

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 GIUGNO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DEL COMITATO **SILVIO MANTOVANI**

La seduta comincia alle 11,45.

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che il gruppo federalista europeo ha chiesto che la pubblicità della seduta sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

**Audizione
del professor Antonio Marzano.**

PRESIDENTE. Proseguiamo oggi l'indagine conoscitiva sui vincoli e fattori di rigidità per le strategie di contenimento e le politiche di gestione del debito pubblico avviata il 27 maggio scorso. Il nostro primo interlocutore è il professor Antonio Marzano, docente di politica economica e finanziaria alla facoltà di scienze politiche dell'università di Roma ed alla LUISS al quale, per economia di tempo, do subito la parola, ringraziandolo vivamente per aver accolto il nostro invito.

ANTONIO MARZANO. Sono io a ringraziare per l'invito che mi è stato rivolto che, oltre ad onorarmi, mi da l'occasione per esprimere alcune idee sulla finanza pubblica nell'attuale contesto economico. Preliminarmente sottolineo che il risanamento ed il riequilibrio, sia pur graduale, della finanza pubblica non possono essere perseguiti alla stregua di unico obiettivo. Se l'obiettivo da perseguire fosse soltanto

questo, la sua realizzazione sarebbe relativamente facile; il problema è che occorre perseguire questo obiettivo tenendo conto delle condizioni in cui versa l'economia e valutando gli effetti provocati dagli interventi su di essa, il che rende difficile la soluzione della questione.

L'Europa sta vivendo una difficile fase recessiva, che colpisce soprattutto i paesi che ancora aderiscono allo SME; per molte nazioni l'attuale recessione è la più grave del dopoguerra. Nel 1993 è prevista una caduta del PIL in Germania di circa il 2 per cento e in Francia dell'1 per cento: minore sarà l'impatto recessivo nei paesi che hanno scelto di far fluttuare la propria valuta, come l'Italia, mentre una qualche crescita è prevista in Gran Bretagna che ha adottato politiche espansive fiscali e monetarie.

L'Europa registrerà, nel suo insieme, tassi di crescita negativi nel 1993 e tassi di crescita positivi, ma inferiori al potenziale di lungo periodo non solo nel 1994 ma anche probabilmente nel 1995. D'altronde sono attesi stimoli, ma non molto significativi, da parte degli Stati Uniti. Il risultato sarà un aumento del tasso di disoccupazione in Europa previsto dall'O-CSE pari all'11,4 per cento nel 1993 e al 12 per cento nel 1994.

Il processo di aggiustamento del bilancio pubblico in Italia si inserisce dunque in un non favorevole scenario economico internazionale, il che rende più complicato qualsiasi piano di rientro degli squilibri della finanza pubblica. In questo scenario è necessario definire la natura dell'obiettivo della politica di bilancio. A me pare resti centrale la stabi-

lizzazione del rapporto debito pubblico-PIL. La continua crescita di tale rapporto è alla base della crisi finanziaria e del cambio che l'Italia ha sperimentato la scorsa estate, anche se hanno operato altri elementi come l'esigenza dell'aggiustamento dei rapporti di cambio in Europa, il venir meno del coordinamento delle politiche monetarie e il progressivo indebolimento delle economie europee. La stretta fiscale di luglio e settembre (che in definitiva ha creato un impatto recessivo pari al 2 per cento del PIL) è arrivata troppo tardi, quando ormai le aspettative del mercato si erano alterate. Da qui la crisi della lira, la caduta delle quotazioni dei titoli di Stato e il netto aumento della preferenza per la liquidità sull'interno.

L'esigenza di stabilizzare i mercati finanziari ed evitare l'innescò di nuove crisi finanziarie, in un contesto di libera circolazione dei capitali, passa attraverso la stabilizzazione del rapporto debito pubblico-PIL. Devo aggiungere che, a mio parere, il perseguimento di obiettivi ancor più restrittivi di questo creerebbe problemi seri. Rimango fedele all'obiettivo della stabilizzazione del rapporto debito pubblico-PIL. È importante però che ciò avvenga entro il prossimo biennio: i mercati e i risparmiatori hanno bisogno, nell'immediato, di sapere che l'aggiustamento della finanza pubblica è fattibile in tempi relativamente brevi.

Quanto alle previsioni per il piano di rientro, l'obiettivo principale del piano Amato era la stabilizzazione del rapporto debito-PIL entro il 1994. A tal fine dovevano essere impostati interventi fiscali restrittivi pari rispettivamente al 2,2 per cento, all'1,4 per cento e all'1,9 per cento del PIL nel triennio 1993-1995. Il limite principale di quel piano erano ipotesi di crescita del PIL ottimistiche, non solo per il 1993 ma anche per l'anno successivo.

Già nel 1993 un tasso di crescita del PIL inferiore a quello previsto ha prodotto un aumento ciclico del disavanzo e problemi sorgono anche in relazione ad alcuni capitoli della manovra di bilancio.

Tenuto conto della minore crescita attesa del PIL anche per gli anni succes-

sivi e dello sfondamento ereditato dal 1993, il raggiungimento di un rapporto del 112,3 per cento nel 1995 del rapporto debito pubblico-PIL è altamente irrealistico (questo risultato era previsto dal piano Amato). L'unico modo di raggiungere tale valore, ma nel 1996, sarebbe quello di effettuare, nel biennio 1994-1996, interventi fiscali restrittivi, al netto dell'aggiustamento della dinamica degli interessi - cioè al di là di quello che può accadere sul fronte della riduzione dei tassi di interesse - pari, come valore cumulato, al 6,3 per cento del PIL, con conseguenze facilmente immaginabili per l'economia italiana. Ripeto, l'obiettivo individuato dal piano Amato è da mettere da parte, in quanto è divenuto irrealistico.

Tenuto conto dello sfondamento degli obiettivi già avutosi nel 1993, si possono avanzare previsioni sulle seguenti ipotesi: innanzitutto, nel 1993 la crescita del PIL sarà quasi nulla (+ 0,1), sebbene, sul finire dell'anno, potranno esserci i primi segni di una ripresa. Il contributo positivo dato dall'export netto non riesce fino ad allora a compensare la stretta fiscale e la caduta degli investimenti. Un tasso di crescita al di sotto del potenziale è prevedibile anche per il 1994, sebbene ci sarà un tasso di crescita dell'1,2 per cento nel 1994 e del 2,3 per cento nel 1995 come si evince dalla tabella relativa alle previsioni contenuta nella sintesi che ho consegnato alla Commissione.

In secondo luogo, la dinamica dell'inflazione (misurata dal deflatore del PIL) è leggermente più sostenuta di quella assunta nel piano Amato. Anche a questo proposito ho formulato alcune previsioni indicate nella tabella.

In terzo luogo il livello dei tassi di interesse sul mercato monetario (per l'esattezza si tratta del tasso marginale di rifinanziamento sul debito) è più basso di quello assunto dal piano Amato, non solo per il 1993 ma anche per il 1994. Prevedo cioè tassi di interesse un po' più bassi rispetto a quelli del piano Amato per il 1993 ed anche per il 1994.

Alla base di questo assunto vi sono due ordini di considerazioni. La prima è che, allorché la Bundesbank si renderà conto che la recessione è più lunga di quella prevista, il ribasso dei tassi di interesse in Germania sarà più consistente di quello che si è avuto negli ultimi mesi e proseguirà anche nel 1994. Si tratta di una congettura che mi sento di avanzare, ma naturalmente quella della Bundesbank è una politica difficile da prevedere.

La seconda considerazione o ipotesi si basa sul mantenimento di condizioni di credibilità dell'attuale impianto di politica economica e sul progressivo rientro degli elementi di instabilità finanziaria tuttora presenti. Se invece non vi fosse credibilità nell'azione del Governo, questo farebbe rialzare i tassi di interesse e lo stesso accadrebbe se i fenomeni di instabilità che ancora serpeggiano dovessero manifestarsi ulteriormente.

Nel 1993 l'impatto restrittivo discrezionale della politica fiscale è leggermente inferiore (2 per cento rispetto al 2,2 per cento) rispetto all'impostazione originaria del piano Amato. Ciò implica che nel 1994 sarà necessario effettuare una manovra restrittiva, sempre di natura discrezionale, superiore a quella originariamente prevista (1,7 rispetto all'1,4 per cento).

In conclusione, l'ipotesi di previsione che ho esposto contempla, come indicato nell'ultima parte della tabella, interventi restrittivi di natura fiscale nell'ordine dell'1,7 per cento nel 1994 e dell'1,3 per cento nel 1995. Questi interventi però otterranno, quanto al rapporto debito pubblico-PIL non il risultato previsto nel piano Amato diventato irrealistico, ma un aumento di tale rapporto fino al 1994, quando arriverà a 119,5 per cento, per stabilizzarsi poi dal 1995 in poi; per il 1995 sarà pari a 119,4 e per il 1996 dovrebbe risultare lievemente inferiore.

In altre parole, mi sento di poter affermare che l'obiettivo del piano Amato salta, ma occorre conservare quello della stabilizzazione del rapporto debito pubblico-PIL; sarà possibile farlo, seguendo

l'ipotesi prospettata, alla fine del 1995, tuttavia tale rapporto anche se stabilizzato, sarà più alto di quello previsto dal piano Amato perché se cercassimo di ridurlo le conseguenze sull'economia sarebbero quasi insostenibili.

Nel triennio 1993-1995 la politica di bilancio quindi non potrà che continuare ad avere un'impostazione restrittiva. Unitamente al concorso della debole crescita economica internazionale e del processo di ristrutturazione in atto in molti settori della nostra economia, si avrà comunque un impatto negativo sull'andamento del PIL e sull'occupazione. Rimane perciò ferma l'esigenza di gestire la politica monetaria e del cambio al fine di stabilizzare l'economia intorno a tassi di crescita non recessivi. In altre parole, rimane l'esigenza di una politica monetaria dei tassi di interesse e del cambio che compensi gli effetti restrittivi derivanti all'economia dalla politica della finanza pubblica e che quindi consenta, tutto sommato, all'economia di avere tassi di sviluppo modesti ma positivi nel 1994 e nel 1995.

L'esigenza di una politica monetaria di questo tipo è fondamentale non solo per tenere sotto controllo la crescita della disoccupazione nel medio termine, ma anche per rendere credibile qualsiasi piano di rientro della finanza pubblica. Infatti, a mio giudizio, una situazione di stagnazione, o peggio di recessione, prolungata per troppo tempo innescherebbe un circolo vizioso di nuovi interventi restrittivi (perché la stagnazione peggiora il disavanzo pubblico e quindi imporrebbe nuovi interventi di questo genere), ulteriore rallentamento del PIL, mancato rispetto degli obiettivi di bilancio e necessità di nuovi interventi restrittivi sul bilancio pubblico. Questo sarebbe il circolo vizioso in termini di bilancio.

D'altra parte, resta non secondaria, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, l'esigenza di ridurre il tasso di inflazione. Ciò anche per il raggiungimento degli obiettivi fiscali. Infatti, spostare il *trade-off* tra crescita dell'economia ed inflazione verso tassi di sviluppo più sostenuti

del PIL, in un contesto di recessione europea, significherebbe oggi effettuare una politica monetaria più aggressiva, con conseguenze negative sul tasso di cambio e su quello di inflazione. Nel breve termine, infatti, una politica monetaria più espansiva potrebbe ottenere tassi a breve termine nettamente più bassi del livello attuale, in termini sia nominali sia reali, ma lo stesso non potrebbe dirsi per i tassi a lungo termine.

Desidero chiarire che una politica monetaria espansiva riesce a ridurre i tassi di interesse a breve, ma poiché suscita aspettative inflazionistiche nel lungo periodo, fa aumentare i tassi di interesse a lungo termine, che incorporano le aspettative inflazionistiche del pubblico. Per paradosso, quindi, una politica monetaria espansiva riduce i tassi a breve ma fa crescere quelli a lungo, che sono più importanti per gli investimenti.

Nel breve termine, dicevo, i tassi a breve potrebbero risultare più bassi, ma lo stesso non potrebbe dirsi per quelli a lungo termine a causa del ricostituirsi delle aspettative inflazionistiche e della maggiore preferenza per la liquidità sull'interno. Le conseguenze circa la dinamica degli interessi sul debito pubblico potrebbero essere anche dubbie, se aumentano i tassi a lungo, a meno che non si accetti di accorciare la durata del debito, cioè di finanziare con titoli a breve.

La stabilizzazione non recessiva dell'economia, la riduzione del tasso di inflazione e del rapporto tra debito pubblico e PIL sono i tre obiettivi centrali della politica economica. Per raggiungere questo complesso di obiettivi è necessario definire una dinamica salariale in linea con l'inflazione programmata e mantenere un tasso di cambio fluttuante. Sono preoccupato della voce, che ogni tanto circola, di un rapido rientro della lira nello SME. Secondo me, non siamo ancora in grado di fare questo passo ed è bene tenere ancora la lira fluttuante.

L'economia italiana subisce nello stesso tempo, infatti, impulsi recessivi di carattere internazionale che si sommano

ad una politica fiscale restrittiva. Per stabilizzare l'economia su tassi di crescita non depressi è necessario mantenere il tasso di cambio della lira leggermente sottovalutato fino a che non risulterà effettivo e definitivo l'aggiustamento degli squilibri della finanza pubblica.

In sintesi, gran parte della sfida si gioca nel breve periodo: la politica di bilancio deve continuare ad essere impostata al fine di ottenere una stabilizzazione del debito pubblico-PIL nel prossimo biennio, non prima; la politica monetaria deve mantenersi cauta al fine di comprimere le aspettative inflazionistiche, ma anche al fine di abbassare i tassi di interesse ogni qualvolta si registrano « progressi » dal lato del recupero della credibilità, soprattutto dei risparmiatori.

Per quanto riguarda la gestione del debito pubblico, lo scenario di debole crescita economica limita l'ampiezza degli interventi restrittivi sul bilancio pubblico. La presenza di un crescente surplus primario, inoltre, conferisce importanza ad una gestione del debito pubblico capace di minimizzare, per un dato livello di tassi di interesse presenti sul mercato monetario, il volume degli oneri per interessi sul debito pubblico.

La necessità di allungare la vita media del debito impedisce una gestione delle emissioni tale da sfruttare la progressiva inclinazione positiva della curva dei rendimenti. In altre parole, i tassi di interesse a breve potrebbero essere più bassi, ma se vogliamo allungare la durata del debito pubblico non possiamo sfruttare questo vantaggio perché i tassi di interesse a lungo saranno invece più alti per la ragione che dicevo prima.

In questo contesto è perciò necessario analizzare nuove tipologie di titoli. Cercherò quindi di esaminare alcune di tali tipologie, di cui si parla spesso nel nostro paese, cercando di valutarne le opportunità effettive.

Titoli in valuta estera: l'emissione di questi titoli (oltre a quelli già emessi in ECU), sia a breve sia a medio-lungo termine, può comportare un'effettiva diminuzione dell'onere per interessi se si

presuppone un effettivo impegno del Governo italiano per una politica di cambio stabile. Solo se le aspettative riguardassero un cambio stabile, i tassi di interesse sui titoli potrebbero essere bassi; viceversa se esistesse il rischio di una svalutazione del cambio, i sottoscrittori richiederebbero tassi di interesse più alti.

L'esigenza di mantenere il regime di fluttuazione della lira non favorisce nell'immediato un massiccio ricorso all'emissione di titoli in valuta estera. In seguito, ovvero se risultasse consolidato l'aggiustamento della finanza pubblica, l'emissione di questi titoli potrebbe rivelarsi importante non solo per gli investitori esteri, ma anche per quelli domestici, in quanto potrebbe rappresentare un importante annuncio di controllo delle aspettative inflazionistiche. In altre parole, finché la lira fluttua liberamente, questi titoli non avranno l'opportunità di essere utilizzati.

Inoltre, vi sono i titoli con *warrant*, cioè i titoli convertibili in azioni. La loro emissione è legata al piano di privatizzazioni ed implica la definizione di un preciso, e a questo punto vincolante, piano cui legare la conversione dei titoli. Il ricorso a questo tipo di titoli appare consigliato sia dalla difficoltà in cui versano i grandi gruppi privati – attualmente non in condizioni di acquisire azioni delle imprese pubbliche – sia dalla opportunità di ricorrere ad azionariati diffusi. Occorrerebbero però dei provvedimenti di incentivazione – al fine di indurre il pubblico a convertire i titoli pubblici in azioni – tra i quali suggerirei un regime di non nominatività azionaria (mi rendo conto, è una proposta coraggiosa) in quanto è difficile che un risparmiatore, il quale detiene un titolo pubblico al portatore, possa convertirlo con facilità in azioni che invece sono nominative. Un modo per agevolare l'operazione consiste proprio nell'abolizione della nominatività azionaria, soprattutto se si tratta di azionariato diffuso, non di controllo della società.

Infine, i titoli con capitale indicizzato sul tasso d'inflazione. In maniera analoga

ai titoli emessi in valuta estera, l'emissione di questa tipologia di titoli può rivelarsi efficace, nel senso di ridurre *ex post* l'onere sul debito pubblico, soltanto se l'inflazione effettiva risulterà inferiore alle aspettative inflazionistiche oggi scontate nei rendimenti dei titoli a medio-lungo termine. Attualmente i tassi d'interesse sui titoli a medio-lungo termine sono alti perché incorporano la previsione di inflazione da parte dei risparmiatori e degli operatori. Per ottenere un tasso d'interesse più basso con i titoli indicizzati all'inflazione storica, occorre che il tasso di inflazione effettivo sia più basso di quello previsto (il quale « tiene su » i tassi d'interesse a lungo periodo). Solo a questa condizione si potrà registrare un risparmio negli interessi.

In sintesi, l'impianto di politica economica, la necessità di rifinanziare il debito e la non completa credibilità antinflazionistica della politica economica rendono difficile l'emissione di titoli con capitale indicizzato sul tasso d'inflazione, e limitata, nel breve periodo, quella dei titoli in valuta estera. Estremamente interessante sembra invece l'emissione di titoli con *warrant*, anche se l'ammontare in emissione – in funzione del totale delle aziende privatizzabili – risulta abbastanza limitato in relazione al volume del debito da rifinanziare ogni anno.

Quanto agli interventi sulla spesa, alcuni interventi di politica fiscale sono necessari, anche se più modesti di quelli che sarebbero utili per raggiungere gli obiettivi del piano Amato, ormai quasi irrealistici. È importante che la manovra di bilancio si basi in avvenire prevalentemente su economie dal lato della spesa, crescendo nel paese l'insofferenza verso un livello di pressione fiscale ormai elevatissimo, da anni in continua ascesa, e in alcuni settori prossimo all'incostituzionalità. Nel comparto immobiliare le imposte gravanti raggiungono una quota pari circa al 65 per cento (naturalmente mi riferisco alla insofferenza di chi paga le imposte, dal momento che chi non le subisce non ne soffre).

I tagli di spesa con riflessi negativi minori (ed anzi, con effetti positivi) sull'economia sono quelli derivanti dall'eliminazione di sprechi o dal recupero di efficienza – si può tagliare la spesa pubblica abolendo gli sprechi o migliorando l'efficienza dell'apparato –; questo tipo di risultato può essere conseguito statuendo riduzioni di spesa percentualmente eguali per i dicasteri, lasciando ai rispettivi responsabili la scelta delle modalità di realizzazione (secondo i suggerimenti della commissione Steve cui ho avuto il piacere di partecipare alcuni anni or sono, che ha trattato il tema della produttività e dell'efficienza della spesa pubblica). Il vantaggio di attuare riduzioni uguali per tutti i ministeri è duplice e consiste da un lato nel garantire una qualche equità, perché si taglia nella stessa misura, dall'altro nel far emergere il problema dell'eliminazione degli eventuali sprechi migliorando l'efficienza dell'intero apparato.

In secondo luogo, sembra giunto il momento di avviare un'indagine parlamentare che nel volgere massimo di un semestre esplori le caratteristiche del nostro Stato sociale. Vi è motivo di ritenere che la sua ramificazione e complessità sia tale da oscurare il significato ultimo di una politica redistributiva di cui finiscono per beneficiare, direttamente o indirettamente, tutte le componenti della nostra società. Se qualcuno chiedesse a chi prende e a chi dà lo Stato sociale, si potrebbe rispondere che lo Stato prende da tutti, dando a tutti, elargendo anche a chi non ne ha effettiva necessità (ricordo la cumulabilità dei benefici, il costo delle università – una spesa regressiva in quanto è uguale qualunque sia il livello del reddito –, le pensioni di invalidità e via dicendo) e forse trascurando le nuove esigenze per casi di povertà non previsti.

Parallelamente all'indagine parlamentare sullo Stato sociale ne proporrei un'altra per il settore dei trasferimenti alle imprese la cui gestione, oltre a suscitare le note riserve in sede comunitaria (la quale ritiene che tali trasferi-

menti alterino la concorrenza), potrebbe risultare in molti casi di discutibile efficacia in quanto favorisce usi finanziari anziché produttivi delle risorse erogate.

Inoltre, occorrerebbe gradualmente ricondurre l'indebitamento pubblico alla sua funzione fisiologica di finanziamento delle sole spese di investimento, come mi pare abbia sottolineato anche il professor Monti in una precedente audizione.

L'onere che con il debito pubblico viene trasferito sulle giovani generazioni risulta attenuato nella misura in cui queste ereditino insieme con il debito anche un corrispondente capitale fisso sociale, quali infrastrutture moderne, reti idriche efficienti e servizi pubblici adeguati. In altri termini, il trasferimento dell'onere sulle generazioni future si annulla se queste oltre al debito pubblico ereditano un capitale produttivo pubblico finanziato con quel debito pubblico.

Infine, la crescita dell'economia si gioverebbe di un clima competitivo più efficace se la politica di trasferimento alle imprese – che in qualche modo altera le condizioni della concorrenza – fosse sostituita da una politica di opere pubbliche a disposizione di tutti, dal momento che solo alcune imprese beneficiano dei trasferimenti secondo il giudizio dei ministeri o delle amministrazioni preposte alle stesse operazioni di trasferimento.

Signor presidente, resto a disposizione dei commissari per eventuali chiarimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Marzano per la sua esauriente relazione e invito i colleghi, che lo desiderino, a porre domande al nostro interlocutore.

GIOVANNI ZARRO. Non ho avuto la possibilità di seguire dall'inizio l'esposizione del professor Marzano, vorrei però ugualmente porre alcune domande.

Ricordo che nell'autunno del 1992, cioè quando la situazione economica era più difficile e molti pensavano che il nostro paese si trovasse in prossimità di una crisi finanziaria, un imprenditore

italiano, tal De Benedetti, suggerì come forma di gestione del debito pubblico di trasformare i titoli in obbligazioni. Mi sono ricordato di questa proposta leggendo la parte della relazione del professor Marzano relativa appunto alla gestione del debito pubblico, nella quale si considerano titoli in valuta estera, titoli con *warrant* e titoli con capitale indicizzato sul tasso di inflazione, ma non quelli da me ricordati. Il dato non è molto importante, ma vorrei sapere se la proposta e il suggerimento di De Benedetti, a parte la convenienza politica, abbia una sua validità scientifica.

Sono d'accordo con il professor Marzano, ma credo che lo siamo tutti, che il problema dello squilibrio del bilancio debba essere governato attraverso una riduzione delle spese pubbliche. Non so dove l'ho letto, ma credo di ricordare che la pressione fiscale in Italia sia pari al 42,8 per cento del PIL e che viceversa il complesso delle spese sia intorno al 58 per cento; praticamente siamo intorno ad una differenza di sedici punti. Per stare in linea con la CEE dovremmo avere, se confermassimo la pressione fiscale, solo tre punti in più rispetto al 42,8 per cento; circa il 46 per cento. In questo modo, anche secondo le indicazioni del professor Monti, il dato sarebbe fisiologico, nel senso che il debito servirebbe a finanziare in deficit semplicemente le spese di investimento, determinando con ciò il circuito virtuoso, al quale il nostro ospite ha fatto giustamente riferimento, per il quale, dovendo trasferire alle nuove generazioni il debito, gli trasferiamo anche l'utilità di un patrimonio pubblico, di un capitale fisso sociale che con quel debito è stato costruito.

Molti dicono addirittura che occorre abbassare la pressione fiscale ed arrivare al 40 per cento; i punti da abbattere quindi non sarebbero più sedici ma diciotto, il che sarebbe come abbattere 280 mila miliardi di lire; non mi sembra semplice. Allora, le indicazioni di eliminare gli sprechi, di una eventuale ripulitura dello Stato sociale e di una eventuale contrazione, anche sulla base dei sugge-

rimenti della CEE, dei trasferimenti alle imprese, possono essere utili per ottenere questo risultato? Diversamente, quale taglio di spese pubbliche bisognerebbe ancora fare?

LUIGI MARINO. Desidererei dal professor Marzano un'opinione più esplicita sulla proposta Monti di allungamento della durata dei titoli. La proposta di eliminazione degli sprechi, sulla base di un taglio percentualmente uguale per tutti i dicasteri mi lascia però profondamente perplesso; la proposta, infatti, è solo apparentemente equa perché, al di là dei discorsi sulla collegialità del Governo – io sono all'opposizione ma questi sono problemi ancora irrisolti – che senso ha diminuire, ad esempio, il 5 per cento lo stanziamento per il Ministero della ricerca scientifica e nella stessa misura il bilancio della difesa, sul quale il Presidente della Repubblica è intervenuto pochi giorni fa per rilevare come ci sarebbe ben altro da tagliare, se non altro alla luce dei rilievi della Corte dei conti circa la improprietà e difformità degli impegni assunti? Questa proposta, quindi, che potrebbe apparire equa finirebbe invece per risultare politicamente insostenibile e inaccettabile dal punto di vista finanziario. Il discorso vero è la selezione rigorosa della spesa, il che implica una precisa responsabilità politica di Governo.

Per quanto riguarda il programma dello Stato sociale, ho cercato anche di leggere tra le righe, sperando di sbagliarmi. Il professor Marzano ha osservato giustamente che per gli immobili stiamo ormai rasentando questioni di costituzionalità. Io credo che siamo ormai al livello della incostituzionalità perché a volte confondiamo la proprietà di un immobile con la capacità contributiva del soggetto. Posso assicurare che nella nostra realtà meridionale vi è un'infinità di disoccupati senza reddito che hanno ereditato non un appartamento ma solo una parte di esso; in questi casi, dov'è la capacità contributiva del soggetto? Su questo, quindi, sono d'accordo, ma per lo Stato sociale il problema vero è costituito

dal sistema delle agevolazioni che diventano inique per il grosso male dell'evasione fiscale. Il punto non risolto è l'equità fiscale. In queste condizioni lo Stato sociale diventa ingiusto, costa molto alle famiglie che pagano le tasse e premia solo l'evasore, cioè alle famiglie ricche che risultano povere, che usufruiscono così di tante agevolazioni cui invece non avrebbero diritto. Questo è il nodo vero del problema, che non ho rilevato in modo particolare nell'esposizione del professor Marzano, a meno che non sia nascosto tra le righe. Se si vuole risolvere il problema triplicando solo le tasse universitarie, per me è inaccettabile; se invece si vuole dare una soluzione, stando le famiglie ricche che si avvantaggiano ingiustamente di borse di studio e di tante altre agevolazioni, allora è diverso.

Vengo ora ad un'ultima domanda, che pongo con umiltà. Sono molto perplesso sulla proposta del professor Marzano, ma non ho gli strumenti tecnici e culturali adeguati per comprendere il bivio di fronte al quale mi trovo: che si fa, si allunga il debito, come suggerisce Monti, con un tasso del 3 per cento, tenendo conto dell'inflazione e con qualche agevolazione fiscale protratta nel tempo, o si abbassano gli interessi fin da adesso, come sostengono altri? La proposta si trasformare il debito in titoli con *warrant* può apparire affascinante, ma allo stato — lo dico con grandissima umiltà — non mi sembra immediatamente praticabile.

BRUNO SOLAROLI. Desidero porre domande molto semplici, rivolte soprattutto a comprendere alcune delle considerazioni prospettateci dal professor Marzano. Mi interessa in particolare, ad esempio, l'andamento del prodotto interno lordo nel 1993, in quanto ci sono stati forniti dati difformi.

Il Governo prevede che per il 1993 il PIL aumenterà dallo 0,3 per cento allo 0,5, mentre il Governatore della Banca d'Italia — stando alle notizie riportate dagli organi di stampa — parla addirittura dello 0,9 per cento, il che rappresenta una

previsione più ottimistica rispetto a quella dell'esecutivo. Attesa l'attendibilità di tali stime ed alla luce della situazione economica del nostro paese, mi domando come si concili questo con le dichiarazioni di chi ritiene che l'andamento sarà pari allo zero se non addirittura sotto lo zero — ultimo in ordine di tempo il professor Arcelli — e con la sua prospettiva, professor Marzano, di un andamento pari allo 0,1 per cento. Poiché ritengo che tale questione non sia irrilevante per il 1993, anche per le conseguenze che si produrranno sulla situazione economica e sulla finanza pubblica, vorrei avere qualche chiarimento.

Nel nostro paese la pressione fiscale ha raggiunto livelli considerevoli, nonostante sia attestata sulla media comunitaria (anzi qualcuno sostiene sia più elevata); ciò determina un impatto sociale molto forte oltre a proteste e polemiche a fronte delle quali sembra affermarsi una linea di invarianza fiscale, per i prossimi anni, nel rapporto tra prelievo fiscale e PIL. Vorrei comprendere questo aspetto, posto che l'affermazione di tale tendenza implicherebbe un aumento delle entrate, il cui incremento è legato sia all'andamento del PIL sia al recupero delle entrate *una tantum* in corso d'anno. Non ho fatto i conti esattamente, tuttavia mi pare che nel 1994, se si vuole mantenere l'invarianza fiscale recuperando le perdite di gettito legate alla decadenza dei provvedimenti *una tantum*, si dovrebbe ricorrere ad un prelievo di 10-12 mila miliardi.

Lei propone una manovra aggiuntiva di maggiori entrate, rispetto al rapporto reale entrate-PIL nel 1993, pari all'1,7 per cento del PIL. Ho interpretato bene? Le chiedo questo perché se si dovessero recuperare le entrate *una tantum* e contemporaneamente proporre un aumento dell'1,7 per cento, il problema si complicherebbe enormemente a fronte della situazione fiscale italiana e delle proteste in atto.

Quanto ai dati relativi ai tassi d'interesse, lei sostiene che occorre da un lato attuare una politica fiscale restrittiva,

dall'altro tener ferma la politica monetaria dei cambi al fine di stabilizzare l'economia intorno a tassi di crescita non eccessivi. Alla luce di questo vorrei capire che ipotesi formula rispetto a possibili operazioni di riduzione dei tassi. La tabella contenente le previsioni, allegata alla sua relazione, non mi sembra « fortissima » in quanto mi pare si muova nell'ambito di un ragionamento che – lo ripeto – prevede una politica fiscale fortemente restrittiva accompagnata da una politica monetaria, soprattutto relativa ai tassi d'interesse, ancora cauta nonostante le rivendicazioni provenienti da alcune componenti sociali, come per esempio la Confindustria. Vorrei conoscere la sua opinione in argomento e le considerazioni che ne costituiscono la base.

GABRIELE OSTINELLI. Nel formulare i quesiti al professor Marzano mi ricollegherò alla relazione del professor Monti, nella quale in maniera abbastanza suggestiva si parla del contenimento, o perlomeno dell'azzeramento, del disavanzo di parte corrente che, secondo calcoli eseguiti, potrebbe portare nel 1994 ad una ipotesi di manovra pari a 90 mila miliardi. Vorrei conoscere la sua opinione in merito, alla luce delle sue affermazioni circa le possibili ricadute sull'economia.

Il secondo quesito concerne la stabilizzazione del rapporto debito pubblico-PIL – che costituisce l'obiettivo individuato – che conduce a valori del 119 per cento nel 1995-1996. Considerato che il trattato di Maastricht identifica un obiettivo diverso, quantificato intorno al 60 per cento, e tenuto conto che comunque il raggiungimento della stabilizzazione rappresenta un risultato notevole, vorrei sapere che cosa può accadere con riferimento al valore della moneta. Stando al comportamento dei partner europei, i quali probabilmente sono prossimi alla stabilizzazione se non l'hanno addirittura già conseguita, a mio parere si assisterà alla svalutazione della lira. Domando quindi che effetti questa può produrre rispetto al lancio di nuovi titoli obbliga-

zionari o del debito pubblico che, pur prevedendo interessi bassi, non possono non tener conto delle aspettative degli operatori legate alla svalutazione della nostra moneta.

FEDE LATRONICO. Vorrei rivolgere anch'io alcuni quesiti al professor Marzano. Gli oratori susseguitisi hanno posto l'accento sui collegamenti della crisi generalizzata e in particolare sulla situazione italiana. D'altra parte è dal 1964 che « vantiamo » la passività del bilancio ed un debito pubblico vertiginosamente in aumento di anno in anno, il che si pone in contrasto con le tendenze registrate da altri paesi, la cui situazione economica e finanziaria era più fluida dell'attuale. Analizzando il dato storico – che è inconfutabile – penso che occorrerebbe porre l'accento sulla gestione interna al paese, con minori collegamenti rispetto alla crisi generalizzata.

La crisi generalizzata è iniziata da poco; in passato abbiamo avuto altre crisi, ma quello del debito italiano è stato sempre un *trend* in aumento, mentre negli altri paesi magari è stato fluttuante. Allora, nella poca esperienza parlamentare maturata, circa dodici mesi, ho potuto constatare che il Parlamento approva leggi – ed è la battaglia che portiamo avanti con Ostinelli – per le quali non sono previsti o quantizzati gli oneri per l'anno in corso né per il futuro. Cito ad esempio la delega in materia di sanità, che invece di produrre una contrazione della spesa pubblica, ha determinato, secondo i dati forniti dai giornali, un aumento di 8 mila miliardi. Questo dovrebbe essere considerato, penso, un male endemico e vorrei sapere dal professor Marzano cosa possa suggerire al Parlamento, nella sua veste di consulente, per ovviare a tale problema.

Siamo di fronte ad una serie di leggi emanate oggi che pongono le basi per il dissesto finanziario degli anni 1994, 1995 e 1996, mentre esistono norme specifiche sulla copertura delle leggi.

Per quanto riguarda il discorso fiscale, mi chiedo come possiamo pensare di

portare avanti in queste condizioni la competitività delle nostre attività imprenditoriali – ovviamente mi riferisco anche a quella privata, non solo all'imprenditoria di Stato, che fruisce già di trasferimenti economici che ritengo, come lamenta la CEE, illeciti –, mantenendo la pressione fiscale attuale, che da anni favorisce il sommerso e l'evasione fiscale.

Sappiamo bene infatti che chi ricorre al sommerso non è più recuperabile, dal momento che vivere e lavorare in questa condizione è molto facile e lucroso e le indagini fiscali riguardano sempre l'emerso e non il sommerso perché, come ebbe modo di affermare l'allora ministro Gorla in una audizione del luglio scorso, i mezzi di indagine a disposizione non sono tali da contenere o comunque controllare il sommerso. Ciò dimostra che siamo già al di fuori dell'equità fiscale giacché viene premiato chi lavora nel sommerso e si bacchetta chi lavora nell'emerso; è questa la prima e la più grande ingiustizia fiscale.

Com'è possibile, chiedo, recuperare questa grande quantità di sommerso? Nel nostro paese il fenomeno del doppio lavoro non è mai stato censito; spesso si tratta di lavoro al cento per cento in nero con un doppio danno, quello dello Stato per i mancati proventi fiscali e quello del mercato del lavoro perché in questo modo si rubano posti di lavoro a giovani che così restano disoccupati.

Come pensa il professor Marzano che si possa ovviare a tale situazione, che è, a mio giudizio, anche una delle grandi cause dell'indebitamento e del malessere pubblico italiano? Il professor Marzano ha anche accennato, per riprendere quanto già sottolineato dal collega Solari, a mantenere la stessa pressione fiscale e abbassare il costo del lavoro; ma in che misura è possibile farlo per dare libertà operativa all'imprenditoria pur mantenendo una situazione – diciamo pure – di oppressione fiscale, perché quando ha parlato di situazione al limite della costituzionalità significa che siamo in pratica nell'oppressione fiscale?

ANTONIO MARZANO. Le domande sono state numerose e devo dire francamente che non prevedevo una simile partecipazione: questo prova comunque come il problema sia al centro dell'attenzione di tutti. Cercherò di rispondere come posso alle domande, anche se la risposta non potrà certo essere adeguata.

L'onorevole Zarro ha chiesto il mio punto di vista sulla proposta di De Benedetti, che io ricordo però come quella della conversione dei titoli di Stato in azioni di imprese. In questi termini, ne ho già parlato nella mia esposizione, alla quale vorrei permettermi di rinviare.

Per quanto riguarda il disavanzo pubblico, attualmente esso è previsto pari non al 16 ma al 10,3 per cento del PIL. Per arrivare al livello di Maastricht, che è del 3 per cento, la riduzione dovrebbe quindi essere di 7 punti entro il 1996. Questo, secondo me, è semplicemente impossibile, per la premessa che ho fatto al mio ragionamento, cioè per le condizioni critiche in cui versa l'economia.

Mi spiego: secondo me, il problema non è solo quello di sanare comunque la finanza pubblica. Se questo fosse l'unico obiettivo, lo si potrebbe anche raggiungere, immagino con qualche difficoltà di ordine politico, in tempi non lunghi. Il problema è sanare o avviare al risanamento la finanza pubblica senza troppi effetti negativi sulle attività produttive e sulla disoccupazione; fenomeno quest'ultimo rispetto al quale sono molto preoccupato. Se questo è il problema, non credo si possa raggiungere l'obiettivo del 3 per cento nel 1996 come prevede il trattato di Maastricht. Questo, secondo il mio punto di vista, ha due significati. In primo luogo, si tratta di usare la possibilità prevista dal trattato, che non è di realizzare i *target* del 3 per cento del disavanzo pubblico o del 60 per cento del debito pubblico, ma di mostrare chiare tendenze alla riduzione dei nostri rapporti verso i traguardi segnati dal trattato. In parole più semplici, ciò non significa che l'Italia debba arrivare assolutamente ad un disavanzo pubblico del 3

per cento del PIL o a un debito pubblico del 60 per cento del pubblico, ma può mostrare la tendenza a ridurre gli attuali rapporti verso quelli prefissati dal trattato.

Naturalmente sarebbe un problema di trattativa anche diplomatica, suppongo, quello che si porrebbe quando l'Italia risultasse non avere i requisiti previsti dal trattato ma presentasse tendenze verso quei livelli, per persuadere i partner comunitari circa il carattere abbastanza significativo di tali tendenze da permettere all'Italia di entrare nel club finale.

Il mio punto di vista – sono un economista e quindi non posso fare previsioni in altri campi – è che il ruolo dell'Italia in Europa è, tutto sommato, abbastanza importante, anche politicamente, per indurre i partner ad accogliere una tesi del genere. Dal punto di vista economico, però, pensare di ridurre il disavanzo pubblico al 3 per cento del PIL nel 1996 significa deflazionare a tal punto l'economia che il tasso di disoccupazione in Italia arriverebbe al 18-20 per cento, il che non mi sembra possibile.

Ecco perché ho indicato risultati diversi e, in particolare nella tabella inerente alle previsioni, ho previsto che il disavanzo del PIL presumibilmente alla fine di quest'anno sarà pari all'8,7 per cento per scendere al 6,7 per cento nel 1995. Si registra una tendenza alla riduzione, ma non è il 3 per cento previsto dal trattato di Maastricht.

L'onorevole Marino ha sottolineato problematiche corrette in linea di principio e dal punto di vista logico; nell'accettarle debbo richiamare me stesso alla considerazione che l'attuale situazione se non è ancora di emergenza, avuto riguardo alla crisi della finanza pubblica, risulta comunque molto molto pesante. Nella situazione odierna – che ripeto non è ancora di emergenza anche se si rivela estremamente complicata – bisogna seguire un altro criterio in aggiunta all'osservanza dei principi, quello cioè della praticità. In altri termini la realtà impone che si faccia qualcosa. La mia esperienza

di economista che ha assistito ad alcune discussioni circa i tagli alla spesa pubblica, mi induce a ritenere che se il taglio non sarà uguale per tutti i ministeri, si avvierà un confronto che rischia di provocare un disaccordo generale. I principi richiamati dall'onorevole Marino circa la selezione mi trovano d'accordo: l'economista parla sempre di selezione degli impieghi! Tuttavia se guardiamo alla realtà il modo per raggiungere un accordo consiste proprio nello stabilire che il taglio è uguale per tutti, il che ripeto, è un criterio di praticità.

Secondo problema. L'evasione fiscale rappresenta un problema rilevante e con l'attuale situazione dell'amministrazione finanziaria non si ottengono risultati adeguati. È accaduto storicamente che le funzioni dell'amministrazione finanziaria siano state delegate al contribuente. Quest'ultimo oggi svolge un'attività di competenza dell'amministrazione finanziaria, infatti si autotassa e calcola gli acconti: lo stesso condono e la compilazione del redditemetro non sono un modo per attribuire al contribuente una funzione accertativa che dovrebbe essere svolta dall'organo competente, ossia l'amministrazione finanziaria? La situazione non piace, ma è la realtà! Attenzione quindi, perché se aspettiamo di vincere l'evasione fiscale per incidere sulla finanza pubblica, rischiamo di perseguire principi validissimi, dimenticando però che il problema si pone in tempi relativamente brevi. Lei citava il caso del settore immobiliare: prenda il caso di una vedova che ha ricevuto in eredità la casa in cui vive e una pensione. In molti casi la pensione viene destinata in larga parte al pagamento dei vari oneri fiscali previsti dalle leggi (come l'ISI l'anno scorso e l'ICI quest'anno). Di qui la mia affermazione secondo cui la situazione del settore immobiliare è al limite dell'incostituzionalità sotto il profilo fiscale.

Altro problema. Sono un professore universitario e sono affezionato ai miei studenti, però devo anche dire che se non si fa loro pagare quello che occorre, si

rischia di risolvere il problema solo formalmente. Mi domando che cosa risponderebbero gli studenti al quesito: vorreste pagare un po' più ed avere in cambio un'università che funziona o viceversa? Non ho avuto il piacere di leggere gli interventi di alcuni colleghi che avete già ascoltato, come per esempio il professor Sylos Labini, il quale da tempo denuncia le condizioni in cui versa l'università italiana. Attenzione dunque a non equivocare, perché tenendo basse le tasse universitarie le esigenze dello studente vengono soddisfatte solo nominalisticamente, nel senso che all'allievo si dà una laurea di contenuto inferiore rispetto a quello che dovrebbe avere. Sarebbe meglio far pagare di più, dando in cambio una laurea più ricca di contenuti. Questa è la mia posizione.

L'onorevole Solaroli si è soffermato sulle previsioni relative al PIL. In effetti le previsioni hanno coperto un ampio ventaglio in quanto si va dal più 0,8 per cento al meno 0,2 per cento. La mia impressione è che il reddito nazionale quest'anno non vari molto rispetto all'anno precedente. Ciò significa che non diminuisce né aumenta sensibilmente. Devo ammettere di essere preoccupato dai consumi privati che non tirano: le famiglie hanno avvertito fortemente la pressione fiscale e stanno riducendo molto le spese di consumo. Se si riducono gli investimenti, che rappresentano il motore della crescita, la situazione non è delle migliori; se poi insieme con gli investimenti diminuiscono anche i consumi, le preoccupazioni aumentano.

In questo momento tira la componente estera della domanda italiana, ossia le esportazioni nette. Perciò penso che la lira debba mantenersi ancora sottovalutata; ciò consentirà al settore di tirare compensando, sia pur in una certa misura, l'andamento negativo degli investimenti e dei consumi.

Mi è stata rivolta una richiesta di chiarimento a proposito di quello che ho prospettato come contributo discrezionale del fisco. Per fisco intendo sia entrate sia

spese, cioè la politica fiscale nel suo complesso. La previsione del 2 per cento in più per il 1993 e dell'1,7 per cento dell'anno prossimo è il risultato virtuale di una manovra di aumento delle entrate e di riduzione delle spese, anche se nell'ultima parte della mia esposizione ho ribadito che a mio avviso si dovrebbe incidere di più sulla riduzione delle spese. Il meno 1,7 per cento rappresenta il risultato virtuale dell'aumento delle entrate e della riduzione delle spese, stante però l'attuale situazione si dovrebbe agire soprattutto sulla spesa.

Quanto ai tassi d'interesse, a prevedo un tasso d'interesse medio circa del 10,5 per cento nel 1993, del 10,3 per cento nel 1994 e del 9,6 per cento nel 1995. Parte dell'emissione del debito pubblico, circa il 45 per cento, è a media e lunga scadenza e i tassi sul debito esistente sono dati. Solo nelle prossime emissioni si potrà procedere alla riduzione dei tassi d'interesse. La media quindi deve tener conto del fatto che i tassi sulle emissioni precedenti sono alti; è da questa media che scaturisce quel tasso da lei ritenuto alto. In realtà quel tasso – che è medio – per essere quello che è, deve registrare una riduzione dei tassi d'interesse attuali dell'ordine di 2 punti.

Non ho avuto la possibilità di leggere la relazione del collega Monti e quindi non posso entrare nel dettaglio della sua proposta. Grosso modo, l'azzeramento del disavanzo di parte corrente comporta – alla luce di considerazioni che formulo ad occhio – una riduzione di 90 mila miliardi, che secondo me è troppo pesante per l'economia nell'attuale situazione e in quella relativa al 1994.

In altre parole, in linea di principio il disavanzo corrente non dovrebbe esistere; il bilancio dello Stato di parte corrente dovrebbe essere in pareggio ed eventualmente, come è avvenuto in passato, se non sbaglio prima del 1964-1965, dovrebbe presentare un avanzo corrente; questo, che si chiama anche risparmio pubblico, indicherebbe che nelle pieghe del bilancio pubblico vi è formazione di

risparmio che concorre al finanziamento degli investimenti pubblici.

Sono quindi d'accordo che non ci vorrebbe un disavanzo corrente, ma nelle attuali condizioni una manovra di 90 mila miliardi nel 1994 per azzerare il disavanzo, che si aggiungerebbe cumulativamente a quella da 93 mila miliardi del 1993 e a quella aggiuntiva probabilmente di 13 mila miliardi di cui credo la Commissione stia discutendo in questo momento, significherebbe veramente creare una situazione eccessivamente pesante per l'economia.

Ancora una volta, in linea di principio, sono d'accordo, ma occorre sempre fare i conti con la realtà. Ecco perché, secondo me, l'obiettivo non è quello di azzerare il disavanzo di parte corrente, ma quello di stabilizzare il debito pubblico in rapporto al PIL. Non a caso, all'inizio della mia esposizione, ho detto che bisogna intenderci sugli obiettivi. Secondo me, ripeto, l'obiettivo rimane quello che ho indicato, perché l'altro è troppo pesante per l'economia.

L'obiettivo, dunque, rimane quello di stabilizzare detto rapporto e possibilmente di imprimergli una lieve riduzione in prossimità delle date previste da Maastricht, cioè in prossimità del 1996. Lo schema che ho presentato prevede che tale rapporto continui ad aumentare per tutto il 1994, ma cominci a scendere dal 1995. Naturalmente si tratta di previsioni basate su alcune ipotesi di comportamenti correnti; se questi poi non si realizzano, l'economista non può fare molto.

Per quanto riguarda la svalutazione della lira, il discorso che si apre è molto interessante. Qual è il livello di equilibrio della lira? Qual è il livello al quale la lira dovrebbe rientrare ipoteticamente nello SME? Alcuni economisti affermano che il livello di equilibrio della lira è quello cui corrisponde l'equilibrio della bilancia delle partite correnti e, grosso modo, senza addentrarci in calcoli troppo analitici, quello attuale, pari a circa 910, sembra corrispondere ad un sostanziale

equilibrio della bilancia con l'Europa. Il fatto è che non sono d'accordo con quella idea di cambio di equilibrio della lira.

Secondo me, non si tratta del cambio cui corrisponde un relativo equilibrio della nostra bilancia delle partite correnti; secondo me, il cambio di equilibrio al quale si può rientrare nello SME è quello che può essere mantenuto senza necessità di un tasso di interesse italiano più alto, in termini reali, dei tassi d'interesse comunitari. Voglio dire che se per difendere un cambio di 908-910 lire, come quello attuale, dobbiamo praticare tassi d'interesse reali più alti che in Germania, questo non è equilibrio. Praticare tassi d'interesse reali superiori a quelli tedeschi significa infatti imporre all'economia italiana una deflazione maggiore di quella tedesca.

Il cambio di equilibrio è, a mio giudizio, solo quello cui possono corrispondere tassi d'interesse italiani, simili, non dico identici, a quelli tedeschi e francesi; non è il cambio attuale; questo infatti non permette tassi d'interesse reali italiani vicini a quelli tedeschi. Ecco perché penso che il cambio della lira debba essere un po' sottovalutato, come ho sostenuto nella mia esposizione, nel senso che deve essere inferiore a quello che corrisponde all'equilibrio delle partite correnti, proprio per consentire da un lato di sostenere l'economia e dall'altro di ridurre un po' i tassi d'interesse reali.

GIOVANNI ZARRO. Questo significa che dovrebbe ancora scendere?

ANTONIO MARZANO. Onorevole, non facciamo previsioni sul cambio; se mi consente, non vorrei andare oltre. I mercati sono sensibili; meglio limitarsi alla sola definizione generale del problema. È un vecchio principio di Einaudi: non parlare troppo mai di quotazioni di borsa e di cambio.

Per quanto riguarda la copertura delle spese, confesso che non ho seguito gli ultimi provvedimenti di spesa e quindi il problema delle spese senza copertura posso trattarlo solo in termini generali.

La spesa senza copertura non è costituzionalmente consentita, dato che vale ancora l'articolo 81 della Costituzione, che per la verità ha avuto molte interpretazioni più o meno elastiche. La norma costituzionale non consente spese senza copertura. Buona parte dei problemi della spesa pubblica derivano, lei ha ragione, da provvedimenti di spesa la cui copertura si è rivelata non sussistente o per i quali era molto difficile prevedere la effettiva ampiezza. Questo è un problema che accomuna il nostro ad altri bilanci, ad esempio quello americano, nel quale vi sono le cosiddette spese *entitlements*, cioè relative a benefici a cui hanno diritto tutti i cittadini con determinati requisiti. In partenza, però, non si sa quanti siano i cittadini con i requisiti previsti; in questi casi è difficile prevedere l'entità della spesa e si prepara la rovina della finanza pubblica.

Non so quale ampiezza abbia avuto il fenomeno perché, ripeto, non ho seguito le ultime deliberazioni in materia. Ricordo anche che ci fu una proposta per istituire in Parlamento una commissione di esperti incaricata di seguire proprio questo problema, cioè di verificare la copertura delle spese.

Per quanto riguarda l'evasione, è difficile dare suggerimenti concreti. Da economista posso dire che l'evasione sarà tanto più alta quanto più alto è il rapporto benefici-costi per l'evasore. Il beneficio è tanto più ampio quanto più pesanti sono le imposte; quindi l'evasione cresce, secondo questa mia semplice teoria, quanto maggiore è la pressione fiscale virtuale, cioè quella cui si andrebbe incontro. I costi saranno invece tanto più bassi quanto più improbabile sarà l'essere individuati dall'amministrazione. L'evasione fiscale è tanto più alta quanto maggiore è questo rapporto tra benefici e costi.

FEDE LATRONICO. Non a caso ho parlato di sommerso.

ANTONIO MARZANO. Purtroppo la situazione attuale dell'amministrazione fi-

nanziaria è tale che non sembra poter ottenere grandi risultati, almeno nell'immediato, sul fronte dell'evasione. Tecnicamente, un espediente per ridurre il nascosto, è proprio quello di farlo emergere; l'unico modo per realizzare questo obiettivo è ammettere una serie di oneri documentati deducibili: in altre parole la deducibilità dalla dichiarazione dei redditi, in tutto o in parte, di una serie di spese sostenute che vanno dal dentista allo stagnino, all'avvocato e via dicendo, documentate con le fatture necessarie. Dal conflitto d'interesse tra contribuenti dovrebbe emergere il sommerso.

FEDE LATRONICO. È un'ipotesi abbandonata ultimamente.

ANTONIO MARZANO. Purtroppo le tendenze recenti si muovono esattamente nella direzione inversa.

FEDE LATRONICO. Favorendo in tal modo il sommerso. Professor Marzano, sulla diminuzione del costo del denaro cosa può dire?

ANTONIO MARZANO. La diminuzione da me congetturata è cospicua, anche se non è rivelata a pieno dai dati da me esposti, che sono tassi medi.

PRESIDENTE. Ringraziamo nuovamente il professor Marzano per il contributo offerto ai nostri lavori.

La seduta, sospesa alle 13, è ripresa alle 13,05.

Audizione del professor Guido Mario Rey.

PRESIDENTE. Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui vincoli e fattori di rigidità per le strategie di contenimento e le politiche di gestione del debito pubblico, è prevista l'audizione del professor Rey che è stato nostro ospite in passato in qualità di presidente dell'ISTAT. At-

tualmente è presidente dell'autorità per l'informatizzazione della pubblica amministrazione, ma oggi lo incontriamo nella veste di professore di politica economica.

Ringraziandolo per aver accolto prontamente il nostro invito, gli do la parola.

GUIDO MARIO REY. Grazie signor presidente. Collocandosi la mia audizione quasi al termine del ciclo di incontri che questa Commissione ha avuto con i miei colleghi economisti, i quali avranno trattato approfonditamente i temi in discussione, mi sforzerò non tanto di essere originale, quanto di delineare un quadro alternativo, magari forzando i toni per rendere più chiaro ed esplicito il mio pensiero. Forse le dichiarazioni appariranno stringate e perentorie: di questo me ne scuso in anticipo.

A parer mio il problema del debito pubblico non è finanziario, come viene sistematicamente affermato, ma reale. È un problema di struttura produttiva oltreché di politica economica reale e la sua soluzione non passa tanto attraverso manovre monetarie e finanziarie, quanto tramite gli aggiustamenti reali. Questi ultimi sono complessi, lunghi e richiedono una legislazione attenta oltre ad un'amministrazione vigile.

Seconda affermazione: ritengo sia errato — lo dico da sempre e lo ribadisco oggi — parlare di fabbisogno, in particolare di quello del settore statale. Occorre invece, più correttamente, riferirsi all'indebitamento netto e specificatamente a quello del settore pubblico: un concetto questo ribadito spesso. In qualità di presidente dell'ISTAT sono stato convocato numerose volte da questa Commissione (in genere nel mese di ottobre) ed ho sempre sostenuto che si stava perdendo del tempo, dal momento che si discuteva di una variabile assolutamente fuori controllo e priva di rilevanza. Nel corso dell'anno successivo si constatava di aver dibattuto di erronee previsioni di entrate e di uscite, accorgendosi dell'esistenza di un numero magico, il fabbisogno statale, che poteva assumere valori diversi in funzione delle differenti politi-

che di tesoreria o monetarie attuate, senza incidere sulla situazione reale della spesa pubblica e delle entrate.

Dicevo allora, e lo riaffermo oggi, che è sbagliato parlare di fabbisogno statale; più corretto ed importante è riferirsi all'indebitamento netto, con ciò riaffermando il principio che i riferimenti contabili devono essere quelli della contabilità nazionale ai fini della politica economica (certamente non si discuteva della contabilità di Stato che è un tema specifico e diverso rispetto alle problematiche di politica economica sottoposte alla mia attenzione).

Da questo punto ne discende un altro, ossia il fatto che il trattato di Maastricht definisce regole non coerenti rispetto a quelle con cui esaminiamo il settore pubblico. Poiché il trattato definisce un comparto pubblico ed una contabilità il cui riferimento specifico è la contabilità nazionale, è opportuno accettare definitivamente questo principio se si vuol seguire Maastricht e discutere di contabilità nazionale o perlomeno di definizioni ad essa collegate. Evidentemente ciò non è esente da implicazioni, in quanto la contabilità nazionale considera le amministrazioni pubbliche solo come operatori che pongono in essere attività tradizionali pubbliche, mentre le attività produttive vengono lasciate all'interno dei singoli comparti produttivi senza tener conto per esempio delle amministrazioni delle poste o delle ferrovie dello Stato (la recente privatizzazione delle ferrovie dello Stato credo dimostri la correttezza dello schema adottato dalla contabilità nazionale).

L'esempio più banale è il divario di 20 mila miliardi esistente tra fabbisogno e indebitamento nel 1992: il differenziale era pari a 2 mila miliardi nel 1990, in tre anni se ne è aperto uno di dimensioni notevoli. La ragione è che alcuni enti pubblici sono in una situazione di attivo finanziario, come quelli previdenziali.

Questo può far meravigliare, ma non c'è dubbio che gli enti previdenziali hanno un avanzo, un indebitamento po-

sitivo. Ciò naturalmente fa sì che il fabbisogno dello Stato sia di quasi 20 mila miliardi superiore all'indebitamento del settore pubblico. Di solito si fanno manovre per le quali si arriva a discutere di cifre di 500 miliardi se non più basse; la precisione in questi casi credo vada oltre la capacità di previsione di qualsiasi esperto a livello mondiale; vi sono poi invece alcune variabili sulle quali si taglia a livello di 10 mila miliardi come nulla.

L'ultimo aspetto che desidero richiamare con riferimento alle previsioni è che la loro precisione è molto buona, specialmente per le partite correnti e per la spesa del personale; siamo nell'ordine del 3-4 per cento ad un anno e mezzo di distanza fra la data in cui si effettua la previsione e quella in cui si verifica il risultato, il che significa che si è molto bravi. L'errore è un poco più alto per gli acquisti di beni e servizi: intorno all'11 per cento, ma anche questo dato, riferito ad un anno e mezzo di distanza, indica che si è dei bravi previsori.

Sia le entrate sia le spese di solito vengono sottostimate e poi via via aggiustate nei passaggi successivi; francamente, però, non sembra esserci una sistematica e politica manovra di modifica delle poste di previsione di entrate ed uscite.

Questa è la premessa che desideravo fare, scusandomi per essere stato brusco; l'ho fatto per rendere più chiaro il mio discorso. Parliamo ora delle cause della crescita dell'indebitamento e quindi del debito pubblico: ne indico diverse.

La prima è lo squilibrio nord-sud. Negli anni settanta si è deciso che si dovesse garantire lo stesso livello di servizi a tutti i cittadini, ma questo ha posto il problema del divario nord-sud, perché mentre al nord le entrate riescono sostanzialmente a coprire il costo del servizio, nel sud si registra uno squilibrio tra entrate ed uscite. Ciò si ricollega al reddito del sud, che credo sia pari al 68 per cento della media nazionale: a parità di spesa *pro capite*, se si ha il 32 per

cento di reddito in meno, anche le entrate – a parità di tassazione – saranno inferiori. Vi può anche essere qualche sospetto di maggiore evasione nel sud ma non è un divario sostanziale e si collega anche alla struttura produttiva. Nel sud il peso dell'agricoltura è maggiore e, dal momento che questo settore ha un regime fiscale particolare, non si ha evasione semmai elusione.

La seconda causa deriva dalla linea di politica fiscale e strutturale con la quale si è favorito il reddito da lavoro indipendente a scapito di quello dipendente. Come voi sapete, la mia generazione privilegiava il lavoro dipendente perché questo assicurava determinate coperture previdenziali e sanitarie, mentre oggi questo aspetto non viene considerato, anzi, tutto sommato, si ritiene che non sia più conveniente pagare i contributi.

A parità di prodotto le entrate fiscali sono certamente più basse e questo non vale solo per l'Italia. Non sono d'accordo con chi sostiene che nel nostro paese ci sia maggiore evasione. In Italia c'è sicuramente molto più lavoro indipendente. Non sono convinto che negli altri paesi si avrebbe lo stesso gettito tributario con una composizione dei redditi formata da due terzi e un terzo, se non di più, tra lavoratori dipendenti e indipendenti, senza toccare le rendite finanziarie. Ciò però risponde ad una precisa logica e deriva dalla condivisione di una situazione che viviamo da molti anni. Si ritiene in qualche modo di privilegiare il lavoratore indipendente in quanto – si dice – perlomeno si dà da fare, si trova il lavoro, è attivo e non sulle spalle dello Stato. Questa considerazione è legata anche al ruolo della piccola e media impresa e allo schema, che ha dei padri molto illustri, secondo cui è forse meglio non tassare il reddito da lavoro indipendente e soprattutto la piccola e media impresa perché tale reddito, invece di andare allo Stato, viene reimmesso nella produzione, con una scelta produttiva basata sullo sviluppo. In effetti, credo sia vero: siamo uno dei paesi in cui lo

sviluppo è basato sulla crescita della piccola e media impresa; ciò però ha conseguenze sul piano fiscale; non vi è alcun dubbio.

La terza causa riguarda appunto il rapporto piccola e media impresa e grande impresa. Nel momento in cui si vuole fare emergere il sommerso, ossia si vuole combattere l'evasione, tutto ciò si traduce in un rischio di sopravvivenza per la piccola e media impresa. I contributi a carico della piccola e media impresa – si dice – la schiaccerebbero e non gli darebbero possibilità di crescere. Non sto dando giudizi di valore, sto semplicemente esponendo sinteticamente una visione dei fatti.

Un altro punto riguarda lo spostamento del peso registrato nel nostro apparato produttivo dal settore industriale al terziario. Anche questo in qualche modo induce, a parità di reddito, un maggior reddito da lavoro indipendente e quindi alcuni problemi sul versante delle entrate; ricordate sempre, a parità di prodotto interno lordo.

Un ultimo punto, non certo in ordine di importanza, è quello citato molte volte del decentramento della spesa e dell'accantonamento delle entrate, cioè una caduta di responsabilizzazione tra centri di spesa e centri di entrata. Questa è la ragione per cui ritengo che quello del debito pubblico sia un problema reale e non finanziario. La soluzione del disavanzo e dell'indebitamento pubblico va ritrovata all'interno dei fattori reali e non di quelli monetari. Non è con un tasso d'interesse di un punto percentuale più basso o con una diversa struttura del debito pubblico (a breve o a medio-lungo termine), o ancora con l'offerta di titoli con tassi d'interesse reali piuttosto che nominali che si risolve il problema strutturale del debito pubblico in Italia.

Il commento che posso fare alla situazione attuale è che il legislatore non solo non ha mai voluto chiarire il ruolo dell'intervento pubblico, ma ha anche confuso sistematicamente l'attività redistributiva con quella assistenziale. La

stessa confusione si ritrova negli organi giurisdizionali, tant'è che la Corte costituzionale ad un certo punto non è riuscita più a sbrogliare la matassa della legislazione sugli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto, le pensioni e le integrazioni al minimo. L'essere passati dal regime della capitalizzazione a quello della ripartizione senza aver chiarito gli elementi del passaggio ha creato molta confusione, come ho detto in precedenza. Occorre quindi rimettere a posto alcuni paletti, cosa che si sta già facendo.

Un secondo commento è che negli ultimi tre anni si è privilegiato, in maniera eccessiva, il controllo dell'inflazione e del fabbisogno del settore pubblico, raggiungendo risultati molto modesti, senza pensare che – dal mio punto di vista – era più importante la crescita. Ho dichiarato molte volte, ed oggi lo ripeto, che il nostro paese è condannato a crescere, ad avere uno sviluppo sostenuto per poter ripagare il debito. Secondo me la politica malthusiana è suicida. Dovendo scegliere tra crescita e inflazione, tra crescita e mantenimento del tasso di cambio, la mia opzione era ed è chiara, definita, favorevole alla svalutazione perché ciò avrebbe garantito la crescita. Utilizzo ora questi argomenti perché in sede storica se ne può discutere senza ripercussioni polemiche sui giornali.

Un terzo argomento segnala l'esigenza di riequilibrare i servizi in relazione anche agli spostamenti verificatisi a livello demografico. In altri termini, è il problema della scelta tra l'istruzione e l'assistenza, istruzione e sanità, politica per la casa e politica più attiva per la famiglia: si è affermato un nuovo sistema socio-economico, un nuovo patto sociale da gestire. Nell'attuale situazione si deve evitare di aggiungere; è venuto il momento di operare scelte, che sono sgradevoli e complesse.

Ancora: non ritengo di discutere della distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale non perché sia irrilevante, ma in quanto inutile, considerata la contabilità di Stato vigente. Chi conosce

la contabilità di Stato sa che la distinzione deve essere rivista. Arrivo da ultimo al punto sul quale occorre impegnarsi concretamente. Centro tutta la mia attenzione sulla pubblica amministrazione: sarà una banalità, ma è proprio per questa banalità che a metà degli anni settanta sono state assunte decisioni sbagliate. Poiché la pubblica amministrazione all'epoca era giudicata poco efficiente, si decise che era meglio fornire trasferimenti anziché servizi. Si è preferito in altre parole avere una pubblica amministrazione irresponsabile nell'erogazione di fondi e di finanziamenti piuttosto che una pubblica amministrazione responsabile dei servizi prestati e della loro qualità e quantità. Ripeto, è stata una scelta operata a metà degli anni settanta, frutto a sua volta di un'opzione che ci portiamo dietro dalla seconda guerra mondiale. E poiché sono scelte di fondo, non possono essere modificate nel breve periodo.

Oggi sono stati compiuti due passi timidi ma sostanziali nella direzione giusta, il primo dei quali consiste nella responsabilizzazione dei dirigenti generali in relazione alla spesa ed il secondo dal sia pur timido spostamento verso la privatizzazione del contratto di pubblico impiego. Ripeto, sono passi timidi ma importanti. Vorrei evitare che i nemici di tali passi prendessero lo spunto dagli inevitabili intoppi che possono scaturire per mandare all'aria anche questa riforma: sarebbe molto grave.

Due anni or sono a chi mi chiedeva quali modalità impiegare per bloccare rapidamente la spesa pubblica, rispondeva che occorre conferire la responsabilità ai dirigenti generali (del resto il blocco della spesa pubblica che osserviamo in questi giorni, è legata anche a quei motivi). Aggiungerei un'altra osservazione: se non si riformeranno i sistemi di controllo sarà difficile che un direttore generale si assuma determinate responsabilità, perché non sa a fronte di che cosa se le assume. La responsabilizzazione dei dirigenti risulterà monca se non si prov-

vederà a riformare i controlli (meno formali, più di merito) unitamente alla riforma della contabilità di Stato.

Quest'ultima è un assurdo! Mi rendo conto che il ragioniere generale dello stato e molti miei colleghi amministrativi e contabili di stato, pensano che sia uno schema metodologicamente coerente, ma dal punto di vista economico è un assurdo. In ogni caso, non è in grado di evidenziare gli sprechi esistenti nella spesa pubblica, perché la contabilità è stata concepita per un altro scopo.

Nel 1993 la dottrina, le tecniche e le tecnologie consentono di avere una struttura di contabilità in grado di analizzare i costi, non le spese, e di valutare il rendimento delle azioni pubbliche, non semplicemente di valutare queste e correlandole alla spesa. Dal punto di vista di un economista trovo discutibile che si possa valutare l'impegno del settore pubblico in campo sociale o in quello della giustizia facendo un rapporto tra spesa e PIL, perché si mettono a confronto due elementi che non hanno nulla a che fare, perché numeratore e denominatore seguono schemi contabili completamente diversi.

Penso che la valutazione dovrebbe essere effettuata sulla base dei servizi garantiti e prestati. A questo proposito, nonostante tutto ciò che viene scritto ed affermato, la sanità non va poi male perché guadagnare un anno di vita attesa ogni quattro è una *performance* che non è alla portata di tutti i sistemi sanitari. Vi assicuro che non si guadagna un anno di vita così semplicemente. Mio padre aveva una speranza di vita, alla nascita, di 43 anni; la mia credo fosse di 54 anni; i miei figli ne hanno una di 69 anni e mia figlia di 75 anni. Non solo, io ho davanti circa 24 anni di vita media attesa, mio padre alla stessa età ne aveva 20.

PRESIDENTE. Il che è tra le cause di aumento del debito pubblico.

GUIDO MARIO REY. Certo, è tra le cause di aumento del debito pubblico,

però la politica della salute, istruzione, eccetera sono scelte fondamentali. I due aspetti del problema, risultati e costi, debbono essere posti sullo stesso piano per poter valutare correttamente la situazione. Non credo che il discorso sia in termini di accentramento o decentramento: la spesa pubblica è funzione dei centri che la erogano e della qualificazione di tali centri. Mi auguro francamente che fra le riforme di questo Parlamento si parli un po' meno di ministri e un po' più di direttori generali e capi di struttura; quelli debbono essere i responsabili della attuazione. Si parli un po' meno di responsabilità politiche e più di responsabilità direzionali e gestionali.

Eliminazione degli sprechi con la contabilità dei costi e riduzione dell'evasione con i controlli incrociati: questi sono gli elementi sostanziali. I controlli incrociati sono possibili; il problema non ha più alcuna rilevanza di metodo, nel senso che tecnologicamente è un punto acquisito. È difficile che nel 1993 vi sia qualcuno che non sia inserito in qualche banca dati informatizzata della pubblica amministrazione o che qualcuno possa sparire, pertanto occorre solo agire.

Ritorno al discorso fatto all'inizio: la soluzione del problema del debito pubblico richiede scelte fondamentali di sviluppo del paese, non solo di lotta all'evasione, e rispetto ad esse occorre assumere decisioni. Non è il problema di un punto in più o in meno di debito pubblico rispetto al PIL, ma occorre chiarire se lo sviluppo del nostro paese debba muoversi secondo le linee che noi diciamo essere quelle degli altri paesi comunitari; se è così, bisogna privilegiare la grande impresa, il lavoro dipendente e il settore manifatturiero. Se invece vogliamo essere quello che siamo, allora bisogna rinegoziare gli accordi internazionali, altrimenti rischiamo di vedere compromesso il nostro psviluppo perché nessuno riconosce la nostra specificità.

Mi scuso nuovamente per la brutalità, ma è stato un modo per fare più presto.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Rey; vediamo ora se la brutalità ha stimolato la curiosità e l'interesse dei colleghi.

GIOVANNI ZARRO. Vorrei ritornare, anche se forse in maniera non strettamente funzionale al contenuto della relazione del professor Rey, ad una delle cause del debito pubblico e cioè lo squilibrio territoriale nord-sud.

Il nostro interlocutore ha giustamente elencato all'interno delle cause indicate anche questa: essendo il reddito *pro capite* del sud inferiore a quello del nord ed avendo invece una spesa pubblica sostanzialmente allineata tra nord e sud, la differenza è causa di debito pubblