogni politica di bilancio pubblico, quando è costretta a comprimere disavanzo e debito; ne derivano effetti defla-

zionistici più o meno alti ed un ridimensionamento dello stato sociale.

Quanto a quest'ultimo effetto, una visione equilibrata del significato dello stato sociale non dovrebbe mancare di includervi le azioni necessarie a migliorare il futuro dei nostri figli. Ad essi occorrerebbe forse riservare un'attenzione non troppo diversa da quella accordata agli anziani, ai pensionati, agli invalidi ed alle tante categorie protette della nostra società.

Se non si stabilizza il debito pubblico, se prosegue la sua lievitazione che dura ininterrotta da oltre un quindicennio, non si fa che scaricare sulle generazioni più giovani l'onere dello stato sociale che si è costruito a vantaggio degli adulti.

Quanto all'effetto deflazionistico sull'economia, occorre riconoscere che quello ascrivibile alla manovra in esame è di circa due terzi inferiore a quello esercitato dalla manovra precedente.

Tuttavia il problema esiste, la domanda interna è sicuramente in flessione. In queste condizioni ciò che nel 1993 era parso, ed effettivamente per molti versi era, una grave iattura, si sta rivelando un fattore di sostegno dell'economia.

Ricordiamo gli aspetti positivi, oltre quelli preoccupanti, dell'attuale congiuntura: l'accordo con le forze sindacali sta conferendo al sistema un'accresciuta competitività; la svalutazione del cambio, non seguita da una accelerazione inflazionistica, ha agito nello stesso senso; l'inflazione appare in via di diminuzione: per la prima volta, il tasso del 4,5 per cento programmato dal Governo sarà pienamente realizzato; l'auspicio è che, nel 1994, le maggiori imposte indirette non pregiudichino l'obiettivo del 3,5 per cento.

Tutti questi tre fattori agiscono appunto nella direzione di un miglioramento, che si sta rivelando molto significativo, delle esportazioni nette. L'andamento espansivo della domanda estera si contrappone dunque a quello cedente della domanda interna. Ancora una volta l'economia italiana si trova a percorrere un sentiero angusto che postula la neces-

sità di non perdere l'equilibrio tra opposti andamenti delle suddette componenti della domanda. Si tratta di una condizione necessaria perché il sistema non scivoli lungo il declivio della recessione. Ci si è finora riusciti, giacché il reddito nazionale nel 1993, contrariamente a quanto accadrà in importanti paesi europei tra cui la Germania, non diminuirà: anche se il suo aumento sarà per noi molto contenuto.

Gli aspetti più critici dell'attuale stato dell'economia risiedono nella caduta degli investimenti e dell'occupazione. Si tratta di fenomeni interdipendenti. Quanto al primo di essi, il declino dei tassi di interesse, favorito dalla manovra di riequilibrio della finanza pubblica, potrebbe migliorare le cose. Benché importante, il calo del costo del denaro non sembra tuttavia insufficiente a suscitare una ripresa degli investimenti, come del resto l'esperienza degli ultimi mesi sembra indicare.

La spiegazione va probabilmente ricercata nella crisi di due settori nei quali si realizzavano in passato volumi importanti di investimento, venuti oggi a mancare. Il primo è rappresentato dal sistema delle imprese a partecipazione statale il cui azionista — lo Stato — da anni non esercita il compito che spetta normalmente alla proprietà in presenza di un forte indebitamento — cioè la necessaria ricapitalizzazione, ancorché subordinata a validi programmi di ristrutturazione — e la cui privatizzazione incontra difficoltà derivanti dalla crisi dei grandi gruppi privati.

Il secondo settore in crisi è quello degli appalti pubblici. Le amministrazioni competenti sembrano versare in una situazione in cui il rifiuto delle responsabilità di decidere fa premio sul timore di commettere omissione del dovuto.

Poiché una ripresa della occupazione non è prevedibile senza una ripresa degli investimenti — ed anzi, segue quest'ultima solo con ritardo — i problemi relativi ai due predetti settori in crisi dovrebbero essere affrontati senza ulteriori indugi.

Fermo restando che la ripresa degli investimenti costituisce, allo stato delle cose, il principale fattore di ripresa dell'occupazione, quest'ultima può tuttavia trarre sollievo anche da misure concernenti la struttura del mercato del lavoro. Le cause della disoccupazione italiana hanno finora formato l'oggetto di diagnosi diverse. Ciascuna di queste può costituire un esercizio utile, a condizione che non pretenda di costituire un'interpretazione che escluda le altre. È verosimile, infatti, che il fenomeno della disoccupazione sia la conseguenza di fattori molteplici.

Oltre a quella basata sulla caduta degli investimenti, paiono degne di particolare considerazione due ulteriori spiegazioni. Nella misura in cui la disoccupazione si concentra prevalentemente al Sud, essa appare di natura strutturale. Esistono marcati differenziali di produttività tra quest'area territoriale ed il resto del paese.

Se tale differenziale non trova riscontro in un corrispondente differenziale salariale, è difficile attenuare la disoccupazione meridionale. Inoltre, esiste un problema di adeguatezza della formazione professionale del lavoro meridionale. Una carenza di questa natura, per di più associata ad un regime salariale incongruo rispetto alla produttività, costituisce un fattore limitativo assai grave per l'occupazione.

L'altra diagnosi muove dalla constatazione della profonda ristrutturazione della domanda globale, in atto nel paese. Viviamo un periodo in cui la domanda di esportazione cresce rapidamente, quella di alcune produzioni industriali ristagna e la domanda di servizi di diversifica. Questa è una condizione che richiede un'elevata mobilità del lavoro, dalle produzioni in crisi di domanda verso quelle in sviluppo. È un evidente controsenso pretendere un'immutata struttura dell'occupazione al cospetto di una struttura della domanda in trasformazione.

Job sharing, contratti di solidarietà, lavoro interinale assecondano a loro volta l'avvicinamento dell'offerta alla domanda di lavoro. Ma anche altri vincoli che

complicano oggi l'avvio di una nuova attività andrebbero eliminati o, dove ciò non è possibile, semplificati: gli albi, le licenze, le concessioni, insomma le varie forme di protezione degli occupati, a scapito di quanti cercano di realizzare un'attività di cui sono involontariamente privi.

Infine, la mobilità del lavoro dovrebbe essere per quanto possibile assistita anche finanziariamente. Il Fondo sociale europeo esiste anche per questo. Il suo impiego è stato finora insoddisfacente, mentre potrebbe costituire uno strumento utile nella lotta alla disoccupazione, senza oneri per la finanza pubblica.

Signor presidente, come le Commissioni hanno potuto facilmente constatare il mio rapporto si riduce ad una segnalazione di problematiche.

CESARE SACCHI, *Consigliere del CNEL*. Desidero soffermarmi su due rilevanti aspetti, emersi nel corso di un dibattito svolto sull'economia reale presso la II commissione del CNEL. È stata principalmente rilevata una scarsa attenzione della legge finanziaria — e soprattutto del disegno di legge di accompagnamento — su provvedimenti capaci di mantenere e dare tono alla ripresa economica e, quindi, ai problemi dello sviluppo che mi pare siano l'argomento che giustamente preoccupa di più le Commissioni riunite.

Per converso, dentro la legge di accompagnamento sono inserite alcune misure che paiono andare nella direzione opposta, cioè non verso la manovra macroeconomica sulla quale sostanzialmente anche la II commissione del CNEL concorda. Le ragioni della nostra preoccupazione sono intuitive per cui mi limiterò soltanto a citare gli aspetti a nostro avviso negativi. Il primo è quello degli appalti e degli investimenti pubblici. Le norme contenute negli articoli dal 13 al 15 del disegno di legge di accompagnamento sembrano configurare — anche se le intenzioni sono certamente positive — una situazione di blocco sostanziale, di ritardi nella messa a punto di strumenti che per

poter funzionare dovranno necessariamente disporre di tempi lunghi. Noi crediamo opportuno ricercare, per il breve periodo, misure capaci di sbloccare le situazioni per così dire pronte a fornire occupazione e sviluppo.

La seconda preoccupazione si appunta sull'utilizzo dei 4.500 miliardi che scaturiscono dallo smobilizzo di beni patrimoniali dell'INPS, dell'INAIL e dell'INDAP. Le disposizioni di cui al disegno di legge rinviano ad una successiva fase la definizione dei modi di utilizzo di tali risorse. Una proposta che credo il CNEL formalizzerà in maniera più precisa è quella di utilizzare i 4.500 miliardi per la costituzione di una sorta di fondo per lo sviluppo, per il rilancio economico nel quale potrebbe confluire anche il 25 per cento delle risorse che il noto decreto ha prelevato dagli enti previdenziali dei giornalisti, dei dirigenti e dei medici.

Si tratterebbe, perciò, di un ammontare abbastanza consistente e quindi tale da consentire una manovra di sostegno; in questo senso, anche le parti sociali — le forze sindacali si sono dichiarate d'accordo così come la parte imprenditoriale — potrebbero accettare il depauperamento delle riserve degli enti previdenziali. Non bisogna dimenticare, infatti, che i fondi in questione non sono beni pubblici, bensì degli assicurati.

PRESIDENTE. Lo sta dicendo a nome dei giornalisti !

CESARE SACCHI, Consigliere del CNEL. Parlo dei 4.500 miliardi dell'INPS, dell'INAIL e dell'INPDAP; quello del 25 per cento è un altro discorso.

ANGELO TIRABOSCHI, Presidente della V Commissione. Potremmo parlare anche dei notai !

LUIGI CASTAGNOLA. Questi 4.500 miliardi sono già nei conti.

CESARE SACCHI, Consigliere del CNEL. I 4.500 miliardi sono di disinvestimento ipotizzato, sono beni immobili.

Il disegno di legge finanziaria prevede che l'INPS, l'INAIL e l'INPDAP alienino nei prossimi tre anni beni immobili per 4.500 miliardi.

LUIGI CASTAGNOLA. Appunto, sono già nei conti !

CESARE SACCHI, Consigliere del CNEL. No. Si dice che si vedrà cosa dobbiamo farne.

ARMANDO SARTI, Consigliere del CNEL. Nelle prime quattro pagine della legge finanziaria è detto che non si quantificano le eventuali risorse da disinvestimenti perché saranno poi riutilizzate.

CESARE SACCHI, Consigliere del CNEL. Vi era la preoccupazione di non lasciare senza risorse un'azione di sviluppo. In questo senso preoccupa anche l'aspetto minore di togliere di mezzo (articolo 4) gli strumenti che riuscivano a coordinare un minimo di politica industriale o di politica dei trasporti. Questi sono gli aspetti che sono emersi da una rapidissima lettura della legge finanziaria.

PRESIDENTE. Passerei a questo punto alle domande dei colleghi sulle relazioni svolte, riservando all'onorevole Sarti la possibilità di fornire chiarimenti in sede di replica.

RAFFAELE VALENSISE. Desidererei dal dottor Marzano un chiarimento a proposito della opinione da lui espressa sulla natura strutturale della disoccupazione nel Mezzogiorno (e su questo siamo d'accordo) nonché sui marcati differenziali di produttività tra questa area territoriale e le altre zone del paese.

La domanda è la seguente: questi marcati differenziali di produttività sono riconducibili — e qui interessiamo i colleghi della lega — a fatti costituzionali del Mezzogiorno o a sbagliati modelli di sviluppo? Per esempio, il quinto centro siderurgico di Taranto indubbiamente ha avuto una produttività infelice, ma devo

ricordare a me stesso che già quando è stato costruito questo enorme mostro tecnologico lavorava al 50 per cento delle sue capacità produttive; quindi, questa mancanza di produttività è inerente a progresso e scelte sbagliate che si pagano oggi. Siccome il rimedio per uscire da questa mancata produttività è quello delle gabbie salariali, vorrei capire meglio il suo pensiero su questo problema.

Peraltro, accanto a quello del quinto centro siderurgico potrei portare altri egregi esempi: tra gli altri ricordo l'avventura della SIR in Sardegna e quella della Liquichimica biosintesi di Saline, che intendeva produrre dal petrolio il mangime senza peraltro preoccuparsi del parere delle autorità sanitarie che impedivano la produzione di mangimi comprovatamente cancerogeni. Di tutto questo non si può certo far carico ai lavoratori. Mi rendo conto che guardando la situazione come è adesso c'è da arrivare a queste conclusioni ma da parte vostra, che siete studiosi ma soprattutto consulenti del Parlamento e del Governo, sarebbe opportuno qualche chiarimento sul progresso altrimenti ci troviamo disorientati dalle vostre affermazioni.

VITO GNUTTI. La mia domanda è superata perché è già stata posta. Comunque mi pare utile che dove si dà una ricetta per i mali dell'economia del sud (sono meno interessato non tanto all'analisi storico-sociologica, quanto dall'analisi economica) venga chiarito che quanto viene qui proposto è ciò che volgarmente viene chiamato « gabbie salariali », il rapporto del salario reale rispetto alla produttività reale del lavoro.

ANTONIO CANCIAN. Ho ascoltato con attenzione tanto i precedenti interventi quanto quest'ultimo del rappresentante del CNEL e ho constatato che non si riesce a puntualizzare molto bene quale potrebbe essere il rimedio all'attuale situazione, che a mio avviso andrebbe ricercato nell'internazionalizzazione dell'impresa.

In questi ultimi anni abbiamo visto che i grandi gruppi non hanno avuto

soverchie difficoltà nel varcare i confini nazionali. Però credo che in questo momento soprattutto la piccola impresa, che è l'asse portante della nostra economia, viaggi oltre i nostri confini — permettemi l'espressione — con un po' di avventura. Le sue strategie non sono cioè accompagnate da una politica interna che punti verso l'internazionalizzazione dell'impresa né nello stesso tempo da quello che potrebbe essere un servizio pubblico.

Vorrei da voi capire meglio quali potrebbero essere i servizi che abbiamo a disposizione (perché ne abbiamo tanti, forse troppi, in questo momento in cui non c'è uniformità d'intenti per viaggiare in un unico contesto), ed inoltre se essi sono sufficienti, se debbano essere coordinati oppure smantellati e ripresi sotto un'unica voce. Vorrei, insomma, capire un po' di più — siccome questo è l'unico sbocco che vedo in questo momento a breve termine perché tutto il resto, oltre agli ammortizzatori sociali, è un qualcosa che si prolunga nel tempo — quale potrebbe essere la strada per poter rimediare in questo senso.

MASSIMO SCALIA. Mi sembra che nel documento presentato dal dottor Marzano si appoggi esplicitamente una linea in cui il Governo ha manifestato molto impegno, che è quella del contenimento dell'inflazione anche in virtù della fortuna che la svalutazione non ha comportato, per una serie di motivi che tutti conosciamo, gli effetti inflazionistici attesi. Vi domando se quella dell'inflazione debba essere una assoluta priorità. Mi rendo conto che l'accordo sindacale del 23 luglio ha posto molte cose nel pacchetto dei beni su cui si calcola quella che fino a qualche tempo fa si chiamava contingenza, ma è opinione diffusa tra gli ambientalisti e tra i deputati del gruppo dei verdi che un tasso di inflazione anche leggermente superiore a quello programmato possa essere un prezzo che vale la pena di pagare a fronte di una serie di iniziative (penso esplicitamente alla *energy tax*) che abbiano il senso generale di trasferire il prelievo delle risorse finanziarie degli

oneri che mi si consenta di chiamare fissi (costo del lavoro, tasse automobilistiche, compravendite, eccetera) all'uso e consumo di risorse naturali (materie prime, energia).

Questo è un punto significativo: appoggiare una politica antinflattiva e quasi deflattiva del Governo comporta, ad esempio, la difficoltà di introdurre l'*energy tax*, anche tenendo conto di meccanismi correttivi, come la revisione generale delle aliquote IVA, che potrebbero bilanciare gli effetti inflazionistici eccessivi che un prelievo troppo forte sull'energia comporterebbe.

Nel documento consegnato, inoltre, mi sembra manchino completamente suggerimenti in tema di politica industriale. È opinione di parecchi — forse non in maggioranza nel Governo — che sia proprio in una fase recessiva e di crisi che si deve tentare una forte innovazione delle politiche industriali, perché altrimenti si finisce per non farlo mai: quando il meccanismo tira, lo fa su elementi consolidati e quando non tira si cerca comunque di riavviarlo sulla base degli stessi elementi, rinviando sempre l'innovazione del nostro sistema industriale.

La Germania, ad esempio, per quanto riguarda il comparto energetico e le fonti di energia rinnovabile ha un export doppio rispetto a tutti gli altri settori.

Per quanto riguarda l'esposizione del dottor Sacchi, non ho compreso bene se si riferisse al provvedimento collegato, atto Senato 1508, in particolare agli articoli 13 e 15. Ne approfitto comunque per sottolineare che siamo « sdraiati » in questo caso e solo in questo caso sull'impostazione del Governo per un ribasso del 15 per cento. Non riesco bene a comprendere dell'osservazione che è stata fatta: una volta approvato, il provvedimento è legge. Il margine per un ribasso del genere, senza incappare in un ricorso al TAR, mi sembra vi sia tutto. La preoccupazione espressa potrebbe avere carattere più generale, ma non ne comprendo lo stesso la natura. Mi sembra del tutto corretto che in questa fase il Go-

verno proponga una riduzione generalizzata di quegli importi; è anche un fatto di equità, lasciando perdere il moralismo corrente su Tangentopoli; gli strumenti per farlo ci sono; vorrei quindi, in conclusione, dei chiarimenti sulle preoccupazioni avanzate dal dottor Sacchi.

ANTONIO MARZANO, *Consigliere del CNEL*. Cercherò di rispondere ai quesiti posti; lo farò a titolo personale non essendo state tali questioni filtrate dalle commissioni del CNEL.

Perché la produttività del lavoro è più bassa nel Meridione? Le cause sono diverse. Il mio punto di visto è che abbiamo attuato una politica di incentivazione e di agevolazioni creditizia che ha falsificato i dati di mercato. L'introduzione di cospicui incentivi rende meno accurata la selezione degli investimenti. L'incentivo rende conveniente un investimento che non è necessariamente il migliore. Si sono così avuti investimenti — non solo quelli cui si è fatto riferimento, anche molti di imprese private — in modo non sufficientemente selettivo. Questo è l'effetto non desiderabile della politica di incentivi che tra l'altro Bruxelles non vede più con simpatia e che quindi deve finire. Si pone allora seriamente il problema meridionale in un'ottica diversa da quella seguita finora, anche perché Bruxelles — ripeto — non la condivide e non la consente più.

La produttività del lavoro nel Meridione è più bassa rispetto al resto del paese, per cui ci si può chiedere: l'imprenditore che sa che il lavoro cui desse occupazione nel Meridione ha un rendimento più basso e un costo complessivo pari a quello con più alta produttività, perché mai dovrebbe andare nel Meridione?

Il problema della disoccupazione nel Meridione è racchiuso in questi termini: se la produttività è più bassa nel Meridione ma il costo del lavoro è pari alle altre regioni, non vi sono motivi perché un imprenditore scelga di investire nel Meridione. Finora l'imprenditore è stato spinto dagli incentivi, che sono stati però

all'origine di un circolo vizioso che ha ridotto la produttività.

Il costo del lavoro ha varie componenti; come sappiamo, solo una parte, circa la metà, del costo del lavoro finisce effettivamente nelle tasche dell'operaio. Quindi, è possibile intervenire non solo con una diversificazione salariale, ma anche con una ristrutturazione del costo complessivo del lavoro.

Per quanto riguarda l'internazionalizzazione delle imprese, il problema è in questi termini: oggi l'internazionalizzazione delle imprese italiane è molto soddisfacente se la misuriamo in termini di aumento delle esportazioni. Naturalmente non tutte le imprese che esportano vanno bene, ma solo quelle che possono competere sul mercato internazionale. Le iniziative spontanee delle imprese più competitive ci fanno comunque considerare soddisfacentemente avviato il processo. Collego questo punto alla domanda riguardante l'inflazione, che è un fattore molto importante perché l'impresa possa internazionalizzarsi. Occorre cioè che il tasso di inflazione del paese sia in linea con quelli degli altri paesi; se non è così, l'internazionalizzazione si indebolisce e il mercato interno perde di competitività.

Il tasso di inflazione italiano sia notevolmente ridotto. Nel 1978, quando si aderì allo SME, il tasso di inflazione italiano era del 18 per cento, mentre quello tedesco era pari al 2,5 per cento: la differenza era quindi di circa 16 punti. Oggi il tasso di inflazione in Italia è del 4,5 per cento e in Germania del 4,2; il differenziale è estremamente ridotto. Questo, insieme alla svalutazione del cambio, ha fatto esplodere la competitività delle nostre imprese.

MASSIMO SCALIA. Quelle piccole e medie, perché quelle grandi non sono esplose affatto.

ANTONIO MARZANO, *Consigliere del CNEL*. Certo, le piccole e medie perché le grandi hanno altri problemi di ristrutturazione e di razionalizzazione.

Se consideriamo le reazioni spontanee dell'impresa ai dati dell'economia, le im-

prese italiane appaiono molto internazionalizzate. Ciò non toglie che una politica di appoggio a queste imprese, soprattutto per quanto riguarda il *marketing*, sia molto importante. Il livello di tale attività, infatti, non credo sia soddisfacente. Mi risulta che in alcune regioni meridionali, ma anche in Sardegna, vi siano imprese con prodotti di ottima qualità, che non riescono però a vendere con adeguato successo; un'azione in questo settore sarebbe quindi molto importante.

In sede di CNEL non abbiamo approfondito l'adeguatezza degli strumenti esistenti; non vorrei quindi aggiungere altro, ma il problema esiste e una riflessione in proposito sarebbe opportuna.

CESARE SACCHI, *Consigliere del CNEL*. Quando il Governo ha riconosciuto che occorre rilanciare al più presto gli investimenti, compresi quelli pubblici, è stato previsto nella legge un meccanismo ancora tutto da definire. Perciò ho detto che bisogna lavorare su queste cose, non foss'altro che per stabilire i livelli standard dei prezzi, per rivedere i contratti. I tempi preventivati pare siano incompatibili con l'obiettivo — tra l'altro dichiarato — di far ripartire al più presto, nel quadro di un rilancio degli investimenti, il settore delle opere pubbliche. Teniamo presente che i due terzi della crescita americana sono legati agli investimenti per una parte consistente in opere pubbliche.

In tema di ribasso del 15 per cento previsto dalla legge, credo che occorra valutare caso per caso. A fondamento giuridico deve esservi un contratto definito anche in termini di prezzi. Non si può comunque chiedere a tutti un ribasso su contratti che già fissano un prezzo congruo. Pertanto, il taglio del 15 per cento su tutti i contratti in essere appare come una disposizione che rischia di mettere a terra moltissime imprese, soprattutto quelle meno capaci di sopportarlo. Il rischio è dunque quello di far sparire un'attività produttiva, ritardando ancora di più la realizzazione delle opere.

ARMANDO SARTI, *Consigliere del CNEL*. Non certo perché presiedo la

commissione autonomie locali e regioni del CNEL, ma non posso fare a meno di dire che gli enti locali — che hanno sempre portato la bandiera della disperazione — sono davvero allo stremo, con una contraddizione che dall'esterno, a meno che non si sia personalmente vissuta l'esperienza parlamentare, non appare credibile.

Come si fa a pensare di ridurre di 1.800 miliardi la tassa sui rifiuti, colpendo i comuni che hanno applicato al cento per cento le imposte e che non hanno evasione da recuperare? Quando si è deciso che si distingueva fra la produzione propria di uno studio o di una famiglia e lo spazzamento di una pubblica piazza, si pensava ad un quadro organico. Ebbene, non si può fare un disegno organico per poi disaggregarne tre parti e continuare a dire che si tratta sempre della stessa cosa! L'impostazione è stata oscillante: dall'ICI si è passati alla tassazione degli inquilini, e poi ancora della proprietà. Allora, agli inquilini cosa facciamo pagare? L'ISCOL, cioè la tassa sui servizi comunali. L'ISCOL viene poi tagliata, per non parlare dell'addizionale ICI — la cui applicazione sarebbe stata complicatissima: l'1 per cento sul 1994, il 2 per cento sul 1995 ed il 3 per cento sul 1996 — che è stata accantonata.

In altre parole, i disegni organici di una amministrazione locale vengono così frantumati. Resta solo da pensare alla sopravvivenza. Concordo, quindi, con quanto diceva l'onorevole Scalia anche se non dissento completamente dall'impostazione del collega ed amico dottor Sacchi: gli enti locali non hanno comunque una capacità di rinegoziazione. Si sa del caso verificatosi a Roma di una grande azienda pubblica, peraltro municipalizzata, per la quale in un appalto di 30 miliardi, ha vinto una ditta con il 60 per cento di riduzione; un'altra aveva proposto il 50, un'altra il 45 ed un'altra ancora il 40. Quella con il 60 per cento avrà una perdita del 5 per cento perché ha dovuto prendere questo lavoro in termini di sopravvivenza.

Un pericolo però esiste, onorevole Scalia. Ieri si è tenuto un convegno presieduto dal relatore della legge sugli appalti, presidente della Commissione ambiente, onorevole Cerutti, nel corso della quale è stato denunciato il totale blocco degli appalti. Dal 1960 ad oggi è la prima volta che la Cassa depositi e prestiti propone un'offerta superiore alla domanda. La Cassa mette a disposizione dei comuni 5 mila miliardi; nel 1990 erano 8 mila ed i comuni ne chiedevano 12 mila. Oggi le domande sono pari a 3.500-4.000 miliardi!

Se non si muovono gli 8 mila comuni e le 90 province, non si muoverà l'economia. Abbiamo un bel dire: grandi opere, varianti al piano e quant'altro. È vero che la variante al piano rappresenterà un elemento positivo anche se soltanto per le grandi opere, ma è altrettanto vero che non possiamo considerare, nell'ambito della pubblica amministrazione, il tempo come una variabile indipendente. Se un comune impiega 12 mesi a rilasciare una licenza — e non 12 giorni che sarebbero un tempo possibile nel caso in cui esistesse un piano ed una volontà di Governo di corrispondervi — l'incertezza pervaderà tutto. Il termine di 12 mesi così non sarà « economico » per nessuno: né per l'impresa, né per il progettista, né per nessun altro.

PRESIDENTE. Questa lentezza da cosa dipende?

ARMANDO SARTI, *Consigliere del CNEL*. Intanto anche da abitudini di prudenza.

PRESIDENTE. Visto che parliamo di prudenza, devo dirle che anche lei è prudente.

ARMANDO SARTI, *Consigliere del CNEL*. Il grande cambiamento — e lo dico rivolgendomi ai rappresentanti della lega nord ed anche a noi stessi, intendendo per noi gli organi istituzionali — avverrà quando si completerà il disegno delle elezioni dirette. Ci sarà allora un leader

che avrà la sua squadra, che sceglierà i suoi uomini. Verrà tolta ai dipendenti locali la garanzia di restare comunque, anche se non hanno meriti, si faranno degli spostamenti, si conferirà — come d'altronde fa un grande comune — un livello retributivo che passa dai 60 ai 110 milioni l'anno a seconda dei risultati che si raggiungono. In altre parole, si dovrà introdurre una valutazione imprenditoriale anche a livello degli enti locali e delle loro imprese.

Se però il Parlamento non è sensibile ad un disegno organico per la finanza locale, saremo costretti a « chiudere » i comuni, con un effetto disastroso. Lo stesso discorso si può fare a proposito della legge sugli appalti: noi ci auguriamo che comunque venga approvata una legge anche se non perfetta capace di determinare un cambiamento, così come, onorevole Gnutti, è avvenuto per le camere di commercio.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente i nostri ospiti per il loro contributo e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 18.55, è ripresa alle 19.

Audizione del Presidente dell'ISPE, professoressa Fiorella Padoa Schioppa, e di rappresentanti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i nostri ospiti per avere accolto l'invito delle Commissioni riunite, do la parola alla professoressa Padoa Schioppa, presidente dell'ISPE.

IORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Per certi aspetti il mio intervento è collegato a quello svolto dal professor Marzano nel corso dell'audizione dei consiglieri del CNEL, nel senso che parte da ipotesi simili anche se tuttavia giunge a conclusioni un po' più drastiche e critiche nei confronti della manovra.

Nel giudicare la manovra di bilancio per il 1994 e per il triennio 1994-1996 bisogna essere consapevoli del duplice problema che il Governo dell'economia deve oggi affrontare in Italia: quello di contrastare le debolezze strutturali e congiunturali del nostro sistema economico, particolarmente evidenti nel mercato del lavoro e nella dotazione di capacità produttiva, e quello di prevenire rischi di instabilità finanziaria provocati da una dinamica del debito pubblico tendenzialmente avviato sul sentiero di insostenibilità.

Due indicatori sono sufficienti a evidenziare questo duplice problema: il tasso di disoccupazione che, secondo le stime ufficiali, si attesta nel 1993 sul 10,2 per cento (nonostante l'abbassamento di circa due punti operato da una ridefinizione, effettuata lo scorso ottobre nel nostro paese, del concetto di disoccupato) e quello del rapporto tra il debito del settore statale e il PIL, pari nel 1993 a 119 per cento (al lordo dei crediti di imposta).

Si tratta di due problemi a prima vista entrambi molto seri, anche se non proprio drammatici, che per giunta sembrerebbero indurre politiche di bilancio fra loro contrastanti.

Sono seri, perché quando in un paese una persona su dieci appartenenti alle forze di lavoro non trova un'occupazione, le tensioni sociali e talora i disagi economici sono grandi. Sono altresì seri, perché quando il reddito prodotto in un anno da un intero paese non è sufficiente a ripagare il debito del solo settore statale, le speculazioni e i rischi indotti dall'inaffidabilità del debitore divengono altamente probabili.

In aggiunta, le politiche di bilancio necessarie a curare questi due mali appaiono (ma sottolineo « appaiono ») spesso divergenti: infatti, in una situazione di congiuntura debole e di carenze strutturali nella capacità di lavoro e di produzione, si ritiene che sarebbe bene far funzionare gli stabilizzatori automatici (ad esempio quelli fiscali) ed ulteriormente operare con manovre discrezionali

espansive, tendenti ad incrementare la spesa pubblica soprattutto produttiva e anche nella salute); al contrario, per contrastare i rischi di instabilità finanziaria è necessaria una politica di contenimento del deficit pubblico, di conseguimento di avanzi primari al fine di abbassare i tassi di interesse e far cadere il rapporto debito-PIL.

In questo quadro difficile e apparentemente contraddittorio, bene fa, a mio avviso, la manovra di bilancio per il 1994 a perseguire una politica di rigore, anche se meno restrittiva di quella che sarebbe stata decisa in una fase ciclica più favorevole (con tagli della spesa proposti di quasi 25 mila miliardi e aumenti programmati delle entrate di circa 8.500 miliardi). Anzi, a mio personale modo di vedere, la manovra avrebbe forse potuto essere ancora più rigorosa al fine di ottenere nel 1995 quella inversione del rapporto debito-PIL prevista da Amato nel DPEF dell'anno scorso.

Ciò in considerazione del fatto che la contraddizione fra l'obiettivo dell'occupazione e quello dell'inversione del rapporto debito-PIL è nel mio periodo solo apparente. Risulta evidente, infatti, che, da un lato un'efficace politica per combattere le debolezze strutturali italiane, manifestate ad esempio da un alto tasso di disoccupazione, non può da noi precedere la cura dei rischi di insostenibilità finanziaria insiti nel nostro paese, ma dall'altro lato, quella politica è l'effetto precipuo di questa terapia, attraverso l'azione propulsiva che più bassi tassi di interesse, consentiti da un minor debito pubblico, hanno sull'accumulazione e quindi sull'occupazione.

In definitiva, pur tenendo conto della particolare bassa congiuntura in cui versa l'Italia (insieme agli altri paesi occidentali), ritengo che la manovra di bilancio per il 1994 e per il triennio 1994-1996 avrebbe potuto essere più restrittiva in base alle tre seguenti argomentazioni.

La prima è che, nonostante un tasso di disoccupazione all'incirca del 10 per cento come quello italiano sia un fenomeno preoccupante, non va dimenticato

che esso è inferiore a quello di tutti gli altri paesi della CEE, anche a quello francese e inglese. Al contrario, il rapporto debito delle amministrazioni pubbliche-PIL è in Italia nettamente superiore che altrove, come indicato dalla circostanza che nel 1992 (ultimo anno per il quale possiamo fare confronti internazionali) esso era pari al 108 per cento in Italia a fronte di un 50 per cento alla stessa data in Francia, di un 46 per cento nel Regno Unito, di un 43 per cento in Germania. In un certo senso, dunque, il problema del debito pubblico è in Italia più grave di quello della disoccupazione, almeno in termini relativi di confronto internazionale.

In secondo luogo, la manovra di bilancio poteva forse essere più restrittiva perché la disoccupazione italiana nella sua componente strutturale (diversamente che in quella congiunturale) non va tanto curata con provvedimenti espansivi di spesa, quanto attraverso cambiamenti nella regolamentazione del mercato del lavoro, al fine di aumentarne la flessibilità e di promuoverne la mobilità sia territoriale sia settoriale, sia di qualifiche e mansioni. Questi provvedimenti non concernono che marginalmente il bilancio, sono in un certo senso riforme senza spesa, se si esclude il costo politico della loro accettazione che può essere altissimo.

La terza argomentazione è che fanno parte dei provvedimenti che, modificando la regolamentazione, non solo non gonfiano il bilancio pubblico ma addirittura consentono importanti risparmi (almeno prospettici), quelli riguardanti la rinegoziazione dei contratti pubblici, qualora i prezzi degli acquisti di beni e servizi e gli appalti delle opere da parte delle amministrazioni pubbliche siano, con criteri comparativi, giudicati troppo alti. L'importanza qualitativa di questi provvedimenti è altissima, assai maggiore di quella quantitativa per il 1994, stimata nei documenti governativi in circa 800 miliardi. Eppure anche per questi provvedimenti e, a fortiori per quelli più impopolari di tagli cospicui alle prestazioni sociali, a conti fatti la resa potrebbe

rivelarsi minore di quella programmata: valga per tutti il caso della *minimum tax* che doveva essere abolita dal 1995, ma che quasi sicuramente verrà eliminata o cambiata già dal 1994, senza una sicura sostituzione con altre entrate tributarie. Per questo terzo aspetto, quindi si può sostenere che la manovra *ex post* risulterà inferiore a quella di 33 mila miliardi che viene descritta *ex ante*.

Le simulazioni riportate nella tabella consegnata alle Commissioni vogliono dar conto di alcuni degli elementi fin qui discussi. La tabella deve essere letta nel modo seguente: nelle prime due colonne è riportato l'andamento del 1992 (che è un dato storico) e quello del 1993, che invece è ancora soggetto a valutazioni diverse e tra queste quella dell'ISPE è appunto riportata nella seconda colonna. Il 1994 viene definito da quattro colonne che corrispondono a quattro scenari: lo scenario A è il corrispondente dello scenario tendenziale, quello prima della manovra; lo scenario B corrisponde agli effetti della manovra di Governo.

Lo scenario C corrisponde agli effetti della manovra di Governo, tenuto conto che, almeno a mio avviso, la manovra risulterà *ex post* ridimensionata rispetto a quella che appare nei documenti. In prima approssimazione, ho ritenuto di ridimensionarla nell'ordine di 5 mila miliardi nella riduzione dei trasferimenti a favore delle famiglie oppure nell'aumento delle imposte previsto dai documenti di Governo.

Lo scenario D corrisponde, invece, alla manovra di Governo esattamente uguale a quella considerata nello scenario B, prevedendo però l'ipotesi di tassi di interesse più contenuti di quelli presupposti dal nostro Governo nella manovra, ma simili a quelli proposti da altri studiosi; si consideri, per tutti, il caso del professor Modigliani, il quale ha ipotizzato che l'andamento programmato dei tassi di interesse è troppo alto rispetto a quello che prevedibilmente si può supporre per il prossimo anno.

GIOVANNI NONNE. I saldi sono sempre costanti ?

IORELLA PADOA SCHIOPPA, *Presidente dell'ISPE*. Cosa intende per saldi ? Si riferisce, per esempio, al saldo della bilancia dei pagamenti ?

GIOVANNI NONNE. Mi riferisco ai saldi in generale della finanziaria.

IORELLA PADOA SCHIOPPA, *Presidente dell'ISPE*. I saldi della finanziaria sono costanti, salvo che nello scenario C, nel quale suppongo che non tutte le manovre descritte (non tutti i 33 mila miliardi di riduzione di spese o aumento di entrate) si potranno di fatto realizzare. Vi sarà una parte che, per motivi vari, non è realizzabile, e che ho ipotizzato (se volete, posso comunque spingere l'analisi più nel dettaglio).

GIOVANNI NONNE. Questo significa che il fabbisogno crescerà di 5 mila miliardi ?

IORELLA PADOA SCHIOPPA, *Presidente dell'ISPE*. Diciamo che in prima approssimazione il fabbisogno crescerà di 5 mila miliardi, ma occorre considerare anche alcuni effetti indotti: se, per esempio, si aumenta relativamente la spesa di 5 mila miliardi, vi saranno anche aumenti di entrata ed effetti sul tasso di interesse; tutto questo avrà effetti indotti sul fabbisogno, sull'indebitamento e sul rapporto debito-PIL, ma la manovra iniziale è più bassa di 5 mila miliardi (questo nella colonna C).

LUIGI CASTAGNOLA. Anche nella colonna D il saldo dovrebbe essere diverso.

IORELLA PADOA SCHIOPPA, *Presidente dell'ISPE*. Si possono ipotizzare tante colonne D; io ho voluto considerare un esercizio simile a quello che il professor Modigliani ha esposto nelle ultime settimane in vari luoghi d'Italia, che consisteva nel prendere la manovra quale essa appare nei documenti di bilancio, ad

eccezione delle ipotesi sul tasso di interesse. Infatti, l'idea di Modigliani è che il tasso di interesse programmato poteva essere inferiore a quello previsto dal Governo.

LUIGI CASTAGNOLA. Se ho capito bene, il fabbisogno complessivo sarebbe pari all'8,3 anziché al 9,3-9,5.

FIORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Certamente, ma gli effetti sono necessariamente diversi: pensiamo, per esempio, al fatto che in presenza di un tasso di interesse più basso l'onere sul debito pubblico evidentemente si abbassa, a parte altre considerazioni.

PRESIDENTE. Credo a questo punto di dover soccorrere la professoressa!

FIORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. No, non ho problemi, anche perché insegno in una classe con mille studenti, per cui ora non mi trovo affatto a disagio.

MASSIMO SCALIA. Rispetto alla tabella ISPE che lei ci ha fatto avere, di quale tasso sta parlando?

FIORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Sto parlando del tasso medio sui BOT, prima nominale e poi reale. Questo è riportato nella parte degli indicatori macroeconomici.

Se volete, posso entrare ancora più nel dettaglio delle ipotesi che sottostanno a queste possibili manovre; ho con me un documento scritto che posso lasciare al presidente come elemento di documentazione.

Mi premeva comunque dimostrare soltanto due o tre punti: innanzi tutto, rispetto allo scenario tendenziale (quello che corrisponde ad una rotta di politica invariata), che porterebbe ad un rapporto debito pubblico - PIL nel settore statale dell'ordine del 124 per cento rispetto al 119 del 1993, la manovra di finanza pubblica prevista dal Governo riduce il rapporto debito - PIL al 123,7 per cento,

cioè lo riduce di un punto. I dati riferiti al 1995 e al 1996 (che non ho riportato nelle tabelle) mostrano che né nel 1995 né nel 1996 vi sarà un'inversione nella tendenza del rapporto, il quale continuerà a crescere, diversamente da quanto era previsto nel piano triennale di Amato dello scorso anno.

GIOVANNI ZARRO. Si dovrebbe cioè stabilizzare nel 1995.

FIORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Sì, secondo il piano Amato.

LUIGI CASTAGNOLA. Secondo le tradizioni di tutti i piani che sono stati fatti in Italia.

FIORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Generalmente il terzo anno del documento di programmazione è quello in cui finalmente quel valore cade. Quest'anno ciò avviene meno, in quanto c'è appena una stabilizzazione e non una flessione nel terzo anno.

Contemporaneamente, lo scenario corrispondente alla manovra di Governo (quello che nella documentazione viene presentato sotto la voce scenario B) porta ad un tasso di disoccupazione che in effetti è un po' maggiore di quello tendenziale. Secondo le nostre previsioni, l'aumento del tasso di disoccupazione dovuto alla manovra è dello 0,3 per cento (il tasso di disoccupazione è pari al 10,8 anziché al 10,5 per cento per il 1994). Tuttavia, occorre notare che vi è un'interessante possibilità: nel caso in cui i tassi di interesse fossero più bassi, la caduta relativa nell'occupazione dovuta alla manovra di bilancio (caduta che si può misurare nell'ordine di 78 mila unità in meno con i tassi di interesse previsti nella manovra di bilancio) si riduce a sole 40 mila unità in meno.

In sostanza, una manovra di bilancio, esattamente quale il Governo l'ha presentata, però in presenza di tassi di interesse più bassi di quelli previsti dal Governo, darebbe luogo esclusivamente ad una

riduzione di 40 mila unità negli occupati da lavoro dipendente. Dico « esclusivamente » non per intendere che 40 mila unità siano poche, ma per sottolineare che questo numero corrisponderebbe alla caduta nel solo settore pubblico, senza flessione dell'occupazione nel settore privato.

Questa caduta nel settore pubblico è d'altro canto insita nella manovra stessa, perché siccome quest'ultima si concentra sulla riduzione della spesa anziché sull'aumento delle entrate e siccome parte della riduzione della spesa consiste precisamente nella riduzione dell'occupazione (ed in particolare nella riduzione di 40 mila unità dell'occupazione nel settore pubblico), questa parte è in un certo senso inevitabile.

La parte che la manovra può creare in aggiunta è nel settore privato; a tassi di interesse più bassi di quelli programmati dal nostro Governo ma tuttavia attendibili, tant'è vero che li prevede il premio Nobel per l'economia Modigliani, possiamo immaginare che non vi sarebbe alcun effetto negativo aggiuntivo sull'occupazione, ma vi sarebbe invece un effetto relativamente positivo sul rapporto debito-PIL che, con tassi di interesse più bassi, raggiungerebbe un livello di 122,5 contro il 123,7 per cento previsto nella manovra, quindi con un effetto di miglioramento relativo di 2,2 punti percentuali.

RINO ONOFRI, *Membro della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. La Commissione tecnica per la spesa pubblica, piuttosto che formulare valutazioni complessive e globali sul bilancio per il 1994 e sugli effetti della legge finanziaria (in sostanza, sulle tendenze che l'impostazione del Governo manifesta attraverso i disegni di legge di bilancio a legislazione vigente, finanziaria e collegato), intende portare a conoscenza delle Commissioni riunite i risultati parziali e provvisori di un esperimento che è sembrato giusto effettuare per rendere più comprensibile la valutazione dei bilanci dei singoli ministeri in relazione alle effettive funzioni ad essi attribuite.

A tal fine i bilanci dei ministeri sono stati depurati di specifiche partite inserite per varie ragioni (storiche, giuridiche o di altra natura), per effetto delle quali il totale della spesa risulta essere tale da non permettere di comprendere appieno quello che è l'effettivo onere per lo svolgimento della funzione propria di ciascun ministero. Basti pensare che il bilancio del Ministero del tesoro (che più degli altri è influenzato da tale fenomeno) ha un complesso di spese, al netto degli interessi, pari a circa 260 miliardi che, depurati di tutte le spese che non competono a quel ministero (finanziamenti alle regioni ed agli enti locali, fondo sanitario nazionale, tanto per citare le poste più rilevanti) si riduce a poco più di 8 mila miliardi.

L'esperimento è stato effettuato con riferimento a tutti i ministeri fino al 1993, mentre l'aggiornamento per il 1994 ha potuto essere eseguito solo parzialmente. Gli elementi messi a confronti sono stati i bilanci iniziali dei singoli anni.

Si è spesso affermato che sarebbe significativo poter assumere come base di riferimento i dati relativi ai conti consuntivi degli anni precedenti, prendendo cioè in esame quello che effettivamente le amministrazioni hanno speso negli anni che precedono l'esercizio considerato. Tuttavia, questa operazione è resa estremamente difficile — e, direi, per alcuni versi impossibile — per le profonde trasformazioni ed evoluzioni che nel corso della gestione (per la ripartizione dei fondi accantonati globalmente nei bilanci di taluni ministeri, per l'utilizzazione di accantonamenti, per la distribuzione dei fondi cosiddetti globali tra le varie amministrazioni) rendono i dati iniziali del bilancio non confrontabili con quelli del consuntivo. Basti pensare, per esempio, agli acquisti di autovetture, la cui voce è inserita in bilancio in una posta unica, che poi viene distribuita nel corso dell'anno tra le varie amministrazioni, ed ai compensi per lavoro straordinario, stanziati globalmente nel bilancio del tesoro e poi assegnati nel corso dell'esercizio alle

varie amministrazioni. Pertanto, i dati del preventivo appaiono fundamentalmente non comparabili con quelli del consuntivo.

Abbiamo proceduto nell'esperimento trasferendo ai vari ministeri che si ritengono funzionalmente competenti le voci individuate negli altri bilanci. Inoltre, è stato aggiunto un certo numero di centri di costo relativi a settori che non sembravano opportunamente e specificamente conferibili a qualche altro ministero. Così, per esempio, i trasferimenti per le Ferrovie dello Stato sono stati attribuiti al Ministero dei trasporti; i finanziamenti alle regioni sono stati attribuiti al centro di spesa « finanza regionale »; i trasferimenti a comuni e provincie al centro di spesa « finanza locale »; il fondo sanitario nazionale — si tratta di un dato intuibile — stanziato al bilancio della sanità per la parte corrente ed a quello del Ministero del bilancio per le spese in conto capitale, nella nostra elaborazione è stato interamente trasferito al Ministero della sanità.

In sostanza, ai ministeri è stato aggiunto un certo numero di centri di spesa ed è stato creato un centro finale di « spese non ripartibili » (l'espressione è propria di alcune voci del bilancio, ma in questo caso ha un suo significato particolare).

Il rimborso dei crediti d'imposta, le pensioni statali, la spesa per gli organi costituzionali, le spese elettorali ed altre formano un raggruppamento specifico definito — come ricordavo in precedenza — « spese non ripartibili » (il cui importo è pari a 75.700 miliardi nel bilancio 1993).

A compendio del lavoro svolto, sono state elaborate alcune tabelle che ricostruiscono una struttura del bilancio dello Stato notevolmente diversa da quella che appare nelle tabelle sulle quali il Parlamento esprime il proprio apprezzamento e il proprio voto, ma che a nostro parere può essere utile allo stesso Parlamento per comprendere meglio quale sia l'evoluzione che si è voluta dare, nelle proposte del Governo, agli stanziamenti a favore dei singoli settori dell'amministrazione.

Nel raffronto con le previsioni per il 1993, vi sono anche difficoltà per stabilire e definire regole operative alle quali sottoporre la crescita della spesa statale. In sostanza, fissare una regola costante e comune di incremento o decremento della spesa in termini proporzionali è un esercizio da scartare, nonostante sia una tentazione che spesso ricorre quando, per esempio, si dice: « abbassiamo del 2 per cento tutti i capitoli ed otterremo un bel taglio di spesa ».

Si tratta di un'ipotesi astratta ma assolutamente irrealizzabile, che porterebbe ad un bilancio del tutto inattuabile. Basta pensare, ad esempio, alle rate di ammortamento dei mutui, che non si possono ridurre, o all'ammontare della spesa per interessi, che è soggetta a leggi economiche tali da non essere suscettibile di tagli e correzioni in misura percentuale costante rispetto alle altre spese.

Gli stanziamenti in bilancio riferiti al 1993 appaiono sottovalutati e non offrono quindi una base e un sostegno legislativo abbastanza attendibile ai fini della realizzazione di risparmi di spesa. Gli interventi correttivi, inoltre, hanno spesso effetti temporanei e transitori sugli andamenti di bilancio; esauriti tali effetti, la crescita della spesa riprende lungo i suoi percorsi di medio periodo rendendo irrilevanti, ai fini della previsione, i dati dell'anno in corso. Accade normalmente — si tratta di una circostanza frequente — che si introducano nei provvedimenti di revisione del bilancio — e comunque in quelli correttivi del disavanzo — operazioni di puro e semplice rinvio agli anni successivi. Sta di fatto che poi il momento della verità arriva sempre: questo rende più difficili le manovre e meno significativo il confronto tra un anno e l'altro.

L'entità della manovra correttiva per il 1994 va quindi misurata in parte rispetto agli stanziamenti di bilancio 1993 e, in altra parte, rispetto agli importi portati dalla legislazione vigente per il 1994. Il confronto tra le previsioni 1994 e quelle iniziali 1993, anche se non fornisce una vera misura degli interventi corret-

tivi, costituisce tuttavia a nostro avviso un momento indispensabile per valutare i settori dai quali provengono le spinte alla crescita della spesa.

Consegneremo alle Commissioni un documento nel quale, oltre a dar conto dell'esperienza al quale ho fatto riferimento, è contenuta una sorta di decalogo in cui sono elencati alcuni suggerimenti tecnici finalizzati a migliorare la struttura, la significatività e la trasparenza del bilancio statale.

Per quello che interessa più direttamente queste Commissioni, mi pare di dover citare soprattutto la classificazione della spesa fra parte corrente e conto capitale. La seconda comprende le erogazioni dirette ma non (nell'anno in cui vengono contratti) i prestiti che certe amministrazioni o enti (le regioni, le unità sanitarie locali) vengono autorizzati a contrarre con il servizio del prestito a carico dello Stato. Ebbene, il totale delle operazioni, quando queste servono a finanziare investimenti, non compare nel bilancio dello Stato dell'anno nel quale sono state conferite le autorizzazioni (in effetti, non compaiono neppure nel disavanzo del bilancio statale). Questo è l'effetto finanziario, ma anche la valutazione dell'ammontare degli investimenti realizzabili con un bilancio di un certo anno presenta una lacuna: l'entità dei prestiti che lo Stato ha autorizzato alcuni enti ed organismi decentrati a contrarre sul mercato, al di fuori dell'indebitamento del bilancio statale, assumendo a carico dello Stato il servizio del prestito. Quindi, nel primo anno l'ammontare non compare e negli anni successivi compare una somma che è cumulativa della quota capitale e degli interessi; volendo comprendere quale sia l'ammontare realizzabile bisognerebbe depurare l'uno e l'altro importo, un'operazione questa che potrebbe essere fatta ma non è facile.

Per attirare l'interesse su alcune delle operazioni compiute, vorrei segnalare innanzitutto i prospetti delle pagine uno e due degli allegati relativi al bilancio del Ministero del tesoro, nei quali si può vedere che le spese di funzionamento e

per interventi vari attribuibili, anche se qualche volta con una certa approssimazione, al bilancio del Ministero del tesoro, ammontano per il 1994 a legislazione vigente a 7149 miliardi, con un aumento rispetto ai 6678 miliardi che le analoghe voci presentano.

Per quanto riguarda gli interventi dedotti dal bilancio e attribuiti come indicato analiticamente nel documento, eviterò di citare l'elenco contenuto nel documento stesso.

Anche le deduzioni nel conto capitale sono piuttosto ampie e, come abbiamo visto, il totale delle spese finali del Ministero, comprese queste, ammonta a 410.569 miliardi, mentre il totale delle spese del Ministero, al netto delle deduzioni, ammonta a 8.665 miliardi.

Un bilancio sul quale vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli commissari è quello del Ministero dell'industria che presenta nelle nostre tabelle i dati relativi ai bilanci preventivi 1991-1992-1993 raffrontati con il bilancio a legislazione vigente. Come si vede, le spese correnti del bilancio del Ministero dell'industria sono aumentate da 219 a 280 miliardi (le integrazioni della parte corrente in questo caso sono inesistenti), mentre le spese in conto capitale — quelle direttamente stanziare sul bilancio del Ministero — hanno avuto una riduzione da 2.225 a 1.997 miliardi; ne hanno fatto le spese il fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale e il fondo per l'innovazione tecnologica, che hanno dato luogo a questo decremento compensato in parte da piccoli incrementi in altre voci. Il totale del Ministero comprende le integrazioni è leggermente diminuito, passando da 2.989 a 2.957 miliardi; in fondo abbiamo indicato le variazioni apportate con la prima nota di variazione e con il disegno di legge finanziaria. Anche queste modulazioni sono in corso di riesame da parte del Senato, quindi sono suscettibili di alcune modificazioni. Con queste riduzioni, però, il totale del bilancio del Ministero integrato, dopo che sarà stata approvata e riportata al bilancio la

legge finanziaria, perderà un migliaio di miliardi (da 2.989 a 1.931).

PRESIDENTE. Abbiamo un Ministero che da anni costa sempre di più per gestire sempre meno.

RINO ONOFRI, Membro della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Questa è la realtà che abbiamo voluto valutare ed esporre.

PRESIDENTE. Già lo scorso anno la Commissione aveva posto la sua attenzione su questa situazione che sta ancora di più precipitando, per cui la proposta seria che dovrebbe fare il Parlamento sarebbe quella di chiudere il Ministero dell'industria.

IORELLA PADOA SCHIOPPA, Presidente dell'ISPE. Senza riaprire le partecipazioni statali!

RINO ONOFRI, Membro della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Già perché è stato accresciuto lo stanziamento che era nel bilancio delle partecipazioni. Però sostanzialmente si tratta di piccola cosa.

PRESIDENTE. Poiché queste audizioni sono finalizzate alla possibilità che la legge finanziaria sia qualificata dal massimo intervento a sostegno del sistema produttivo, tutto questo appare un po' grottesco e paradossale; questo è il senso della mia osservazione.

RINO ONOFRI, Membro della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Il nostro giudizio è neutrale.

L'integrazione dei dati con il bilancio 1994 si è potuta realizzare solo per un certo numero di ministeri; le « schede ministeri non aggiornate » sono state inserite per ragioni di completezza di materiale ma non di dati.

Il Ministero del lavoro, alla fine, porta a casa qualcosa di più per la fiscalizza-

zione degli oneri sociali che non comparivano nel 1993 e per un maggiore trasferimento agli enti previdenziali di oltre 2 mila miliardi. Se a questi si aggiungono 2.300 miliardi per la fiscalizzazione e 7 mila miliardi di trasferimenti all'INPS dalla tesoreria, il totale del Ministero del lavoro (somma degli stanziamenti integrati e corretti) passa dai circa 60 mila miliardi del 1993 ai 69.163 miliardi del 1994.

L'agricoltura anche è un po' penalizzata: l'AIMA ha perduto poco e il totale delle spese correnti del bilancio del Ministero si è ridotto da 649 a 644 miliardi: una differenza irrilevante. Il fondo di interventi per l'agricoltura del Ministero del tesoro ha perso 500 miliardi, mentre la bonifica, miglioramento e sviluppo fondiario ha avuto un incremento di un centinaio di miliardi. Complessivamente il bilancio del Ministero dell'agricoltura integrato è rimasto sostanzialmente invariato, scendendo da 5.116 a 5.038 miliardi.

Concludo qui la mia risposta; i documenti sono a disposizione delle Commissioni e, non appena esaurito il nostro lavoro, forniremo un testo completo, che riteniamo potrà essere utile per l'esame del bilancio 1994.

PRESIDENTE. Non essendovi quesiti da parte dei colleghi, ringrazio nuovamente i nostri ospiti per il loro contributo ed il materiale che ci hanno messo a disposizione. Sono convinto che quanto emerso nelle audizioni odierne risulterà sicuramente utile al lavoro che attende le nostre Commissioni.

La seduta termina alle 19,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 15 ottobre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO