

COMMISSIONE V

BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 SETTEMBRE 1992*(Ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera)***AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEL CENTRO EUROPA RICERCHE (CER), DELL'ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE (IRS), DELL'ASSOCIAZIONE PROMETEIA E DEL DIPARTIMENTO DI ECONOMIA PUBBLICA E TERRITORIALE DELL'UNIVERSITÀ DI PAVIA****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO TIRABOSCHI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE GIOVANNI ZARRO**INDICE DEGLI INTERVENTI**

	PAG.		PAG.
Audizione dei rappresentanti del Centro europa ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS), dell'associazione Prometeia e del Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia:		Nonne Giovanni (gruppo PSI)	29
Tiraboschi Angelo, <i>Presidente</i>	3, 5, 8, 14, 32	Onofri Paolo, <i>Segretario generale dell'associazione Prometeia</i>	18, 25, 31
Zarro Giovanni, <i>Presidente</i>	25	Pace Daniele, <i>Ricercatore del CER</i>	7, 8, 28
Bernardi Luigi, <i>Direttore del DEPT dell'Università di Pavia</i>	20, 31	Pellicanò Gerolamo (gruppo repubblicano) .	32
Castagnola Luigi (gruppo PDS)	15, 25, 26	Pala Maurizio, <i>Membro del comitato di direzione del CER</i>	3
Gabriele Stefania, <i>Ricercatrice del CER</i>	5	Ravaglia Gianni (gruppo repubblicano)	30
	26, 28, 30	Rojch Angelino (gruppo DC)	26
Nardozi Giangiaco, <i>Presidente dell'IRS</i> ..	15	Saraceno Pia, <i>Direttore IRS</i>	25
	16, 26, 30	Solaroli Bruno (gruppo PDS)	27
		Tutino Salvatore, <i>Ricercatore del CER</i> ..	12, 26, 30

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,45.

Audizione dei rappresentanti del Centro europa ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS), di Prometeia e del Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento dei rappresentanti degli istituti di ricerca CER, IRS, Prometeia e del dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia, che ringrazio per aver accolto l'invito ad esporre alla nostra Commissione le loro valutazioni sulle tendenze dell'economia del nostro paese, sulla situazione finanziaria, sulle questioni del debito pubblico, sul documento di programmazione economico-finanziaria e — per quanto è stato possibile nei tempi ristretti dati per la ricerca — anche sulla manovra del Governo che, com'è noto, consiste nel disegno di legge delega in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale e nel decreto del 19 settembre n. 384 recante misure urgenti in materia di previdenza, sanità e pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali, che sarà esaminato dalla Commissione bilancio nei prossimi giorni.

Il contributo che ci verrà dagli enti di ricerca potrà sicuramente aiutarci nel lavoro duro e difficile in parte già svolto ed in parte ancora da portare avanti con l'esame dei vari provvedimenti e la risoluzione relativa al documento di programmazione.

Colgo l'occasione per comunicare alla Commissione che il Governo presenterà,

spero nelle prossime ore, una nota di aggiornamento per quanto riguarda le grandezze indicate nel documento di programmazione, che sono state ampiamente superate, come del resto in questa Commissione era già stato rimarcato a più riprese.

MAURIZIO PALA, *Membro del comitato di direzione del CER*. Desidero innanzitutto ringraziare il presidente e la Commissione bilancio della Camera per aver voluto ascoltare anche il nostro istituto sui problemi spinosi della politica economica.

Secondo una consuetudine, avevamo concordato con gli altri istituti di ricerca una ripartizione dei compiti in modo da rendere le nostre analisi complementari; ragioni contingenti ed impreviste hanno però ritardato l'arrivo degli amici dell'IRS e di Prometeia, per cui l'ordine delle esposizioni non sarà più quello logico che avevamo programmato. A questo comunque si potrà facilmente rimediare nel dibattito.

In base alla ripartizione di cui ho detto, gli amici di Prometeia hanno analizzato gli effetti macroeconomici della manovra del Governo, mentre il nostro istituto, nella nota già consegnata alla segreteria della Commissione, ha studiato i provvedimenti assunti dal Governo (il decreto dello scorso luglio, il disegno di legge delega per il controllo della spesa in materia di sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale, nonché il più recente decreto-legge n. 384 del 19 settembre scorso) dal punto di vista degli effetti distributivi, senza considerare quelli macroeconomici; abbiamo cioè considerato i cosiddetti effetti di impatto delle misure, senza stimare quelli di

ritorno per i quali bisogna tenere conto delle variabili macroeconomiche (crescita economica, inflazione, andamento dei tassi di interesse), la cui analisi ha pure grande rilievo per il giudizio sulla manovra.

Nella nota di cui ho detto abbiamo esaminato i provvedimenti relativi ai quattro settori oggetto della delega e nella parte finale del documento abbiamo analizzato, con qualche elaborazione che riteniamo significativa, le misure fiscali, soprattutto al fine di fornire alcune prime stime sugli effetti distributivi per livelli di reddito.

Dall'analisi condotta può essere tratta qualche sintetica considerazione sulla manovra del Governo. Il CER innanzitutto concorda sull'urgenza di misure di finanza pubblica di ampie dimensioni, costruite soprattutto sulla base di provvedimenti strutturali che incidano sulle tendenze della spesa e che stabilizzino ad un livello elevato la pressione tributaria e contributiva. Sotto questo aspetto, il giudizio è positivo in quanto per la prima volta rispetto agli ultimi anni il Governo sembra aver affrontato il problema degli squilibri dei conti pubblici evitando il ricorso a misure di rattoppo di corto respiro. Tuttavia, con le elaborazioni contenute nella nota, riteniamo di aver individuato alcuni limiti e rischi ed alcune iniquità insite nella manovra.

Sotto un primo aspetto, che potrà essere valutato meglio alla luce dell'analisi che presenteranno i colleghi di PRO-METEIA, c'è da chiedersi se la manovra, dal punto di vista della sua dimensione quantitativa, sia sufficiente o meno non soltanto per eliminare gli squilibri di breve periodo della finanza pubblica ma anche per garantire un percorso di rientro del disavanzo e del debito che sia coerente con obiettivi di medio periodo. In un arco di breve periodo, in ogni caso, dovremmo porci traguardi in termini di disavanzo e di debito. Sotto questo aspetto non è facile dare una risposta ma l'analisi dei provvedimenti, soprattutto di quelli relativi alla previdenza, pone in luce misure ancora troppo sbilanciate

verso rimedi temporanei che dopo il 1993 lascerebbero immutate le cause degli squilibri strutturali.

Nel complesso crediamo di poter sostenere la tesi che la dimensione quantitativa della manovra, anche se appare molto rilevante, potrebbe richiedere interventi ulteriormente correttivi, nel senso di un rigore maggiore.

Per quel che riguarda il grado di equità della manovra, su cui il dottor Tutino potrà fornire alla Commissione qualche dato interessante, ci siamo soffermati ad esaminare le misure tributarie. L'analisi ha dato risultati singolari nel senso che ha posto in evidenza il rischio di accentuare le diseguaglianze e le iniquità dei trattamenti delle diverse categorie ed anche all'interno di queste; tale rischio aumenta se le misure fiscali vengono considerate in modo congiunto con alcuni provvedimenti di contenimento della spesa, come quelli sulla sanità.

Al Governo vanno riconosciuti due meriti, il primo è quello di aver abbandonato la pratica del ricorso a misure di emergenza non ripetibili o a trucchi contabili e di aver operato al fine di assicurare un maggior prelievo in modo strutturale e stabile. Il secondo merito è quello di aver scelto di intervenire con criteri di forte progressività per salvaguardare pressoché integralmente i redditi bassi. Tale modo di procedere, tuttavia, ha un risvolto: proprio in relazione all'altissimo contributo richiesto alle categorie con redditi medi e alti — sui quali nella nostra documentazione forniamo dati significativi — appare indispensabile che gli interventi prospettati siano effettivamente in grado di ricondurre sotto l'azione del fisco la distribuzione effettiva dei redditi.

È noto quanto la struttura dei redditi dichiarati sia poco verosimile ed inaccettabile e quanto la differenza rispetto alla loro struttura effettiva sia da questo punto di vista clamorosa e possa dar luogo, proprio per la forte progressività insita nei nuovi provvedimenti, ad iniquità e diseguaglianze molto gravi. Basti ricordare che l'incidenza dei redditi da

lavoro autonomo nelle fasce di reddito fino a 14 milioni è pari al 52,8 per cento contro una frequenza per i redditi da lavoro dipendente che è del 23,6 per cento.

Soltanto se si riesce con mezzi persuasivi o con altri metodi a riportare alcune di queste categorie di reddito ad una correttezza fiscale l'intera manovra avrà senso, altrimenti vi è il rischio che essa sia di un'iniquità senza pari.

Fatta questa premessa, se il presidente lo consente, i colleghi qui presenti potrebbero illustrare più particolarmente i settori che sono stati oggetto dei nostri studi.

STEFANIA GABRIELE, Ricercatrice del CER. L'analisi, sotto il profilo della sanità, dei provvedimenti governativi di luglio e di settembre ha evidenziato tre aspetti principali: la responsabilizzazione finanziaria delle regioni, la revisione delle caratteristiche organizzative e dei compiti istituzionali del sistema sanitario e la sistemazione della materia riguardante i *ticket* ed i contributi sanitari (per questi ultimi abbiamo esaminato la parte relativa al finanziamento).

Il modo in cui tali argomenti sono trattati non appare sempre coerente né all'interno della stessa legge delega (vi sono alcune incongruenze tra il testo della legge e la relazione che l'accompagna, nel senso che le norme sembrano non riprodurre le intenzioni del Governo che, anzi, sono lasciate tra le righe) né tra la legge delega ed il decreto-legge adottato nei giorni scorsi.

La responsabilizzazione finanziaria delle regioni assume un'importanza fondamentale nel momento in cui s'intende dare responsabilità gestionale effettiva alle regioni; appare perciò positivo il fatto che la questione sia affrontata, anche se occorre aggiungere che non è la prima volta. Già con la legge finanziaria 1992 si era tentato di attribuire responsabilità finanziarie alle regioni prevedendo che eventuali sfondamenti avrebbero dovuto essere coperti dalle regioni stesse con aumenti di imposte o di *ticket*,

ma il meccanismo non è stato attuato perché non è stato trovato un accordo tra regioni e Governo sulle previsioni di spesa per una differenza abissale di 17 mila miliardi.

La questione è stata ripresa nel decreto di luglio in cui si affermava che tale tipo di intervento avrebbe dovuto essere attuato indipendentemente dalla definizione dei livelli di prestazione che le USL avrebbero dovuto corrispondere a tutti gli utenti. L'idea che bisognasse decidere prima i livelli delle prestazioni e gli standard di costo relativi a queste era dietro la finanziaria del 1992; con il decreto di luglio, vista la difficoltà nello stabilire i livelli di prestazione, si è passati oltre. Nel disegno di legge si riprende lo stesso discorso, chiarito con il decreto dei giorni scorsi, in quanto il taglio delle prestazioni diverse dai farmaci salvavita e dei ricoveri ospedalieri per tutti coloro che hanno un reddito familiare superiore ai 40 milioni annui costituisce probabilmente l'indicazione del livello delle prestazioni che il Governo ritiene opportuno che vengano assicurate.

PRESIDENTE. Compresi i BOT.

STEFANIA GABRIELE, Ricercatrice del CER. Compresi i BOT, la cui denuncia è attribuita al senso civico dei cittadini.

Per far fronte a tali oneri le regioni potranno aumentare — secondo quanto previsto dal disegno di legge delega — i contributi sanitari fino al 10 per cento. La quantificazione degli effetti di questa norma da parte del Governo è di circa 4.600 miliardi; a nostro avviso la previsione può essere corretta, tenendo anche conto del fatto che non tutti i bilanci delle regioni sono in deficit, per cui non tutte le regioni aumenteranno i contributi del 10 per cento. Il problema più grande dal punto di vista della quantificazione di queste misure è che non si è tenuto conto della riduzione dell'IRPEF che conseguirà all'aumento dei contributi. In ogni caso, i 4.600 miliardi non saranno certo sufficienti a coprire una differenza tra la spesa prevista (fondo sanitario nazionale)

e quella realizzata, pari a quelle degli anni scorsi: 11 mila miliardi nel 1991, di cui ora ne sono stati ripianati 5.600 e i 17 mila miliardi del 1992, cui prima ho fatto cenno.

Per quanto riguarda le modifiche istituzionali del sistema sanitario, vi è prima di tutto la questione organizzativa ed amministrativa delle USL con un tentativo di renderle più efficienti e più legate a principi di buona gestione e meno agli interventi politici. Da questo punto di vista riteniamo che le norme possano essere utili se consentiranno un miglioramento dell'efficienza; però il Senato ha introdotto una modifica che ha eliminato la presenza dei tecnici nell'organismo direttivo delle USL. I tecnici sarebbero sostituiti, secondo il testo approvato dal Senato, da membri nominati dai comuni e, di conseguenza, la portata innovativa verrebbe in parte ridimensionata.

L'innovazione principale riguarda il ruolo istituzionale del sistema sanitario nazionale che, a quanto è dato intendere, non dovrebbe più coprire tutte le esigenze. Si dovrebbe invece andare verso un sistema più concorrenziale nel quale inserire elementi di competitività dal punto di vista sia di chi offre il servizio (i laboratori di analisi e forse anche gli ospedali; questo non è ben chiaro), sia di chi lo eroga, che non dovrebbero essere solo le USL ma anche assicurazioni private, mutue e via dicendo. Non è chiaro quale sia il rapporto finanziario tra lo Stato e questi eventuali enti erogatori del servizio alternativi alle USL. Nel provvedimento di delega si afferma che si vogliono dare una parte dei contributi pubblici o più in generale finanziamenti pubblici a tali strutture, ma con il decreto del 19 settembre tale principio non ha ancora trovato applicazione; si sono ridotti i livelli delle prestazioni, ma non i contributi, né si è ipotizzato il passaggio di una parte dei contributi alle assicurazioni private, anche se di tutto ciò si è fatto cenno in dichiarazioni pubbliche di alcuni ministri.

Rispetto al nuovo ruolo delineato per il servizio pubblico, nutriamo dubbi in-

nanzitutto sul piano dell'efficienza. Considerando l'esperienza degli altri paesi, si può rilevare che sistemi di questo tipo, basati sulla presenza di assicurazioni private, risultano alla fine meno efficienti e registrano una più elevata spesa complessiva per la sanità. In altre parole, il livello della spesa sanitaria complessiva è inversamente proporzionale alla quota di spesa pubblica sul totale. Il rischio è che, ad un'eventuale riduzione della spesa pubblica ottenuta in questo modo, si accompagni un aumento della spesa complessiva per la sanità, senza maggiore efficienza. Inoltre, se una parte dei contributi o dei finanziamenti pubblici dovesse andare ad organismi privati, non è detto neanche che si registrerebbe un risparmio per lo Stato.

Un altro dubbio riguarda il fatto che le strutture ospedaliere vengano trattate come se fossero semplicemente unità aziendali di una *holding* volta alla massimizzazione del profitto, così come sembra apparire dalla relazione che accompagna il provvedimento di delega. L'ospedale è una struttura volta alla tutela della salute, che è un esempio tipico di bene pubblico, e deve quindi rispondere all'esigenza di assicurare servizi alla popolazione e di salvaguardare comunque determinate esperienze significative dal punto di vista della scienza e della tecnologia medica. In questo senso non si comprende bene cosa s'intenda quando si accenna all'eventuale privatizzazione di ospedali che non sarebbero efficienti. Anche questo aspetto, però, non è chiarito nel testo del provvedimento, mentre compare — ripeto — nella relazione che lo accompagna, alimentando così l'impressione che si tenda a norme abbastanza generiche, forse per renderle più accettabili, mentre si ha un'idea un po' più decisa del sistema che si vuole organizzare.

Per quanto riguarda la materia del finanziamento, credo si sia tutti d'accordo sull'esigenza di riordinare la disciplina dei ticket come quella dei contributi. Accanto al problema della partecipazione alla spesa sanitaria non sembra però sia

stato abbastanza sottolineato quello dei controlli sulle esenzioni. Nel 1991, ad esempio, la spesa farmaceutica esente è stata pari addirittura al 69 per cento del totale. Tale elemento rende ormai poco significativo il ricorso ai ticket. Il CER ha analizzato il problema, indicando alcune possibilità di risparmio che sarebbero garantite da un'intensificazione e da un miglioramento dei controlli sulle prescrizioni farmaceutiche e sulle esenzioni, nonché su altre voci di spesa, come quella per l'acquisto di beni e servizi e riteniamo che, concentrando gli sforzi su questo tipo di azione si potrebbero ottenere risparmi non indifferenti, al limite evitando di ridurre le prestazioni o comunque mantenendo alla fine qualcosa di più.

Passando ai contributi, l'indicazione è di unificare l'aliquota contributiva per lavoratori dipendenti ed autonomi e di rendere proporzionale l'onere — ben vengano interventi in direzione di questa esigenza, del resto già sottolineata dalla Corte costituzionale — ma entro un livello massimo di reddito. Ciò però fa sì che, in realtà, il contributo resti regressivo. Naturalmente, un'idea del genere s'inserisce nel contesto di una sanità pubblica che fornisce prestazioni non a tutti, ma solo ai più sfavoriti; gli altri dovrebbero ricorrere ad assicurazioni private, a mutue o ad altri sistemi ed in questo caso è naturale che non contribuiscano alla sanità pubblica nella stessa misura.

Tutta questa materia del rapporto tra prestazioni e contributi non è ancora del tutto chiarita. Per il momento, come ho già detto, sono state tagliate le prestazioni ma non i contributi e non è chiara l'intenzione del Governo sulla quantità di contributi pubblici da versare alle mutue ed alle assicurazioni private.

Per quanto riguarda le quantificazioni, il risparmio dovuto alla responsabilizzazione delle regioni viene indicato dal Governo in circa 4.600 miliardi, dai quali però andrebbe sottratto l'effetto di riduzione del gettito IRPEF. Gli aumenti di aliquota delle imposte regionali sono con-

siderati sostitutivi di aumenti contributivi e dunque non rappresentano un risparmio aggiuntivo.

La stima di 5.500 miliardi di riduzione della spesa come conseguenza del taglio delle prestazioni ci sembra verosimile. Può apparire un risultato scarso in rapporto a ciò che viene tolto a livello di prestazione, ma in realtà bisogna tener conto dell'ampia fascia delle esenzioni che fa sì che l'effetto complessivo non sia poi particolarmente significativo.

Il dubbio maggiore rispetto all'ultimo decreto del Governo nasce proprio dalla considerazione che con il taglio delle prestazioni per le famiglie con redditi superiori a 40 milioni — una misura che ha un forte impatto sociale — si risparmia una cifra che probabilmente si poteva ottenere semplicemente intensificando i controlli ed eliminando alcuni sprechi.

Va inoltre considerato che le misure predisposte richiederanno un apparato di controllo molto complesso, poiché in qualche modo si ha la pretesa di far verificare dalle USL i redditi dei cittadini, comprendendo addirittura i redditi esenti. Non si comprende bene come si potrà riuscire a realizzare un sistema così efficiente di controlli e perché non si sia allora provato a migliorare quelli attuali, con riferimento ad esempio alle esenzioni.

È molto dubbia la stima sul risultato del taglio delle previsioni, perché occorrerà allestire nel giro di pochi mesi un sistema di controlli ed un apparato amministrativo molto complesso.

Infine, vorrei far presente che da una stima dell'ISIS, l'istituto di studi della sanità, risulta che l'aumento di aliquote che sarebbe necessario alle regioni per coprire i disavanzi dovrebbe variare tra lo 0 ed il 36 per cento, quindi l'aumento del 10 per cento in molti casi non sarebbe sufficiente a coprire i disavanzi.

DANIELE PACE, *Ricercatore del CER*.
Chiedo scusa se nel mio intervento sarò costretto a fornire una serie di cifre, perché solo se si tiene presente l'andamento attuale e tendenziale, a legislazione vigente, del bilancio del comparto

previdenziale del nostro paese si può offrire qualche valutazione non soggettiva sulla manovra del Governo.

Dalla relazione sulla situazione generale del paese risulta che nel 1991 la spesa complessiva per le pensioni, comprese quelle assistenziali, ha raggiunto circa 200 mila miliardi, mentre nel 1990 era pari a 180 mila miliardi. Il tasso di crescita tra il 1990 ed il 1991 in lire correnti è stato del 9,5 per cento, del 3,1 in termini reali; in termini di prodotto lordo, mentre nel 1990 la spesa per pensioni era pari al 13,88 per cento, nel 1991 è cresciuta al 13,97 per cento, quindi con un lievissimo incremento.

Il dato più rilevante è che nel 1991 la spesa per pensioni ha rappresentato oltre il 64 per cento del totale della spesa sociale nel nostro paese e, in termini di spesa pubblica complessiva al netto degli interessi, la spesa per pensioni è stata pari, sempre nel 1991, al 46 per cento. Le entrate per contributi previdenziali effettivamente pagati, quindi al netto dei contributi figurativi, nello stesso biennio sono aumentate; tuttavia i disavanzi delle gestioni pensionistiche sono cresciuti, nel senso che negli ultimi due anni vi è stato un incremento dei contributi insufficiente a coprire la crescita delle prestazioni.

È opportuno sottolineare che i saldi negativi del bilancio della previdenza italiana hanno rappresentato una quota del fabbisogno complessivo del settore pubblico, cioè di quello che tesoro e Banca d'Italia finanziano sul mercato, pari al 36,5 per cento nel 1990 e al 37,3 per cento nel 1991. Se fossimo riusciti a ricondurre in equilibrio il comparto pensionistico, nel 1991 avremmo raggiunto un avanzo del bilancio primario pari a circa 57 mila miliardi.

Tutto ciò dimostra che il comparto previdenziale deve essere sempre tenuto in considerazione quando si voglia effettivamente attuare una manovra di rientro della finanza pubblica. Vista la dimensione delle cifre che vengono generate dal comparto previdenziale, a nostro giudizio risulta irrealistico pensare ad una manovra di rientro della finanza pubblica che

non vada a colpire il settore previdenziale; quanto ai modi, alle forme, ai tempi e all'intensità di questa manovra sulle pensioni è una faccenda diversa su cui in seguito potremo intrattenerci.

Nel documento presentato alla Commissione sono contenute alcune previsioni elaborate utilizzando vari modelli del comparto previdenziale. Dico questo perché purtroppo in Italia esiste un'informazione « privata » sulla previdenza, nel senso che i centri di ricerca come il nostro non dispongono di dati di base ufficiali relativi alle pensioni per cui risulta difficile esprimere valutazioni. Abbiamo perciò simulato alcuni modelli in possesso dell'amministrazione pubblica.

PRESIDENTE. Allude a qualcuno in particolare ?

DANIELE PACE, Ricercatore del CER. L'INPS, per esempio, ha un modello i cui risultati non ci sono stati forniti. Abbiamo perciò svolto un lavoro di elaborazione avvalendoci della collaborazione della Ragioneria generale dello Stato ed utilizzando per il fondo pensioni lavoratori dipendenti il modello dell'INPS, sulla base di ipotesi di uno scenario macroeconomico da noi adottato e riportato nella documentazione fornita alla Commissione. Abbiamo fatto, anno per anno, una previsione fino al 2025 ed è risultato che ad aliquota contributiva costante già nel 2010 (data non lontana nel tempo quando si parla di pensioni perché per avere allora effetto significativo dovrebbero essere oggi in cantiere) il saldo negativo del fondo pensioni lavoratori dipendenti sarà pari a circa tre volte quello attuale e nel 2025 il saldo negativo sarà pari a 5,34 volte quello attuale. Più precisamente, facendo un conto in lire costanti al 1992, si tratterà di 105 mila miliardi nel 2010 e di oltre 217 mila miliardi nel 2025.

La situazione non migliora né nel comparto del pubblico impiego né in quello della gestione dei lavoratori autonomi dell'INPS, cioè commercianti, artigiani e coltivatori diretti.

Per quanto riguarda il comparto pubblico, è difficile esprimere valutazioni in

termini di aliquota d'equilibrio per una ragione tecnica: il sistema previdenziale pubblico italiano è molto stratificato e contiene elementi di capitalizzazione, di ripartizione, elementi assicurativi e per esso non è prevista una contribuzione da parte dello Stato, inteso come datore di lavoro, anzi lo Stato si assume l'onere di pagare le prestazioni che i propri dipendenti avranno maturato ad una certa data e in base a determinate condizioni.

Tuttavia, anche in questo caso e con l'aiuto della Ragioneria, abbiamo compiuto qualche valutazione. Innanzitutto possiamo rilevare che la spesa tendenziale, in lire costanti, passa da 48 mila miliardi a 56 mila miliardi per un totale di 314 mila miliardi per il periodo 1993-1998, evidenziando dunque un tasso di crescita non indifferente. Va anche notato che questi tassi elevati di crescita della spesa pubblica per le pensioni hanno origini lontane. Da dati della CEE risulta che la spesa pubblica italiana per le pensioni, a parità di potere d'acquisto (depurata quindi dagli effetti delle variazioni dei tassi di cambio e dall'inflazione), ha registrato tassi di crescita sempre superiori a quelli di tutti gli altri paesi della Comunità, ad eccezione in alcuni anni della Spagna. Da una pubblicazione della Comunità del 1992, si ricava che nel 1980 la spesa pubblica italiana per le pensioni era pari a circa il 60 per cento di quella tedesca e che nel 1989 si è arrivati a circa il 90 per cento.

Questi dati si riferiscono ai tre trattamenti fondamentali (invalidità, vecchiaia e superstiti) erogati dai sistemi pensionistici pubblici; per il nostro paese si tratta dei sistemi INPS per i lavoratori dipendenti, per quelli autonomi, fondi speciali dell'INPS, istituti di previdenza e pensioni del tesoro; sono compresi anche gli enti locali, l'unica eccezione è rappresentata dalle pensioni assistenziali.

Rimangono ora da trattare alcuni altri punti. Il primo è il comparto degli artigiani e commercianti. In proposito va subito detto che negli ultimi mesi nel dibattito economico e politico e tra gli studiosi della materia si è accreditata la

tesi che la gestione di questi due settori previdenziali presenterebbero un avanzo patrimoniale, per cui non vi sarebbero problemi per l'equilibrio dei conti. Si tratta di una tesi priva di fondamento.

Abbiamo operato delle simulazioni fino al 2020, usando come base i dati ed il modello dell'INPS, sia pure da noi rielaborato, e da esse risulta che l'aliquota di equilibrio a legislazione vigente sarebbe pari a circa il 25 per cento per entrambe le gestioni e ciò anche considerando i contributi che lo Stato versa a tali gestioni e che, se non ricordo male, dovrebbero essere pari, in valore attuale, per tutto il periodo 1993-2020, a circa 40 mila miliardi. L'aliquota legale che viene pagata è invece del 14 per cento, con un minimale di reddito imponibile. Esiste dunque uno spazio di 11 punti per l'aumento contributivo. Si noti che gli 11 punti non devono essere raggiunti a regime, perché si tratta dell'aliquota media di equilibrio che, applicata dal primo anno, consentirebbe di non avere alla fine del periodo di previsione alcun deficit di gestione.

Nelle previsioni abbiamo considerato anche l'avanzo. Abbiamo voluto verificare cosa succedrebbe nei conti di tali gestioni pensionistiche utilizzando l'avanzo patrimoniale per coprire i disavanzi annuali e dai nostri calcoli viene fuori che, a legislazione vigente, la gestione andrà in passivo già da quest'anno e che l'avanzo patrimoniale sarà annullato dal 1997.

Un altro punto da considerare è il comparto agricolo, che riguarda in parte il settore del lavoro dipendente ed in parte la gestione autonoma dei coltivatori diretti. Il bilancio di previsione 1992 dell'INPS evidenzia un dato interessante: le mancate entrate dovute ad agevolazioni ed esenzioni contributive per i salariati fissi dell'agricoltura sono stimate in 2.500 miliardi. Un altro problema riguarda invece le modalità di calcolo delle pensioni e della contribuzione per gli autonomi dell'agricoltura. Il calcolo della perdita che ne deriva per lo Stato è reso difficile dall'esistenza in questo settore di

centinaia e centinaia di agevolazioni ed esenzioni contributive, alcune concentrate, dal punto di vista legislativo, sui lavoratori autonomi, altre di natura geografica concentrate nelle zone in cui i coltivatori diretti hanno un peso maggiore rispetto ad altre parti del paese.

Abbiamo supposto che in un paese della CEE (in cui quindi l'agricoltura costituisce un settore protetto) un lavoratore autonomo non possa guadagnare meno di quanto dichiarano (non di quanto guadagnano) artigiani e commercianti in Italia. Dando per scontato che artigiani e commercianti evadono (questo ovviamente non è un giudizio che mi sentirei di ripetere in tribunale, non voglio riferirmi ad alcuna persona in particolare, ma discutendosi di economia questa è un'affermazione ricorrente e con qualche fondamento) abbiamo voluto verificare cosa succederebbe applicando ai lavoratori autonomi lo stesso minimale di reddito applicato per la contribuzione di artigiani e commercianti e la stessa aliquota contributiva. Ne è risultato che nel 1993 guadagneremmo 1.200 miliardi. Esistono dunque spazi per aumentare la pressione contributiva senza pesare sui bilanci dei settori esposti alla concorrenza internazionale. Il lavoro autonomo ed il settore agricolo non sono infatti esposti alla concorrenza internazionale e quindi l'aumento della pressione contributiva in tali comparti pone esclusivamente problemi di distribuzione del carico fiscale e non pone a rischio la competitività del sistema Italia. Ciò ovviamente è vero per grandi linee; vi sono casi in cui questo è più vero, altri in cui lo è di meno.

Nel settore agricolo, eliminando le esenzioni contributive, ma mantenendo comunque un regime privilegiato rispetto a quello generale, si potrebbero risparmiare 3.700 miliardi già nel 1993. Per i lavoratori autonomi, abbiamo calcolato che ogni aumento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva vale circa 800 miliardi in lire 1993.

Tutto ciò considerato, il giudizio del CER sulla manovra può essere così sinteticamente riassunto: il Governo si è

mosso nella direzione giusta sia con la legge delega sia con l'ultimo decreto. Vanno tuttavia aggiunte alcune critiche che non riguardano l'intensità della manovra, che corrisponde a quanto realisticamente si può fare nel breve periodo nel settore pensionistico. Non è operando su un comparto come questo che si può riuscire ad aggiustare il bilancio di cassa di una nazione. Occorre ragionare sui bilanci di competenza futuri in un lasso temporale abbastanza lungo.

Considerando però che le misure in grado di generare aggravii di spesa hanno un andamento esponenziale così come quelle in grado di generare risparmi di spesa, all'interno del giudizio complessivamente positivo che ho anticipato rispetto all'ammontare della manovra ed al tentativo di porre in essere misure non semplicemente congiunturali ma capaci di incidere sulle cause strutturali degli sbilanci, la prima critica che si può muovere all'azione del Governo è che non viene messo in discussione il criterio di diritto acquisito.

Nei calcoli pensionistici esistono diritti acquisiti; essi nascono da un contratto che lo Stato o alcune agenzie pubbliche stipulano con i cittadini che obbligatoriamente devono versare il loro contributo al sistema pensionistico; tuttavia, da un punto di vista economico (non so come un giurista possa giudicare questo ragionamento) gli unici diritti acquisiti rilevanti sono quelli monetari e certamente non possono essere considerate tali le aspettative di trattamento futuro.

Se un lavoratore al 31 dicembre 1992 ha maturato 300 mila lire di diritto pensionistico, nessuno potrà contestarglielo; però si può variare l'aspettativa di avere in futuro le stesse regole che hanno consentito in passato a quel lavoratore di maturare tale cifra. Ecco quindi che si potrebbe introdurre abbastanza facilmente un criterio che consentirebbe di agire immediatamente sul sistema pensionistico: il sistema pro-rata, per cui le pensioni potrebbero essere costituite da due parti distinte, la prima costituita secondo le regole in vigore fino ad una

certa data e la seconda costituita con regole in vigore da quella data in poi.

A ciò si aggiunga che il sistema pensionistico italiano non redistribuisce risorse in modo controllabile, nel senso che nessuno è in grado di spiegare perché talune categorie beneficiano di certi trattamenti ed altre no (prova ne siano le continue leggi di perequazione che o per volontà propria o a seguito di imposizione della Corte costituzionale lo stesso Parlamento è costretto ad approvare ad intervalli abbastanza brevi). Se è così, il mantenimento del diritto acquisito, così come viene generalmente concepito, paradossalmente impedisce la possibilità che il legislatore adotti provvedimenti equitativi all'interno del sistema perché il diritto acquisito cristallizza le posizioni di privilegio, ed è questo il primo limite del provvedimento governativo.

Il secondo limite è che non viene introdotto in modo generalizzato all'interno del sistema pensionistico italiano il criterio della controprestazione ovvero dell'equivalenza attuariale tra quanto viene versato da un cittadino e quanto percepirà alla fine di un certo periodo. Ciò non significa passare da un sistema a ripartizione ad uno a capitalizzazione, significa semplicemente calcolare le prestazioni come se si fosse in un sistema a capitalizzazione mentre il sistema di finanziamento effettivo rimane a ripartizione, cioè le pensioni di oggi vengono pagate con il monte salari di oggi. Ciò che cambia è la modalità di calcolo della promessa pensionistica.

La terza critica che si può rivolgere al Governo è che rispetto alle manovre strutturali ne ha in qualche modo mancate due, la prima delle quali è quella della diminuzione del tasso di sostituzione, quello che comunemente viene definito tasso di rendimento, cioè il 2 per cento per ogni anno di contribuzione. Secondo i nostri calcoli l'attuale sistema non può continuare ad avvalersi di questo tasso di rendimento già a partire da oggi, forse anche da ieri.

La seconda manovra che il Governo ha dimenticato di introdurre nel decreto

è la normativa sulle pensioni di anzianità. La Ragioneria generale dello Stato stima in 2.500 miliardi per il 1993 gli effetti per il mancato pagamento delle pensioni di anzianità, a prescindere che il pensionamento faccia data dal 19 settembre 1992 o dal 1° gennaio 1993. Poiché lo spirito di questa norma è che entri in vigore dalla data dell'emanazione del decreto, i calcoli dovrebbero riferirsi a quest'ultima interpretazione.

Il calcolo del Governo secondo il quale vi sarebbe un risparmio di 2.500 miliardi è corretto ma non va dimenticato che nel 1994 questi lavoratori andranno in pensione con il 2 per cento in più di diritto pensionistico su un salario che sarà cresciuto anche in termini reali, anche se di poco, e percepiranno una pensione più elevata per tutti gli anni che rimarranno da vivere a loro e ai loro aventi causa, perché le nostre pensioni godono della reversibilità ai superstiti.

Facendo un calcolo da un punto di vista intertemporale, poiché in media dal sistema pensionistico si prende più di quanto non si versi, questa è una manovra che al termine di un certo periodo consente un risparmio pari a zero se non addirittura negativo.

Sempre riguardo alle pensioni di anzianità, va sottolineato che esse negano l'equitatività del sistema pensionistico. Per esempio, due persone aventi la stessa anzianità contributiva e lo stesso salario vanno in pensione con la stessa prestazione pensionistica, ma chi gode della pensione di anzianità a 55 anni la percepisce per 15 anni, che è la speranza di vita che rimane a 55 anni; invece, chi va in pensione con lo stesso ammontare a 65 anni prenderà la stessa prestazione per un numero di anni minore, in media, perché ha una speranza di vita minore.

Se volessimo pensare ad un sistema pensionistico organizzato con il criterio dell'equivalenza attuariale, dovremmo ridurre la pensione di anzianità di un ammontare tale che alla fine del periodo, in media, le somme delle pensioni percepite da due soggetti con medesima anzianità contributiva e medesima retri-

buzione pensionabile, ma con età anagrafica diversa, siano uguali. Questo è facilissimo perché è sufficiente fare il rapporto tra la speranza di vita della persona più giovane e quella della persona più anziana per ottenere un numero inferiore ad 1 che, moltiplicato per la pensione di anzianità, dà l'ammontare della pensione equa dal punto di vista attuariale.

Ciò dimostra che dietro le pieghe di trattamenti pensionistici apparentemente tesi a garantire la maggiore equità si nascondono da un punto di vista economico sperequazioni e squilibri profondi.

Infine, desidero ricordare che nel luglio scorso il CER ha predisposto un piano d'azione sulla previdenza che non ho illustrato ma che abbiamo consegnato alla Commissione.

SALVATORE TUTINO, *Ricercatore del CER*. Illustrerò brevemente l'effetto del decreto n. 384 e dei provvedimenti fiscali introdotti con delega, in particolare il prelievo su patrimoni d'impresa che non è ancora oggetto di esplicito provvedimento legislativo.

I punti che intendo svolgere sono tre: dimensione della manovra fiscale, grado di certezza della stessa ed una prima valutazione, sia pure incompleta, dei suoi effetti distributivi.

Le conclusioni molto brevemente sono le seguenti: la manovra presenta dimensioni relativamente rilevanti ed un grado di certezza molto elevato; solo su alcuni aspetti vi è una certa incertezza e su questo punto ritornerò più avanti. Per quanto riguarda gli effetti distributivi, questi, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero andare in senso equitativo e perequativo, anche se alterano profondamente la struttura di alcune imposte, in particolare l'IRPEF. Vi è però il rischio di effetti distorsivi nel caso in cui la manovra non venisse attuata integralmente in tutte le sue parti.

Analizzerò ora tali conclusioni, iniziando dalla portata della manovra. Secondo stime più o meno ufficiali del Ministero delle finanze, la manovra ha una portata complessiva, considerando

sia gli effetti delle imposte erariali sia la delega sulla finanza locale, dell'ordine di 41 mila miliardi per il 1993. Si tratta di dimensioni molto rilevanti, pari a circa il 45 per cento dell'intervento complessivo di riduzione del disavanzo ed oltre due punti e mezzo del PIL, a fronte di un obiettivo programmatico del DOPEF, che però come abbiamo visto è già abbastanza obsoleto, di un punto e 75.

Si tratta di una manovra che, solo in minima parte — ed in questo si differenzia fortemente rispetto al passato, tanto che si può parlare di manovra insolitamente strutturale — è affidata al gioco degli acconti. È questo un gioco implicito: mi spiego meglio. L'introduzione o l'aggravio di un'imposta, per il sistema degli acconti, nel primo anno finisce spesso di fatto per raddoppiare il gettito. Questa manovra quindi, oltre agli effetti immediati per il 1993, lucra anche sul meccanismo che regola determinate imposte; in particolare l'IRPEF.

La manovra ha dunque anche il merito effettivo di sostituire per il 1993 (ma con effetti anche oltre tale data) quote di gettito transitorio, affidato a tributi straordinari (ISI, patrimoniale sui depositi, condono, rivalutazione dei beni di impresa, eccetera), con prelievo duraturo. Da una delle tavole allegate al documento da noi elaborato si ricava — si tratta di una stima semiufficiale nel senso che è frutto anche di una nostra rielaborazione dei dati — che ai circa 41 mila miliardi del 1993 si aggiungono 34 mila miliardi circa nel 1994 e 37 mila circa nel 1995. Non si tratta di prelievo aggiuntivo, ma di prelievo dovuto alla manovra nell'anno considerato.

Per quanto riguarda il grado di certezza della manovra, sappiamo tutti che le critiche mosse si incentrano proprio su questo punto, sostenendosi che l'imponenza della manovra stessa contrasterebbe con la sua praticabilità. Un giudizio complessivo su questo punto deve tener conto della valutazione che si dà alle varie parti della manovra. Le nostre osservazioni sono le seguenti: una grande parte della manovra è affidata all'area

dell'IRPEF e dintorni; modifica degli scaglioni, della deducibilità di alcuni oneri, con esclusione della deducibilità dell'ILOR, addizionale dell'1 per cento introdotta per il 1993 ma con riferimento ai redditi 1992 dal provvedimento di delega in materia di finanza locale. I comuni avranno la possibilità di introdurre — anche loro, aggiungo — dal 1993 un'addizionale crescente, dall'1 al 4-5 per cento. Una manovra che per 15 mila miliardi è affidata a questo versante, che dunque gioca sul sicuro perché la base imponibile dell'IRPEF è fortemente controllata, parte già con il piede giusto; aggiungerei, nostro malgrado, almeno come contribuenti, perché come cittadini responsabili potremmo anche essere contenti.

Non vi è grande difficoltà neppure per riconoscere come « sicuri » i 1.500 miliardi che la manovra pretende di ottenere dalla revisione dei sistemi agevolativi. La Commissione sa bene che esiste una delega in materia che risale al 1990, reiterata poi nel 1991 ed una commissione ha valutato gli effetti della revisione dei sistemi agevolativi, riconoscendo la possibilità di ricavare circa 9 mila miliardi di gettito da una prima « spolverata ».

Riteniamo anche noi che 1.500 miliardi siano facilmente ricavabili dalla revisione delle agevolazioni. Per la finanza locale, le previsioni di gettito non solo sono corrette, ma si potrebbe addirittura ricavare qualcosa in più. Non vi sono dubbi infatti sui proventi delle addizionali né tanto meno su quelli derivanti da un aumento dell'imposta locale sul gas e sull'energia elettrica. Qualcosa in più potrebbe venire poi dall'introduzione dell'ICI in termini di saldo netto rispetto all'abolizione dell'ILOR. Le previsioni formulate infatti si basano sull'applicazione dell'aliquota minima prevista, cioè il 4 per mille, mentre si può arrivare al 6 o addirittura al 7 per mille.

La possibile incertezza riguarda invece due punti. Il primo è il nuovo sistema di determinazione dei redditi dell'impresa minore e dei redditi professionali. Il

secondo riguarda la nuova imposta sul patrimonio dell'impresa. Nel caso dell'imposta sul patrimonio delle imprese, i 5 mila miliardi previsti sono stati calcolati con riferimento ai dati fiscali (non a quelli reali) del 1989. Si tratta di dati dell'anagrafe tributaria che ovviamente non potevano tener conto delle rivalutazioni patrimoniali facoltative o obbligatorie intervenute successivamente. Questo dato fa ben pensare se non ad un incremento di gettito quanto meno sulla tenuta della previsione.

I problemi maggiori potrebbero derivare, anche se mi sforzerò di dire che non dovrebbero esserci, questo è il paradosso, dalla parte del decreto n. 384 che disegna, demandandolo ad un'ulteriore provvedimento, il nuovo sistema di determinazione dell'imponibile per l'impresa minore e per i professionisti. Come sapete, è stato introdotto il nuovo concetto di contributo diretto lavorativo ed il gettito previsto è di 6.000 miliardi. Mi sembra però che il punto vada meglio precisato. Non si tratta infatti di una cifra tutta relativa al 1993, anche in questo caso infatti bisogna tener conto dell'acconto. Il Governo ha stimato di ottenere da questa misura circa 3.400 miliardi e la cifra non ci sembra spropositata.

Il nuovo sistema infatti si basa sul presupposto che il lavoratore autonomo non possa dichiarare un reddito nullo o negativo, cosa che invece oggi avviene largamente; circa il 20 per cento delle dichiarazioni del comparto, soprattutto con riferimento alle imprese minori, è negativo. Il meccanismo ideato nel decreto riconduce entro limiti fisiologici il problema dell'impresa familiare, nella quale è possibile « splittare » il reddito. Introducendo il concetto di contributo diretto lavorativo si avrà che, in presenza ad esempio di un collaboratore familiare, si dovrà tener conto anche del suo contributo diretto in termini di imponibile aggiuntivo. Questo mi sembra un elemento molto importante, quanto meno ai fini della stima del gettito.

Sulla base dei coefficienti del 1991, che saranno accentuati nella formulazione

che verrà data sembra entro novembre prossimo, il rapporto tra il reddito minimo da dichiarare obbligatoriamente, salvo prova contraria, e quello dichiarato da tali categorie risulterebbe da uno a tre ad uno a quattro.

Mi chiedo, come di fronte ad un aumento di questo imponente vi siano incertezze sul gettito. Posso tentare di dare una risposta: forse le incertezze derivano da una forma di rivolta collettiva che si manifesta in una scarsa percentuale di adesione ad un sistema che ha una componente di automaticità molto elevata, che opera cioè completamente dalla parte dell'anagrafe, ma che prevede per i contribuenti la possibilità di fare ricorso. A nostro parere assume particolare importanza il problema dell'applicazione amministrativa di questa norma che non dovrebbe essere sganciata, per esempio, da un intervento sul contenzioso. Ciò che intendo dire è che oggi il contenzioso tributario rende conveniente la litigiosità per cui si potrebbero introdurre elementi di dissuasione, quali per esempio la lite temeraria, fattispecie in cui il giudice condanna con una penalizzazione aggiuntiva il ricorrente.

Il terzo aspetto riguarda gli effetti distributivi di questa manovra. L'intenzione del Governo risulta evidente dalla manovra stessa: si va nella direzione di un'accentuazione della progressività, in particolare sono chiamati a dare un più elevato contributo i redditi medio-alti (ne è testimonianza l'IRPEF) e insieme a questi i redditi da lavoro autonomo e da capitale, in particolare quelli immobiliari.

Si tratta di una distribuzione che difficilmente può essere respinta, soprattutto se partiamo dal presupposto che esiste un vincolo di bilancio; comunque, poiché bisogna garantire le entrate, occorre operare giudizi di valore che sono anche scelte politiche.

Il dottor Pala ha già individuato il problema principale: nella misura in cui si accentua il prelievo sui redditi medio-alti, soprattutto attraverso l'IRPEF, se non si riesce ad avere un'applicazione generale ed uniforme di questa imposta,

il sistema aggiungerà iniquità ad iniquità. Se per ipotesi l'IRPEF continuasse ad essere un'imposta speciale sui redditi soggetti a ritenuta alla fonte, quindi solo su quelli da lavoro dipendente, paradossalmente le misure scadrebbero dal tono di grande afflato equitativo con cui sono state ideate.

Per dimostrare questo assunto il CER ha fornito alcune indicazioni; in particolare ha elaborato una serie di calcoli minuziosi per livello di reddito che tengono conto della manovra sugli scaglioni IRPEF, di quella sulle riduzioni sull'ILOR e di quella relativa all'addizionale IRPEF dell'1 per cento. Abbiamo cercato di capire come la manovra governativa incida su questi livelli di reddito sulla base di tre contesti normativi: il 1989 (l'anno immediatamente precedente all'indicizzazione dell'IRPEF e ai cui livelli oggi saremmo tornati con le nuove percentuali), il 1992 *ante* manovra e 1992 *post* manovra.

Se esaminiamo i risultati dell'indagine, mentre rimane un aumento di prelievo inesistente sui redditi fino a 30 milioni - e di questo vi è stato già l'annuncio - vi è un prelievo fortemente crescente per i redditi medio-alti; l'insieme delle misure arriva a prelevare oltre 4 punti di reddito (mi riferisco ai redditi che si aggirano intorno ai 150 milioni). Comunque, si arriva ad un aumento di prelievo fortemente significativo già intorno ai 50 milioni, mentre a 35 milioni di reddito annui, cioè appena al di sotto della « soglia di protezione » vi è un punto e mezzo di maggior prelievo.

Un'azione di equità che voglia fondarsi su interventi selettivi ha significato solo se si fa riferimento non tanto al reddito effettivo, perché questo è un obiettivo irraggiungibile, ma almeno ad un reddito più verosimile; se la situazione rimanesse quella attuale, i problemi aumenterebbero così come aumenterebbero i conflitti distributivi.

PRESIDENTE. Ringrazio i ricercatori del CER che hanno presentato alla Commissione uno studio contenente indica-

zioni che comporterebbero un ulteriore approfondimento in sede di esame e di modifica dei documenti di bilancio. In tal senso le audizioni come quella odierna sono pericolose per alcuni di noi perché ci spingono a fare un lavoro emendativo che certamente non ci viene incoraggiato dall'atteggiamento del Governo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIOVANNI ZARRO

GIANGIACOMO NARDOZZI, *Presidente dell'IRS*. Nel nostro documento è contenuta un'analisi sul quadro macroeconomico e sulla valutazione delle misure del Governo su cui potrà successivamente intervenire la dottoressa Saraceno. Per quanto mi riguarda, tratterò molto brevemente la questione delle privatizzazioni esplicitando la premessa da cui siamo partiti e che regge tutto il nostro discorso, premessa molto diffusa ma che vale la pena ricordare: le privatizzazioni avviate con il decreto-legge n. 333 costituiscono l'occasione per una riorganizzazione di portata storica del capitalismo italiano, riorganizzazione in chiave di rafforzamento nella competizione fra sistemi d'impresa nazionali: Comunque vadano le cose con gli sviluppi ulteriori dell'unione monetaria europea, è certo che il processo di mercato unico messo in moto è irreversibile e noi ci troveremo — di fatto lo siamo già — senza alcuna barriera a diretto contatto con capitalismi ben più forti e ben più strutturati del nostro. Il riferimento non è solo alla Germania ma anche alla Francia.

In questo senso bisogna guardare alle privatizzazioni come ad una grossa occasione per accrescere l'efficienza nella gestione e nella capacità strategica, cioè nella capacità di guardare avanti, delle imprese che verranno privatizzate e, al contempo, superando una sorta di contrapposizione storica tra pubblico e privato da cui sarebbe ora che in Italia si uscisse, per offrire anche all'industria privata occasioni importanti di rafforzamento della sua posizione sui mercati mondiali.

L'efficienza complessiva del sistema produttivo italiano risulterà accresciuta dal processo di privatizzazione anche perché esso aumenterà il grado di controllo che il sistema finanziario ha sulle imprese, che verrà a sostituire quello pubblico certamente ma anche, in parte, quello familiare privato. Una delle caratteristiche del modello che ha prevalso finora è proprio il controllo polarizzato tra il pubblico ed il familiare privato. Il sistema finanziario, la borsa, gli intermediari finanziari e le banche di investimento avevano poco da dire in un sistema di questo genere. In tal senso il processo di privatizzazione, l'ampliamento e lo sviluppo della borsa e la maggiore attività di intermediazione mobiliare in quella che si chiama la *security industry*, lo sviluppo di nuovi investitori istituzionali, i fondi pensione, sono tutti elementi integranti di uno stesso processo.

È molto importante sottolineare che tutte queste parti del quadro vanno viste unitariamente, intervenendo solo su alcune di esse si corre il rischio di compromettere la coerenza del processo avviato.

Nelle privatizzazioni delle società a partecipazione statale e delle imprese pubbliche oggetto del citato decreto si possono seguire tre modelli. Il primo, di cui si parla molto e che forse è anche auspicato in maniera eccessiva, è la costituzione di società con azionariato diffuso, la cosiddetta *public company*. In tale modello il settore pubblico può eventualmente conservare una voce in capitolo con un'azione privilegiata, la cosiddetta *golden share* che consente una sorta di diritto di veto al fine di garantire che la società rimanga davvero una *public company*.

LUIGI CASTAGNOLA. In Inghilterra è previsto che si possa usare una volta sola. Mi sembra dunque che in proposito, quando si sostiene che a questo strumento si può fare ricorso ogni volta, vi sia un po' di retorica.

GIANGIACOMO NARDOZZI, *Presidente dell'IRS*. Sì, ma la logica è quella di consentire l'avvio di una *public company*. Una volta avviata, il problema non si pone più. Nella eventuale privatizzazione dell'ENEL o della SIP, si tratterebbe di evitare che le società vengano controllate da gruppi che hanno un interesse in conflitto con quello pubblico e possono quindi piegare la pubblica utilità a fini particolari.

L'altro modello, quello francese, si basa sulla preliminare individuazione di quello che i francesi chiamano « nocciolo duro », cioè di alcuni azionisti di riferimento che in modo stabile assicurino il comando della società.

Il terzo modello è la cessione diretta di un'impresa ad un gruppo privato, nazionale ed estero.

Considerati i vari modelli possibili, la politica efficace e realistica che auspichiamo deve avere due capitoli separati: uno per le imprese che producono servizi di pubblica utilità, l'altro per le imprese che producono in regime di concorrenza, incluse le banche. Per le prime il modello adatto è quello della *public company*. L'impresa di pubblica utilità può cessare di essere controllata dallo Stato se il nuovo assetto avrà una sufficiente diffusione dell'azionariato, che può benissimo comprendere — proprio per le caratteristiche di tali imprese — investitori istituzionali orientati verso il lungo periodo, quali i fondi pensione che possono contare su un flusso di dividendi piuttosto stabile. Scherzando si diceva che in fondo si tratterebbe di un'operazione opposta ma rispondente alla stessa logica di quella della nazionalizzazione dell'energia elettrica. Allora quelle dell'Edison si dicevano azioni con cedola nel senso che i dividendi erano sicuri in relazione alla rendita elettrica e l'azionariato era diffuso. Oggi possiamo tornare a promuovere l'azionariato diffuso in tale settore che presenta ancora le stesse caratteristiche in termini di dividendi e stabilità. In questo caso, dicevo, l'azionista pubblico deve curare il graduale formarsi di una struttura che non comprometta la natura

di *public company*, mantenendo il controllo a livello nazionale.

Per le imprese industriali e le banche, la nostra posizione è precisa: il luogo delle decisioni su cosa privatizzare o meno non deve essere il Governo, ma le *holding* che detengono le imprese stesse e quindi l'IRI, l'ENI, eccetera. Ciò perché mi sembra che le decisioni su cosa in una visione strategica si possa ottenere mantenendo o accorpendo determinate attività, su cosa cioè convenga mantenere perché in grado di fornire dei dividendi e cosa invece sia più utile vendere a tutti i costi, richiedono un atteggiamento manageriale, sia pure all'interno di alcuni indirizzi che devono essere dati dal Governo.

In altre parole, pensiamo che ciascuna *holding* debba essere messa in condizioni non dissimili da quelle in cui si pongono i grandi gruppi privati quando decidono di ristrutturare. L'azionista (in questo caso il tesoro) non è in grado — questo è il messaggio del Governo — di sottoscrivere aumenti di capitale e vuole poter puntare su di un ragionevole dividendo in tempi ragionevolmente brevi. Il gruppo quindi ha necessità di ridurre il rapporto tra debiti e patrimonio e di individuare una strategia di crescita con questi obiettivi e vincoli. Per raggiungere lo scopo dovrà vendere alcune aziende, stipulerà alleanze ed eventualmente può anche procedere ad acquisti finanziati con le vendite di altre aziende. Gli amministratori dovrebbero scegliere le modalità di vendita delle singole aziende, ma il Governo deve indirizzarli ad usare le procedure più adatte e sicuramente più trasparenti. In questo caso non si potrà fare molto conto sull'azionariato diffuso, cioè sul modello delle *public company*, che abbiamo visto essere particolarmente se non esclusivamente adatto per i servizi.

I modelli di privatizzazione da impiegarsi per le imprese industriali e le banche sono quindi gli altri due, la vendita diretta ad una società o gruppo e quello della costituzione di un nucleo di azionisti di riferimento.

Quali vincoli possono esserci? Ho parlato finora di una grande libertà nella gestione delle dismissioni. Non ignoriamo naturalmente che vi sono interessi pubblici da difendere.

Per quanto riguarda le pubbliche utilità, ne ho già parlato; queste vengono difese con il sistema della *public company* con un diritto speciale mantenuto in mano pubblica. Per queste c'è un primo vincolo, quello dell'eccessiva concentrazione dovuta al fatto che in passato le imprese a partecipazione statale svolgevano un ruolo sostitutivo dell'antitrust. Una volta che tale sistema viene dismesso, c'è il rischio di un'eccessiva concentrazione, ma questo è un problema riguardante l'autorità garante della concorrenza.

Quanto agli acquirenti, se debbano essere italiani o stranieri, secondo noi l'interesse pubblico relativo alle pubbliche utilità è stato già soddisfatto nella maniera che ho detto. Non va dimenticato che sul mercato vengono messe soltanto le imprese per le quali i *manager* delle partecipazioni statali non hanno individuato strategie di interessante sviluppo per l'Italia. Non ha perciò senso quel nazionalismo che ritroviamo nell'impostazione francese perché l'acquirente può essere indifferentemente un gruppo italiano o estero. Come dicevo in precedenza, è opportuno però che prima di tutto si stabilisca quali siano le pubbliche utilità sulle quali attuare una strategia vincente.

A questa nostra posizione possono essere rivolte tre obiezioni, la prima è che il sistema delle imprese pubbliche rischia di essere svenduto a pochi gruppi privati già troppo potenti o alle multinazionali straniere. Ho già detto che il problema non si pone per le cosiddette pubbliche utilità, mentre per la cessione delle banche l'interesse pubblico appare salvaguardato dalle disposizioni di legge volte ad evitare che una banca finisca sotto il controllo di un gruppo industriale. Sapete meglio di me che vi è un interesse pubblico, sancito dalla legge, a mantenere una divisione tra banche e industrie nel

senso che un'attività industriale non può esercitare alcun controllo su una banca. Vi è il caso di più imprese industriali non appartenenti allo stesso gruppo che possono partecipare insieme al capitale di una banca.

Per risolvere le questioni inerenti all'eccessiva concentrazione dei grandi gruppi industriali privati vi è un'autorità garante della concorrenza: se un grande gruppo industriale privato ha un interesse particolare nei confronti di un'impresa che sta per essere privatizzata ed è disposto a pagarla almeno quanto la pagherebbe un gruppo straniero, non si vede perché non debba portare a conclusione la trattativa. Nel caso di situazioni di concorrenza, interverrà il garante.

La seconda obiezione si riferisce al trasferimento di una rilevante quota della proprietà delle imprese che deve fare i conti con la disponibilità di capitale. Oggi i grandi gruppi italiani non sono particolarmente floridi quanto a disponibilità di capitale e, d'altra parte, le famiglie hanno un'alta propensione a concentrare i loro risparmi nei titoli di Stato. Questa obiezione trascura il fatto che la privatizzazione avviene in un paese pienamente integrato nel mercato mondiale dei capitali; quindi il collocamento presso privati della proprietà di imprese pubbliche non è limitato al risparmio o alla ricchezza italiana ma si rivolge ai mercati internazionali. Gruppi industriali, finanziari e investitori esteri costituiscono i potenziali acquirenti che operano esattamente come i loro omologhi italiani, cioè con gli stessi calcoli di convenienza. Inoltre, se l'impresa che viene privatizzata può dare un apporto effettivo in una strategia di sviluppo per un gruppo, alla fine i capitali si trovano sia in Italia sia all'estero.

L'ultima obiezione riguarda le privatizzazioni come mezzo per contribuire a colmare il deficit pubblico. In precedenza non ho parlato volutamente di questo problema perché è vero che questo è stato l'elemento scatenante dell'avvio del processo di privatizzazione, ma sarebbe un errore voler impostare una politica di

privatizzazione massimizzando i ricavi nel brevissimo termine pressati dalle esigenze. Infatti, come dicevo all'inizio del mio discorso, le privatizzazioni costituiscono una grande occasione per ricostruire il modello del capitalismo italiano.

In ogni caso, il tesoro si aspetta un contributo al bilancio dello Stato dell'ordine di 7 mila miliardi all'anno, ma non va dimenticato che nel caso dell'IRI è evidente che i soldi ricavati dalla vendita serviranno per ridurre il proprio indebitamento e per accrescere il valore dell'IRI stesso. Di conseguenza aumenterà il cespite che ha in mano il tesoro come azionista, per il momento unico, dell'IRI. Poiché in tal modo il tesoro non incassa direttamente, vi sono altri modi per far sì che ciò avvenga: una parte consistente di proventi, realizzabili anch'essi nel breve termine, può venire dall'esterno del sistema delle imprese pubbliche attraverso la vendita di una parte del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici. Il tesoro invece può fruire direttamente dei proventi derivanti dalla vendita di quelle società non a partecipazione statale direttamente in suo possesso, come l'IMI, la BNL, l'INA ed altre minori. Il tesoro incasserà anche i proventi delle graduali privatizzazioni delle imprese di servizi di pubblica utilità; certamente dell'ENEL, forse anche in prospettiva, chissà mai, delle ferrovie dello Stato e delle poste.

Il tesoro infine potrà contare su di un flusso di dividendi che sarà tanto maggiore quanto meglio sarà condotta l'operazione di ristrutturazione delle imprese a partecipazione statale.

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale dell'associazione Prometeia*. Signor presidente, la nota predisposta da Prometeia e già consegnata alla segreteria della Commissione contiene un commento del documento di programmazione economico-finanziaria e dei provvedimenti adottati dal Governo. Gran parte delle opinioni espresse sui diversi aspetti del DOPEF e degli altri provvedimenti sono da noi condivise, per cui vorrei in questa sede

limitarmi molto brevemente a richiamare l'attenzione della Commissione sulla compatibilità macroeconomica dei provvedimenti in relazione agli obiettivi che il Governo ha affermato di perseguire.

Nella lettera di convocazione si enunciava molto chiaramente come nella formulazione del programma di Governo il problema dell'avanzo primario ed il livello che questo sta per raggiungere sembrava passare in second'ordine rispetto all'obiettivo di ridurre il tasso di inflazione. Ci si domandava se questo fosse compatibile con il processo di convergenza richiesto dall'unione monetaria che allora (sembrano tempi molto lontani ma è solo un mese e mezzo fa) si pensava di perseguire.

Oggi, dopo le turbolenze valutarie, bisogna riconsiderare questi aspetti valutari per verificare se gli obiettivi indicati dal Governo permangono nella stessa gerarchia ed infine se il problema della riformulazione degli assetti strutturali della finanza pubblica nel medio termine che finora abbiamo discusso siano perseguibili e compatibili con le esigenze a brevissimo termine che potrebbero far sfuggire di mano il controllo della finanza pubblica e di conseguenza non permettere più il perseguimento degli obiettivi di medio termine.

Ciò che abbiamo perso in queste settimane è un'ancora. Il sistema monetario europeo, in assenza di un riferimento come quello rappresentato cinquanta o cento anni fa dall'oro, era il riferimento nominale che guidava le grandezze delle diverse economie europee. Ora, essa è venuta a mancare, anche se si spera di riagganciarla in un futuro che si lascia però indeterminato; in questa situazione è necessario che la politica economica italiana nel suo complesso ricostruisca tale punto di ancoraggio. Poiché non possiamo tornare all'oro o ad un riferimento in merci che sia garanzia nei confronti di tutti, il ripristino della stabilità monetaria non può che essere il risultato di un concerto, in cui gli strumenti suonino molto più all'unisono di prima, tra politica dei redditi, politica

monetaria (che ora perde parte della sua importanza) e politica di bilancio *in primis*.

Per assicurare stabilità monetaria occorre accelerare al massimo la riduzione del fabbisogno del settore pubblico. Può sembrare una banalità giacché lo si è ripetuto, come una giaculatoria, per dieci anni, ma in queste ultime settimane si sta dimostrando davvero l'aspetto più rilevante. Vorrei sollecitare la Commissione a riflettere su un aspetto in particolare. Nel corso dell'anno che ci separa dal settembre 1993 il disavanzo delle partite correnti sarà dell'ordine di 25-30 mila miliardi: sarà di 25 mila se riusciremo a governare l'economia, altrimenti si ripeterà nell'ordine dei 30 mila miliardi come nel 1992. Siamo in presenza di riserve internazionali negative; siamo cioè indebitati e non abbiamo riserve, per cui i 25 o i 30 mila miliardi di disavanzo delle partite correnti dovranno essere finanziati con entrate nette di capitali. A saldo di tutti i movimenti in entrata ed uscita nel corso del prossimo anno dovremmo avere un attivo di 25 mila miliardi almeno per poter finanziare il disavanzo di parte corrente. Se questo non avverrà, qualsiasi differenza fra afflusso netto di capitali e disavanzo di parte corrente si scaricherà sul tasso di cambio, ovviamente deprezzandolo. Se l'afflusso fosse superiore, il cambio si apprezzerrebbe; i timori però sono nella direzione che ho indicato. Se si determinasse una tale differenza, essa andrebbe a deprezzare il tasso di cambio e di conseguenza alimenterebbe il processo inflazionistico ed a questo punto la capacità di controllo dell'economia sarebbe molto limitata.

In queste condizioni, in assenza di un'ancora monetaria internazionale, la politica di bilancio deve convincere i cittadini italiani e gli operatori finanziari stranieri che si sta mutando completamente la rotta precedente. Se non si sarà in grado di dare questo messaggio nell'arco non di pochi mesi ma delle prossime settimane o addirittura dei prossimi giorni, se s'incontreranno difficoltà nell'approvazione dei provvedimenti da

parte del Parlamento o se infine ne verrà ridotta invece che aumentata l'intensità — non sto valutando gli aspetti di equità, ma solo gli aspetti macroeconomici — la percezione dei detentori dei titoli del debito pubblico e dei potenziali acquirenti e quindi creditori dello Stato, così come quella degli operatori esteri, sarà che il controllo monetario dell'economia italiana stia per sfuggire di mano. In questo caso le possibilità aperte per costoro verrebbero utilizzate per impieghi all'estero, com'è accaduto di recente e come sta avvenendo. Di fronte ad un deflusso di valuta, il cambio di nuovo si deprezzerà e non vi sarà nemmeno la possibilità per la Banca d'Italia di acquistare essa stessa i titoli in sede d'asta perché a quel punto non farebbe altro che fornire, se le aspettative fossero quelle, base monetaria al sistema economico da impiegare all'estero oltre che per rafforzare la caduta del cambio.

Ho l'impressione che ci troviamo davanti ad una situazione la cui gravità è superiore anche a quella del 1976, con la differenza che allora ci muovevamo in un sistema internazionale che era stato scioccato nel suo complesso dall'aumento del prezzo del petrolio e, quindi, c'era una generalizzazione dell'impulso inflazionistico. Ora, invece, non c'è la stessa situazione, non c'è stato aumento del prezzo del petrolio, anzi in termini reali vi è stata una caduta, come vi è stata una caduta dei prezzi delle materie prime; quindi, il contesto internazionale è sostanzialmente di riduzione dei prezzi. Se il nostro tasso di cambio si svaluta è perché i comportamenti interni non sono coerenti o non sono in grado di fornire un'ancora alle grandezze monetarie in assenza di strumenti esterni sui quali negli ultimi anni all'interno dello SME avevamo coltivato illusioni.

La valutazione della compatibilità macroeconomica delle misure adottate dal Governo è sottoposta al rischio dell'insufficienza perché prima della crisi valutaria, cioè tra la fine di giugno e l'inizio di luglio, la stima era dell'ordine di 80 mila miliardi; è stata corretta nella sua defi-

nizione complessiva a 93 mila miliardi alla fine del mese di luglio, quando cioè si si è fatto il conto dei maggiori interessi che si sarebbero dovuti pagare in conseguenza della crisi che si era fronteggiata. Dal momento in cui vi è stato l'annuncio del rafforzamento della manovra i tassi di interesse sono ancora ulteriormente cresciuti e si sono deteriorate in modo assai rilevante le condizioni delle riserve internazionali, per cui mantenere la stessa misura della manovra è la manifestazione di una difficoltà ad intervenire sulle spese e sulle entrate in modo rapido. La manovra, peraltro, corre il rischio di essere insufficiente e se dovesse giungere ad approvazione solo poco prima di Natale, fino ad allora potrebbe ingenerarsi qualche ulteriore crisi di origine interna dovuta al finanziamento del fabbisogno del settore pubblico.

Riteniamo che di tutto ciò si debba tenere conto nel momento in cui si valutano le implicazioni macroeconomiche della manovra del Governo; rimane un'ultima osservazione: che fare del problema della convergenza, di cui tanto si era parlato fino a poche settimane fa? Certamente non ci troviamo più nella condizione in cui sarebbe utile la convergenza per sfruttare i vincoli e le facilitazioni che possono derivare dall'unificazione monetaria ed economica; ora dovremo convergere ancora allo scopo di unificarci con le altre economie, ma al fine di riagganciare un'ancora esterna alla quale rinsaldare la stabilità monetaria del nostro paese.

Non si tratta soltanto di un problema di politica estera ed economica di carattere generale ma di un problema immediato, quello di garanzia e di difesa della stabilità monetaria del paese.

LUGI BERNARDI, *Direttore del DEPT dell'Università di Pavia*. Abbiamo compiuto una valutazione d'insieme dei diversi documenti di politica economica rilevanti ai fini della manovra economica 1993-1995, del documento di programmazione economico-finanziaria, della legge delega e della legge finanziaria 1993.

Abbiamo anche cercato di fornire qualche telegrafica risposta alle domande poste dal presidente Tiraboschi allorché ci ha convocati per questa audizione.

Il primo problema che dobbiamo porci oggi è quello dell'adeguatezza delle previsioni e, quindi, della quantificazione della manovra 1993-1995 alla luce della svalutazione del 15 per cento che — con una fiducia maggiore di quella manifestata dal professor Onofri — riteniamo possa rimanere stabile nel triennio o almeno assumiamo come ipotesi di partenza.

Ci siamo cioè chiesti se sia ancora valida la misura degli interventi prefigurati dal documento di programmazione economico-finanziaria per conseguire quei risultati in termini di indicatori di bilancio pubblico, fabbisogno su PIL e debito su PIL al 1995 nella nuova situazione. Abbiamo perciò fatto alcune elaborazioni costruendo uno scenario tendenziale a cui abbiamo attaccato le dinamiche della finanza pubblica previste dal documento di programmazione e uno scenario programmatico macroeconomico cui abbiamo attaccato dinamiche di finanza pubblica. Il risultato è che le stime tendenziali, in conseguenza della maggiore dinamica degli imponibili nominali, risultano più favorevoli di quelle previste dal documento di programmazione mentre quelle programmatiche non permettono di conseguire gli obiettivi di fabbisogno e di stabilizzazione del debito che il documento governativo si prefigge.

Per ottenere questo risultato è necessario un rafforzamento di circa due punti di PIL al 1995, in modo che la manovra sia di 280 mila miliardi e non di 240 mila. Ciò sarebbe dovuto all'aumento della spesa per interessi.

Questo primo risultato va vagliato con cautela sia per il modo grossolano con cui è stato ottenuto, sia per le incertezze sul futuro dell'economica italiana a medio termine; tuttavia esso è importante perché le grandezze di intervento previste per ogni anno dal documento di programmazione possono portare a quei valori di

indicatore di bilancio che ci si attende per il 1995, anche se vanno leggermente rafforzate.

Abbiamo poi verificato la consistenza intrinseca del documento di programmazione, nel senso che molto spesso in passato si è avuta l'impressione che il Governo avesse il brutto vizio di sovrastimare il disavanzo tendenziale, con una sottostima delle previsioni d'entrata ed una sovrastima delle previsioni di spesa, per far sì che l'azione di politica fiscale risultasse migliore di quanto non sarebbe stata se si fossero assunti valori tendenziali più realistici.

A nostro modo di vedere il quadro tendenziale del DOPEF è sostanzialmente corretto. Ci sembra vi sia una qualche sottovalutazione delle entrate, e non si considerano fenomeni che potrebbero deprimere ulteriormente le entrate come l'accelerazione dei rimborsi, la caduta del gettito IVA con l'abolizione delle dogane, l'introduzione del quoziente familiare, eccetera. Anche per i pagamenti vi è una lieve sovrastima che però non influenza in modo macroscopico la stima fatta. Lo scenario tendenziale, ripeto, è quindi sostanzialmente plausibile, ovviamente nell'ipotesi di definizione di politica invariata che è accolta dal documento e che, come ricorderete, prevedeva in conclusione la formazione di un rapporto fabbisogno-PIL del 18,2 per cento nel 1995 e di un rapporto debito-PIL non stabilizzato nello stesso anno dell'1,423 per cento.

Questi valori sono sostanzialmente confermati da un rifacimento dei conti che tenga conto degli effetti della svalutazione. A questo punto s'inserivano gli obiettivi programmatici del documento, che erano quelli di ridurre il rapporto fabbisogno-PIL, relativamente al settore pubblico, al 4,9 per cento per il 1995, con un rapporto decrescente debito-PIL del 115,6 per cento. Ciò comportava una massiccia azione programmatica nel triennio.

Vediamo ora cosa si può dire di tale azione programmatica anche alla luce della legge-delega e degli altri provvedimenti adottati o annunciati più di recente

dal Governo. Il documento di programmazione assumeva sul lato delle entrate interventi per circa 30 mila miliardi, rispetto agli andamenti tendenziali. Ciò significava aumentare la quota degli incassi totali sul PIL e portare l'elasticità al PIL ad un valore non molto dissimile da quella verificata negli ultimi anni.

Le difficoltà nascono non tanto quando si deve definire l'ammontare degli interventi da operare, quanto nell'individuazione degli strumenti con cui reperire gettito tributario e contributivo addizionale, se si vuole operare sotto un triplice vincolo: evitare interventi straordinari, o che producano impulsi inflazionistici e prelievi che possano determinare turbative in determinati mercati, in particolare in quello finanziario.

Consideriamo ora rapidamente l'insieme dei gettiti possibili dalle varie aree di prelievo. Dalla legge delega emerge la previsione di entrate locali per circa 15 mila miliardi per anno, considerando l'ICI al 5 per mille, l'addizionale IRPEF, un aumento generalizzato, nei limiti consentiti, delle tasse automobilistiche e dei contributi di malattia, trasferiti alle regioni, nonché sovrainposte su gas ed elettricità.

Verso quali altre aree ci si può indirizzare? Con i vincoli che ho detto sembra inevitabile che un intervento massiccio debba avvenire, come in effetti è avvenuto, nell'ambito della fiscalità diretta. In questo contesto si pongono i provvedimenti di recupero dell'evasione degli autonomi e delle imprese minori. La scelta governativa — dettata dai motivi già illustrati molto bene dal dottor Tutino — ci sembra poco efficace per cui riteniamo che andrebbe ridimensionato il gettito di 5-6 mila miliardi previsto per il 1993.

Più promettente sembrerebbe la strada di una definizione « indirizzata » se non patteggiata, dei redditi, secondo le indicazioni recenti della commissione Usellini, per le quali il contribuente, con l'aiuto dei coefficienti di redditività, viene seguito dallo stesso funzionario delle imposte lungo tutta la sua carriera in modo

da poter rendere note al sistema di accertamento le situazioni di fatto. Tali azioni sarebbero tanto più efficaci se si avesse una buona volta il coraggio di affermare che ad evadere sono i contribuenti, ma i contribuenti evadono perché i commercialisti li aiutano ad evadere e perché i funzionari delle imposte accettano che evadano in cambio di qualcosa. È molto più facile controllare alcune centinaia di migliaia di commercialisti e di funzionari del Ministero delle finanze piuttosto che 5 milioni di contribuenti. È vero che esiste una giurisprudenza della Cassazione che costantemente ha affermato che non esiste la responsabilità del consulente se non per errore formale ed è vero che l'amministrazione finanziaria ha sempre protetto o occultato agli occhi del pubblico i funzionari corrotti, ma ritengo che senza rompere questi due anelli della catena dell'evasione sia sostanzialmente impossibile rompere la catena nel suo insieme.

Vi sono alcune perplessità per quanto riguarda l'IRPEF, sia con riferimento alla retroattività ed al fatto che cancellando l'indicizzazione è abbastanza presumibile che interverranno poi provvedimenti discrezionali periodici di correzione del *fiscal drag*, sia perché appare troppo bassa — considerando i dati attuali sulla distribuzione dei redditi ricavabili da versioni aggiornate dell'indagine della Banca d'Italia — la soglia di 30 milioni fissata per il mantenimento dell'indicizzazione. Se vogliamo comprendere anche il cosiddetto contribuente modale, cioè quello con il reddito medio da lavoro dipendente, la soglia stessa potrebbe essere più opportunamente spostata verso i 35 milioni.

È abbastanza inevitabile che si debba far ricorso ad imposte indirette. Noi suggeriamo l'armonizzazione dell'IVA con aliquote 7-19 ed un'imposta sull'energia, che potrebbero dare un gettito complessivo di circa 20 mila miliardi. Inoltre, riteniamo che quell'intervento un po' farsesco dell'*una tantum* sui beni di lusso debba essere progressivamente trasformata in una monofase a larga base sui

beni non di prima necessità, cioè sui beni superiori. La stessa teoria della tassazione ottimale insegna che, quando un paese ha un'imposta sui redditi che non riesce ad esplicare, per i motivi ricordati ancora da Tutino, i suoi effetti redistributivi in modo equo, il sistema deve prevedere una tassazione speciale sui beni il cui consumo è intensivo da parte delle famiglie con redditi medio-alti, che vada a colmare le lacune distributive dell'imposta sui redditi.

Riteniamo che debba essere fortemente aumentato il contributo dei lavoratori autonomi in modo da avvicinarlo a quanto pagato dai lavoratori dipendenti e dai datori di lavoro.

Passando alla valutazione della spesa primaria, il documento di programmazione si pone come obiettivo quello di far diminuire da 1,2 a 0,7 l'elasticità al PIL nominale. Si tratta di un taglio drastico che però potrebbe comportare l'effettiva concretizzazione degli interventi correttivi ipotizzati rispetto alle dinamiche tendenziali.

Un primo metro di giudizio per verificare quanto ci sia di fumo e quanto di arrosto consiste nel valutare se gli andamenti di spesa contenuti nel documento del Governo siano sostenuti dalla legge delega. Considerando la legge delega con riferimento alla quantificazione della spesa per il personale, si può ritenere che la parte di riduzione della spesa per il personale trovi copertura nella « regola per la spesa per il personale », che è stata ora tradotta in un provvedimento specifico per il solo 1993.

Nella legge delega non si riesce a trovare un fondamento alla riduzione della spesa per beni e servizi che nel documento di programmazione ammontano a 17.800 miliardi, se non forse in alcune delle misure previste per il settore sanitario. I 19.600 miliardi di riduzione dei trasferimenti possono essere confrontati con 17.900 miliardi previsti dalla delega per la previdenza, la cui quantificazione è peraltro molto incerta. Inoltre, i 12.500 miliardi di minori spese in conto capitale non trovano fondamento nella

legge delega, anche se dovrebbero anch'essi rientrare nella regola di invarianza per gli anni 1992-1993.

Venendo ai contenuti della legge delega, riteniamo che quella in materia di sanità vada accolta, se vale il principio fondamentale di delegare all'autorità regionale maggiori poteri; però, sulla base di un calcolo elaborato da alcuni colleghi, confermiamo che manca il conferimento alle regioni di fondi sufficienti per coprire le spese eccedenti il fabbisogno uniforme coperto dal fondo sanitario nazionale.

Riteniamo che siano da sviluppare forme di uscita dal sistema sanitario nazionale e di copertura assicurativa privata perché queste potrebbero inserire nel sistema utili elementi di contraddittorio sui costi e di copertura per i soggetti ora espulsi dal diritto alle prestazioni. Nel breve periodo i risparmi possibili sembrano essere solo quelli di varia natura connessi con la contrazione delle prestazioni; da questo punto di vista l'intervento annunciato dal Governo, quello che fissa il tetto dei 40 milioni di reddito, appare eccessivamente primitivo nei contenuti e quindi dovrebbe essere articolato con fasce differenziate in base al numero dei componenti della famiglia o per tipo di prestazione. Esso manifesta tutta l'inefficienza del sistema che, pur avendo un ammontare di spesa totale relativamente elevata come quota di PIL, non riesce a garantire l'universalismo delle prestazioni. Nel lungo periodo ci si attende in effetti una maggiore efficienza nella gestione delle USL e degli ospedali, di cui da anni si parla senza peraltro realizzare nulla di concreto.

La delega per il personale si incentra sulla contrattualizzazione del pubblico impiego, dalla quale sembrano però esclusi i dirigenti, mentre sarebbe opportuno ricorrere a contratti a termine di diritto privato rinnovabili. Gli interventi su mobilità, flessibilità, blocco del *turn over* e trattamenti accessori sono approvabili, ricordando però che disposizioni simili sono state ripetutamente adottate in passato senza risultati efficaci. La gran parte dei minori pagamenti per il perso-

nale proviene comunque dalla regola per la crescita del monte salari secondo il tasso di inflazione programmato o dalla retribuzione dell'anno precedente più 20 mila lire. La delega prevede strumenti straordinari di controllo sulle dinamiche contrattuali anomale, ma si tratta di vedere quanto essi siano politicamente agibili durante eventuali fasi di tensione rivendicativa, magari indotte da una prolungata divergenza tra tassi programmati ed effettivi di inflazione.

La delega per la previdenza sembra prefigurare, in modo peraltro incerto e poco chiaro, il passaggio da un regime universalistico ad uno misto costituito da tensioni pubbliche ridotte e perequate e da trattamenti integrativi. Questa scelta potrà essere meglio giudicata una volta che ne saranno stati definiti i contenuti quanto ai trattamenti integrativi, tenuto conto anche del ruolo svolto dal trattamento di fine rapporto nella realtà italiana, ma presuppone anche una maggiore perequazione del trattamento di base rispetto a quanto previsto dalla delega che interviene sulla riduzione del tasso di sostituzione solo al di sopra di determinati scaglioni di reddito. La riduzione della dinamica della spesa complessiva è attuata con interventi la cui gradualità nel tempo, con connesso profluvio di regimi transitori, appare francamente eccessiva, perché non rispondente ad alcun criterio di equità intergenerazionale: tutta l'operazione merita di essere compiuta al massimo entro un decennio e deve comprendere non solo i regimi generali pubblici e privati ma anche molti regimi privilegiati, quale ad esempio quello della Banca d'Italia.

Le misure proposte devono essere integrate con provvedimenti restrittivi permanenti e non solo transitori delle pensioni di anzianità e con l'abbandono della regola del pro-quota per i diritti quesiti, che vanno semplicemente ignorati nella liquidazione di nuovi trattamenti.

Non ho osservazioni rilevanti in merito alle scelte adottate per ottenere ri-

sparmi di breve periodo attraverso l'intervento sui meccanismi di indicizzazione.

La delega per la finanza territoriale risulta interamente coperta con un'ICI del 5 per cento generalizzata, ma poiché vi è una dilatazione della spesa e del prelievo complessivo, si ha un effetto di crescita della spesa locale che non si sa bene se sia voluto o dovuto. Le addizionali su alcuni prodotti energetici hanno poca logica intrinseca dal punto di vista delle imposte locali; sarebbe stato preferibile aumentare le aliquote ICI o introdurre un'imposta sui servizi locali o sull'occupazione di aree. Inoltre il nuovo meccanismo dovrà essere ridisegnato per quanto riguarda il sistema dei trasferimenti perequativi.

Passo infine ad esaminare le dimissioni. Concordiamo sulla nuova quantificazione prospettata dal Governo.

Per quanto riguarda la spesa per interessi, riteniamo che essa dovrebbe risultare di 20-30 mila miliardi superiore al valore previsto nel documento di programmazione, perché la sostanziale tenuta dei tassi reali si sommerebbe all'incremento della componente nominale. L'attuale clima di incertezza non permette di valutare sin d'ora quanto sarebbero opportuni interventi sulle modalità di collocazione e di circolazione dei titoli pubblici; tuttavia riteniamo sia urgente e senza controindicazioni procedere immediatamente con emissioni denominate oltre che in lire, in valute europee (in particolare marchi e franchi svizzeri) e che debba quanto meno essere ripensata l'eventualità dell'introduzione di vincoli di portafoglio con titoli a rendimento inferiore a quelli di Stato nei confronti delle banche.

Si può dunque concludere che nel complesso, dopo la svalutazione, un intervento quale quello prefigurato dal documento di programmazione, richiede di essere rinforzato per assicurare i valori obiettivo prefissati per il 1995, riguardo i rapporti fabbisogno-PIL e debito-PIL. I provvedimenti necessari per l'attuazione del DOPEF sembrano difficili da indivi-

duare e dagli effetti incerti, specie per gli anni successivi al primo. Questo fatto, unitamente al sicuro costo macroeconomico di breve periodo che una manovra quale quella prefigurata dal documento sicuramente avrebbe, può far considerare l'opportunità che l'azione di rientro della finanza pubblica, dopo il primo anno di intervento necessariamente massiccio, perché ormai carico di significati segnaletici sulla credibilità della politica economica, possa essere parzialmente diluita negli anni successivi.

Debbo poi rispondere ad alcuni quesiti posti dal presidente. Una prima domanda riguarda la stabilizzazione del gettito tributario, che si ottiene con l'introduzione di imposte efficienti e permanenti. Da questo punto di vista occorre anche ricordare che le imposte reagiscono fortemente agli imponderabili e quindi, in una situazione perturbata dal punto di vista della dinamica macroeconomica, è possibile (come del resto si è verificato negli anni scorsi) che la crescita dei gettiti risulti difforme da quella attesa in funzione di una alterazione del profilo di crescita dell'economia rispetto a quello ipotizzato. In questo caso riteniamo sia opportuno conferire al Governo la facoltà di variare, attraverso lo strumento della delega, le aliquote e gli altri elementi della struttura delle imposte.

Per quanto riguarda le privatizzazioni, le procedure sin qui seguite dal Governo sono state confuse ed affastellate, dall'originario rapporto Cappugi, all'ipotesi di superholding, alle ultime cessioni effettuate sotto la spinta di dichiarazioni isteriche del presidente della Confindustria. Debbono essere al più presto definiti criteri che guidino le dimissioni secondo una logica di efficienza. Come puristi della finanza pubblica, riteniamo che il criterio per decidere se privatizzare o meno debba essere molto semplice e non politicamente influenzabile e, quindi, per quanto grossolano, debba essere basato sulla distinzione tra imprese che operano in regime di monopolio e quelle che operano in concorrenza, con tutte le concessioni che si possono fare alla defi-

nizione di monopolio, stante le opportunità offerte dalla moderna tecnologia.

Riteniamo sia pericoloso coltivare ipotesi di azionariato popolare, che si rivelerebbero impraticabili o, come è successo in Inghilterra, poco redditizie. Va inoltre redatta una contabilità patrimoniale dell'operatore pubblico che permetta anche di valutare la convenienza economica della sostituzione di minori attività patrimoniali con minor debito.

PRESIDENTE. Passiamo ora alle domande dei colleghi.

LUIGI CASTAGNOLA. L'incertezza della situazione è stata da tutti sottolineata, tuttavia l'occasione può essere utile per acquisire le vostre valutazioni su possibili scenari.

Nell'ultima parte del suo intervento, il professor Bernardi si è riferito alla spesa per interessi ed ha sottolineato che il sommarsi della componente nominale all'interesse reale porta a considerare una inflazione superiore a quella prevista, ma, non essendo in grado di decodificare i valori, non ho compreso a quale inflazione abbia fatto riferimento. In questo senso, per quello che può valere oggi una valutazione in questo clima di incertezza, riterrei utile conoscere il parere dei nostri ospiti circa la relazione che si pone tra una svalutazione presumibile ad esempio del 15 per cento (si è parlato di una tale percentuale, ma sono state fatte anche stime superiori) e il tasso di inflazione programmato. Non sono un esperto della materia, ma ricordo che si indicava il rapporto di metà punto ogni punto di inflazione in più. Si tratta, a vostro avviso, di una stima plausibile?

In proposito, attendiamo anche una nota da parte del Governo, con la quale indichi, prima della legge finanziaria, se nelle sue valutazioni ritiene che il 1993 farà registrare un tasso di inflazione pari a quello previsto dal documento di programmazione.

Un'altra questione su cui riterrei interessante ascoltare le valutazioni dei nostri ospiti riguarda il pubblico impiego.

Tra le varie contestazioni in atto, una che mi sembra possa ricevere qualche udienza è proprio quella relativa alla modificazione del rapporto contrattuale. Riterrei interessanti indicazioni su quale sia la situazione negli altri paesi della Comunità.

L'ultimo punto che intendo sottolineare e sul quale riterrei utile qualche delucidazione riguarda infine i dubbi che, mi pare fondatamente, sono stati posti a proposito del redditometro. È stato già ricordato il problema del contenzioso e credo sarebbero utili suggerimenti tecnici sui modi possibili di affrontare la questione. Ho ascoltato in proposito i suggerimenti venuti per quanto riguarda le possibili sanzioni e la cosiddetta temerarietà delle dichiarazioni. Il fatto che si faccia riferimento ad un provvedimento amministrativo (mi riferisco al decreto ministeriale) ritenete possa incrementare la predilezione per il contenzioso e trasformare così questo presunto « arrosto » in un reale « fumo »? Potrebbe derivarne, se voi conveniste su questa osservazione, l'idea che se si vuol provvedere bisogna farlo legislativamente e non amministrativamente, il che non è vietato dalla Costituzione.

PAOLO ONOFRI, Segretario generale dell'associazione Prometeia. La previsione dell'inflazione è legata ad una previsione di andamento del cambio. Se immaginiamo che il tasso di cambio lira contro marco si fermi ad 850 lire per tre anni, potremo passare attraverso un'accelerazione dell'inflazione nel 1993 verso il 6 per cento ed un ritorno, nel 1994-1995, attorno al 4,5 per cento, sempre che sia rispettato l'accordo sul costo del lavoro, o per lo meno sulla dinamica salariale nella misura già stabilita alla fine di luglio e che l'attività contrattuale riprenda nel 1995. Secondo questa ipotesi la previsione d'inflazione è quella che ho indicato in precedenza.

PIA SARACENO, Direttore IRS. Ciò significa che l'anno prossimo ci sarà una caduta dei salari reali, sempre che vi sia

un comportamento delle imprese non volto ad aumentare i propri margini secondo lo spazio lasciato dalla svalutazione e che quindi dei quattro canali di trasmissione dell'inflazione quelli più pericolosi e meno controllabili (comportamento di prezzo delle imprese e spirale prezzi salari) siano disattivati. Ciò richiede comportamenti sociali responsabili.

LUIGI CASTAGNOLA. Si può dire che la normativa prospettata dalla legge delega sia più europea della precedente?

STEFANIA GABRIELE, Ricercatrice del CER. Non lo direi, perché vi sono esperienze differenziate che si allacciano alla storia dei diversi paesi. Per esempio, in Francia vi è una tradizione di tipo centralistico ed anche il rapporto di pubblico impiego è di questo tipo, mentre in Gran Bretagna viene lasciato largo spazio al decentramento. Trattandosi di esperienze molto diverse tra loro, è difficile parlare di esempio europeo.

LUIGI CASTAGNOLA. Vorrei sapere se in questi paesi esista una parte di ordinamento giudiziario che si occupa del rapporto tra pubblica amministrazione e dipendenti pubblici o se tutto ciò faccia parte del rapporto di lavoro in generale.

SALVATORE TUTINO, Ricercatore del CER. Credo di poter rispondere di no alla sua domanda, onorevole Castagnola. Lei in sostanza chiedeva se sia possibile risolvere il problema delle evasioni attraverso la legge. Rispondo di no, perché l'esperienza dimostra che la legge non può andare oltre un certo punto. L'esempio più concreto lo abbiamo con il famoso zoccolo contributivo che la Corte costituzionale ha censurato duramente. La legge può indicare parametri oggettivi di riferimento che comunque dovrebbero essere ancorati alla realtà economica. I parametri sono di due tipi; lei ha citato il redditometro che fa riferimento alla persona fisica, tant'è che gli elementi che lo costituiscono sono sul frontespizio del

modello 740, per cui esso riguarda sia gli autonomi, sia i professionisti, sia i dipendenti. Nel quadro G del modello 740 hanno rilevanza i cosiddetti coefficienti presuntivi, cioè quei coefficienti che cercano di tener conto di tanti elementi.

Rispetto al passato la nuova norma prevede un momento vincolante nel senso che il risultato non è soltanto più un parametro di riferimento per l'ufficio ma diventa un momento cogente, fatta salva la prova contraria il cui onere viene spostato sul contribuente. In tale ipotesi il contribuente deve spiegare i motivi per cui si trova al di fuori di determinati livelli.

Si tratta di conciliare il momento di controllo con la possibilità di fornire la prova contraria; in caso contrario probabilmente la Corte costituzionale annullerebbe tutto.

ANGELINO ROJCH. L'avvio alle privatizzazioni è avvenuto in maniera confusa: si ricerca un modello italiano che ancora non esiste. In assenza di un piano di riordino del sistema, di una politica generale secondo le indicazioni espresse da voi oggi, in assenza di procedure, si può ancora proseguire su questa strada? Le prime privatizzazioni sono avvenute non sulla base degli utili e delle perdite delle aziende bensì sulla base del loro valore patrimoniale. Vorrei conoscere la vostra opinione dal punto di vista tecnico.

GIANGIACOMO NARDOZZI, Presidente dell'IRS. Mi sembra che lei si riferisca all'Alfa Romeo e alla Italcementi, ma queste aziende erano di « un'altro mondo », nel senso che erano state create dal Ministero delle partecipazioni statali quando questo ancora esisteva e gli enti a partecipazione statale non erano società per azioni.

Quello che lei dice mi trova pienamente d'accordo. Non si può portare avanti un processo di privatizzazione senza avere un piano in mente e senza stabilire le procedure. Quello che abbiamo cercato di fare, come istituto, è stato proprio indicare quali possano es-

sere gli assi portanti del piano e le relative procedure. Per quel che riguarda il piano, ovviamente bisogna intendersi: non si tratta di fare una pianificazione italiana, che credo sarebbe oggi qualcosa fuori del mondo; più semplicemente occorre articolare la privatizzazione secondo le linee che ho prima cercato di sintetizzare.

All'interno di criteri generali di difesa dell'interesse pubblico, occorre sostanzialmente prevedere la possibilità di individuare dei punti forti di riferimento, delle agglomerazioni settoriali come quelle oggi esistenti nel campo delle partecipazioni statali. Si può partire da esse per svilupparle, non più vincolate da una gestione politico-pubblica, oppure vendere le imprese secondo le procedure prima individuate che ovviamente non possono essere uguali per tutti i casi. Se ad esempio intendiamo alienare il Credito italiano è difficile pensare di creare una *public company*; bisognerà che vi sia una società finanziaria, una *investment bank* (credo sappiamo tutti a chi ci riferiamo; in Italia ce n'è una che opera con tali modalità) che funga da organizzatore di un gruppo di riferimento. Questo farà un'offerta e, essendo una società quotata, si tratterà di un'offerta pubblica di acquisto. A questo punto si porrà il problema della necessità di maggiori capitali per far fronte eventualmente alle vendite da parte degli azionisti di minoranza e il problema può essere risolto con una operazione di *merchant banking* internazionale; non vi sono infatti particolari difficoltà a ritenere che possa essere interessante per *merchant bank* di altri paesi o anche italiane assumere le azioni con l'idea di ricollocarle nel tempo sul mercato.

BRUNO SOLAROLI. Desidero prendere le mosse da un dato fornito dal dottor Pala, quando ha sottolineato come sia noto il carattere inverosimile ed inaccettabile della struttura dei redditi dichiarati, ricordando che l'incidenza dei redditi da lavoro autonomo nella fascia fino a 14,4 milioni è pari al 52,8 per cento

rispetto ad una frequenza del 23,56 per cento dei redditi da lavoro dipendente.

Ho ripreso tale considerazione perché riguarda un punto che mi sembra essenziale ai fini del giudizio della equità sociale della manovra. Ho sentito qui ripetere argomenti più volte sottolineati dalla stampa in questi giorni con riferimento al fatto che finalmente non si sarebbe di fronte ad interventi *una tantum* o alla invenzione di nuove tasse, anche se così non è. Prendo atto di ciò, ma sottolineo a mia volta come tutta la manovra ruoti intorno all'Irpef. Mi chiedo allora come si possa affermare che si tratti di una manovra equa; lo sarà rispetto ai redditi dichiarati, ma dietro questo dato si nascondono situazioni profondamente diverse a seconda delle fonti di reddito.

Voglio ora porre una domanda per quanto riguarda la sanità, rispetto alla quale si compie una scelta che costituisce un vero e proprio salto di sistema. Se consideriamo il risparmio che ne deriva, il meccanismo dei contributi del sistema sanitario e il rapporto tra il decentramento dei prelievi e il cosiddetto meccanismo delle quote capitarie assegnate alle regioni, ignorando che i processi di omogeneizzazione si costruiscono definendo percorsi e provvedimenti a ciò finalizzati, si può concludere che si tratta davvero di una scelta squassante. Da quanto ho detto, è chiaro che sono contrario a tale ipotesi, ma la domanda che voglio porre riguarda gli elementi di spreco rispetto ai quali si potrebbe oggi intervenire.

Lo stesso ragionamento si può fare per le pensioni. È stato già sottolineato come si sia di fronte ad una legge-delega strutturalmente debole per la riforma del sistema, tanto che nel breve periodo (faccio riferimento al 1993, ma forse anche al 1994) si scarica sui pensionati in essere tutto il peso del contenimento della spesa del settore, mentre la riforma comincia ad agire nei tempi più lunghi. Vorrei un'indicazione esplicita degli interventi da potenziare per rendere più

forte la riforma del sistema e consentire quindi uno spazio maggiore per gli interventi contingenti.

Un'ultima questione riguarda ancora gli autonomi. Dai dati che ci avete fornito si evidenzia una ricorsa tra aumento dei costi ed aumento delle aliquote che alla lunga diventerebbe insostenibile anche per i lavoratori autonomi. Vi è dunque il problema di un intervento sul sistema. Anche al riguardo vorrei capire meglio le possibili indicazioni. Le pensioni di anzianità sono state bloccate, ma con la nuova legge, i lavoratori autonomi maturano la pensione e possono continuare a lavorare. Non vi è nessun rapporto tra i due elementi, neanche in termini di cumulo. La situazione è anomala e anche su questo vorrei dei chiarimenti.

STEFANIA GABRIELE, *Ricercatrice del CER*. Sui vari aspetti che sono stati toccati ritengo opportuno rinviare al rapporto CER dove essi sono analizzati. In sintesi, riteniamo che un campo nel quale vi sono più che sprechi abusi sia quello delle esenzioni dai *ticket*: come ho rilevato anche precedentemente, il 69 per cento delle ricette è in esenzione; questo a fronte di un diritto all'esenzione che oggi è assicurato solo ai pensionati con reddito inferiore a 16 milioni, oltre che ai malati di determinate patologie gravi. È evidente che siamo di fronte ad una fascia di abusi molto forti sulla quale si potrebbe intervenire: abbiamo stimato in 1.500 miliardi nel 1993 gli effetti di controlli di questo tipo (e si badi che tutte le stime sono molto prudenti).

Vi è poi il problema del controllo delle prescrizioni: notoriamente il rapporto tra medici ed industria farmaceutica passa attraverso gli informatori medico-scientifici, i quali dovrebbero fare informazione scientifica e tecnica, ma in realtà fanno spesso promozione (anche se per legge non dovrebbero) e che comunque rappresentano un *trait d'union* molto diretto tra industria e medico. I modi per tener conto di questo aspetto (che tende a « gonfiare » le prescrizioni al di là delle necessità) sono molti: si può agire sul

prontuario farmaceutico (sarebbe l'intervento più razionale anche se il più difficile sotto il profilo tecnico, perché bisogna che l'intervento risponda a determinati criteri e che quindi chi lo attua non subisca pressioni da parte dei rappresentanti degli interessi in gioco); è possibile intervenire attraverso la lettura ottica delle prescrizioni, cosa della quale in Italia si parla da oltre dieci anni ma che non è stata ancora tradotta in pratica, ad eccezione del Friuli che, infatti, non presenta disavanzi nella sanità. È possibile intervenire anche attraverso meccanismi diversi: ad esempio, in Germania il servizio sanitario copre il costo del farmaco che costa meno tra tutti quelli che curano la stessa patologia, misura che ha consentito di realizzare un discreto risparmio. Attraverso il controllo delle prescrizioni riteniamo che si potrebbero risparmiare almeno mille miliardi nel primo anno.

I criteri in base ai quali vengono determinati i prezzi dei farmaci costituiscono un altro punto abbastanza oscuro, sul quale sarebbe bene intervenire. Vi è poi l'amplissima spesa per l'acquisto di beni e servizi che è assolutamente fuori da ogni controllo, anche perché i fondi non bastano mai a coprire le effettive necessità: ciò comporta che i fornitori non siano pagati immediatamente, fatto dal quale deriva che i prezzi lievitano. Abbiamo stimato prudenzialmente in mille miliardi gli effetti di un intervento in questo campo.

Probabilmente si potrebbe intervenire anche in altri settori, come quelli della spesa ospedaliera o delle convenzioni; si tratta, tuttavia, di aspetti sui quali non abbiamo ancora sufficientemente riflettuto.

DANIELE PACE, *Ricercatore del CER*. Per quanto riguarda le pensioni (argomento sul quale mi sono stati posti alcuni quesiti), vorrei far presente che il blocco delle perequazioni ai prezzi ed ai salari è l'unico modo per agire sulla spesa per le pensioni, non ne esistono altri per realizzare risparmi non marginali o irrilevanti

nel comparto pensionistico. Secondo una valutazione che, con carta e matita, ho provato a fare nel momento in cui il problema mi è stato posto, sono dell'avviso che il blocco delle indicizzazioni dovrebbe comportare un risparmio annuo di 500, 600 mila lire a pensionato.

In merito alla manovra governativa sulle pensioni ho affermato che si è intrapresa la strada giusta perché l'elevazione all'intera vita lavorativa del calcolo dell'ammontare della pensione costituisce un intervento strutturale, nel senso che incide sui maggiori elementi squilibranti. È altrettanto importante l'elevazione obbligatoria, sebbene modulata nel tempo, dell'età pensionabile. Si tratta, in sostanza, di due misure che produrranno frutti in tempi lontani, nel periodo medio-lungo, ma che sono certamente efficaci. Senza dubbio mancano altre misure (come quelle che ho prima ricordato); comunque, quelle poste in essere, diversamente da quelle adottate dai governi precedenti, sono misure in grado di incidere sullo squilibrio di lungo periodo nel comparto pensionistico.

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, è possibile aumentare il prelievo contributivo in modo consistente; sotto forma di minori esenzioni, è possibile anche per i lavoratori agricoli. Tecnicamente si tratta di misure facilmente applicabili: basta solo volerle adottare.

GIOVANNI NONNE. In primo luogo, vorrei replicare alla risposta fornita ad una domanda del collega Rojch (che ora si è allontanato) in merito alle privatizzazioni. Se ho ben inteso, l'onorevole Rojch chiedeva se il fatto di adottare il sistema della capitalizzazione partendo dai bilanci attuali in luogo del sistema dell'esame dei patrimoni reali non porti ad una valutazione ridotta rispetto alle valutazioni reali di alcune aziende, soprattutto di quelle che operano in regime di monopolio, caso nel quale il sistema della capitalizzazione per stabilire il prezzo della privatizzazione diventa forse aleatorio rispetto invece all'analisi reale della situazione del patrimonio delle

aziende. Chiedo, pertanto, ai nostri ospiti un approfondimento a questo riguardo.

Un'ulteriore domanda vorrei formulare relativamente alla questione del controllo della finanza pubblica attraverso il controllo della finanza dei centri periferici di spesa, un problema che in questa sede ci siamo posti molte volte. Il ragioniere generale dello Stato ci ha spiegato che nella categoria beni e servizi dello Stato (inteso come organizzazione centrale) negli ultimi quattro anni si è realizzato un risparmio sul PIL dello 0,65 circa, facendo altresì presente che il sistema delle autonomie impedisce alla Ragioneria generale dello Stato di controllare le spese per la categoria beni e servizi delle regioni e degli enti locali. Chiedo ai nostri ospiti se, a loro avviso, esista la possibilità di effettuare un rilevamento della crescita delle voci « beni e servizi » negli ultimi anni disaggregata tra Stato centrale, regioni ed enti locali, oltre che di tutta la spesa periferica dello Stato, quella meno controllabile direttamente. Questo tema ha per noi un'importanza fondamentale in quanto, com'è noto, è aperta in sede parlamentare la discussione su quello che viene considerato un traguardo: mi riferisco all'autonomia impositiva o — come io preferisco dire — alla finanza responsabile, grazie alla quale si dovrebbe tutti contribuire a redigere il bilancio dello Stato, oltre che governare insieme la spesa pubblica.

Sempre con riferimento alla spesa decentrata e in particolare al settore della sanità vorrei sapere se qualcuno degli istituti oggi qui rappresentati abbia a disposizione dati relativi alla dislocazione sul territorio dei presidi sanitari, con i relativi bacini di popolazione. Mi chiedo infatti se non sia possibile chiudere una buona parte di tali strutture. Mi risulta che in alcune regioni vi siano ospedali piccolissimi molto vicini tra loro che, in un momento di tagli alla spesa pubblica, potrebbero essere benissimo chiusi e sostituiti, ad esempio, con un elicottero attrezzato. Ho parlato di beni e servizi e di strutture sanitarie, ma gli esempi potrebbero essere molti di più; i nostri

ospiti possono darci indicazioni al riguardo o comunque hanno la possibilità di svolgere indagini su questi punti per acquisire dati comparabili tra la finanza centrale e quella dei centri periferici, anche con riferimento alle dinamiche del personale?

STEFANIA GABRIELE, *Ricercatrice del CER*. Non abbiamo a disposizione i dati richiesti, che sono invece sicuramente in possesso del Ministero della sanità. Sarebbe certo auspicabile condurre uno studio al riguardo; noi siamo disponibili ma ovviamente occorrerebbe del tempo.

SALVATORE TUTINO, *Ricercatore del CER*. Anche l'ISIS ha sicuramente dei dati al riguardo.

GIANGIACOMO NARDOZZI, *Presidente dell'IRS*. Confesso di non aver compreso bene il quesito posto sulle privatizzazioni; queste non sono state ancora fatte, si è solo annunciato di voler privatizzare alcune società e, al di là di quanto apparso sulla stampa, non sono state indicate cifre precise e ancor meno i criteri di valutazione. Da quanto pubblicato sulla stampa è difficile comprendere se il criterio per cui si è optato sia quello della capitalizzazione e della redditività o quello dei beni patrimoniali. Osservo però che la valutazione di aziende è oggetto di una professionalità molto sviluppata nel mondo. Vi sono società specializzate che operano tali valutazioni sulla base di criteri canonici e non credo che il discorso sul metodo possa essere fatto in termini generali; ritengo occorra considerare il singolo caso.

Se poi ci si riferisce alla differenza di valutazione rispetto a quella data dalla borsa, credo occorra rilevare che la valutazione sul mercato azionario oggi è comunque estremamente bassa e ciò in relazione alla situazione che tutti conosciamo. Nel concreto, in alcuni casi la valutazione inizia dall'acquirente, il quale valutato ad esempio il prezzo di mercato di un'azione del credito italiano in 2.400 lire, si dichiara disposto a pagarla 3.000;

in altri casi si ricorre all'intervento di società specializzate di tutto il mondo e la valutazione è essa stessa un processo concorrenziale. Non mi porrei quindi eccessivi problemi al riguardo; me li porrei semmai per quanto riguarda le procedure.

GIANNI RAVAGLIA. Il professor Onofri ha dichiarato la manovra insufficiente; vorrei sapere se sia in grado di darci una stima dell'ulteriore riduzione del disavanzo necessario per tranquillizzare i mercati internazionali meglio di quanto non possa fare l'attuale manovra. Vorrei sapere in particolare se ritenga credibile il dato di 280 mila miliardi.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO TIRABOSCHI

GIANNI RAVAGLIA. La seconda domanda riguarda i livelli dello Stato sociale, intorno ai quali la manovra ha acceso una forte discussione. Per quanto riguarda il fisco il Governo ha definito in 30 milioni il livello di reddito dal quale far partire l'aumento delle aliquote, mentre per quanto riguarda la sanità il livello è stato fissato in 40 milioni. Premesso che ritengo necessario procedere ad un riesame dei livelli dello Stato sociale (poi si vedrà chi deve pagare per questi nuovi livelli, ma si tratta di un altro problema) vorrei sapere se sia a conoscenza di esperienze internazionali che indichino un livello di reddito come limite su cui attestarsi per valutare le misure in materia di contribuzione e di prestazioni gratuite.

Con il redditometro il Governo ha indicato alcuni elementi in base ai quali i percettori di reddito autonomo devono fare la dichiarazione dei loro redditi; sappiamo però che il problema vero è il successivo accertamento. La pubblica amministrazione infatti non è in grado di controllare milioni di posizioni e quindi il rischio è che anche questo redditometro faccia la fine di tutti gli altri. È possibile individuare un meccanismo che dia certezza di risultati?

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale dell'associazione Prometeia*. Per quel che riguarda la prima parte delle sue domande, concordo con la valutazione del professor Bernardi sul fatto che, nell'arco degli anni 1993, 1994 e 1995 — se ho ben compreso —, la stima di 240 mila miliardi debba salire a 280 mila. Il contributo addizionale che vorrei aggiungere a questa valutazione riguarda il fatto che non dividerei per tre questa somma, in quanto una quota maggiore dovrebbe essere concentrata, a mio parere, sul 1993 per le ragioni che in precedenza ho esposto. Anche in quest'incremento non dobbiamo ripetere l'errore, commesso negli anni passati, di pensare che il rinvio possa semplicemente spostare il problema nel tempo lasciandolo nella stessa dimensione. Il rinvio « gonfia » la dimensione del problema per cui, se sarà possibile anticipare la parte addizionale di manovra soprattutto nel 1993, approvandola sul finire del 1992, ciò comporterà il guadagno di una forma di stabilità a fronte della correzione di un'instabilità.

La commissione povertà istituita presso la Presidenza del Consiglio ha stabilito alcune soglie di povertà traducendole in termini di reddito ed ha costruito scale di equivalenza. Su quest'argomento più opportunamente può intervenire il professor Bernardi.

LUIGI BERNARDI, *Direttore del DEPT dell'Università di Pavia*. L'indicazione (per la verità molto grossolana ma che viene comunemente usata nelle organizzazioni internazionali e nei paesi che fanno uso di questi indicatori nelle politiche sociali) è quella secondo cui si definiscono di povertà le situazioni in cui si è al di sotto della metà del reddito medio, *pro capite* o familiare, a seconda che ci si riferisca ad individui o a famiglie (laddove per queste ultime occorre apportare talune correzioni che tengano conto del numero di componenti, in quanto evidentemente un ugual livello di reddito procura un benessere differente ad una famiglia con un solo componente rispetto a quella con dieci). Si tratta, però, di un criterio molto restrittivo,

perché si individua solo una soglia minima delle persone da proteggere comunque; in Italia, in base all'ultima indagine condotta dalla Presidenza del Consiglio, risultavano essere al di sotto della soglia di povertà circa 7, 8 milioni di nuclei familiari. Stando al numero medio di componenti delle famiglie, circa tre milioni di esse (su 18 milioni in totale) si trovano in tale situazione, cioè una percentuale del 15 per cento circa.

Non esistono, invece, indicatori altrettanto grossolani ma utilizzati in modo diffuso per quel che riguarda indici di benessere medio, cioè che va al di là della povertà ma non è ancora ricchezza. In questo caso ci si può sbizzarrire: si può assumere come indice il reddito medio, quello modale o quello mediano, per usare le misure statistiche tradizionali. Comunque, la cifra di 40 milioni di limite di reddito familiare (ammesso che le famiglie non includano in tale cifra i redditi derivanti da attività finanziarie) costituisce una soglia tale per cui oggi lascia fuori il 30 per cento circa della popolazione, mentre il 70 per cento delle famiglie continuerebbe ad avere la copertura delle prestazioni. Come sono soliti esprimersi gli economisti in questi casi, direi che la valutazione è politica, nel senso che deve essere il Parlamento a pronunciarsi in merito.

Per quanto riguarda il redditometro, la questione cruciale è che questi strumenti, che si riteneva fossero una sorta di panacea (in sostanza, il contribuente si adegua per non avere grane e l'amministrazione ha in mano uno strumento forte per controbattere le argomentazioni del contribuente), hanno dimostrato di non funzionare in quanto il contribuente non si adegua, l'amministrazione replica ed il contribuente presenta ricorso. Ciò ha indotto a ritenere che questi strumenti siano utili, ma che la loro applicazione debba avvenire essenzialmente in sede preventiva, non repressiva dell'evasione; si deve cioè arrivare a far dichiarare secondo i coefficienti e non colpire, sulla base dei coefficienti stessi, chi ha dichiarato redditi inferiori. Di qui nasce l'esi-

genza di centri d'assistenza fiscale, che dovrebbero costituire sedi in cui le categorie collaborano con l'amministrazione (ovviamente se vogliono collaborare); di qui l'idea di ridurre gli obblighi contabili a coloro che esercitano l'impresa minore in cambio del fatto — cambio contrattato non so bene in quale sede — che questi si adeguino ai coefficienti, sulla base della considerazione che, se si debbono pagare 6 milioni, è meglio darli allo Stato che al commercialista che tiene la contabilità; di qui anche le mie idee alquanto provocatorie (ed alle quali, essendo voi non componenti della Commissione finanze ma della Commissione bilancio vi pregherei di prestare una qualche attenzione ed eventualmente di tradurle in iniziative) del coinvolgimento dei consulenti fiscali, che costituiscono le vere « anime nere » delle dichiarazioni dei redditi imponibili, nonché della repressione della corruzione dell'amministrazione che è elevata e diffusa e che costituisce una pentola che non si scoperchia perché, se lo si facesse, si darebbe vita ad un'altra Tangentopoli.

GEROLAMO PELLICANÒ. Allora, è meglio scoperchiarla !

PRESIDENTE. Credo che il modo migliore per ringraziare i nostri ospiti, con i quali avremo senz'altro ulteriori occasioni di incontro, sia quello di impegnarci, nell'ambito delle nostre possibilità e secondo una dialettica che c'è in questa Commissione ed è presente anche in Assemblea, ad impiegare il loro apporto nel lavoro che ci attende nei prossimi

giorni cercando, come abbiamo già detto, di migliorare gli strumenti varati dal Governo.

Nelle prossime ore la Commissione, raccogliendo le proposte e le analisi qui avanzate, potrà operare una sintesi degli aspetti più importanti da considerare e che dovrebbero portarci ad emendare i provvedimenti del Governo, che durante l'audizione è stato sempre presente, sia pure sullo sfondo e non direttamente; a beneficio del Governo desidero osservare che, in parte per improvvisazioni storiche, in parte per situazioni internazionali, esso assume spesso determinate decisioni in un certo giorno e presenta il relativo testo dopo sol qualche ora. Ciò crea problemi a livello di coordinamento, soprattutto per quel che riguarda gli uffici legislativi, in particolare quello della Presidenza del Consiglio, come stiamo verificando in questi giorni ed in queste ore. A differenza dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, però, noi avremo a disposizione non solo qualche ora ma alcuni giorni, e quindi potremo fare la nostra parte. In questo senso le vostre provocazioni ed analisi sono state utilissime e certamente ne faremo tesoro.

La seduta termina alle 19.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 23 ottobre 1992.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO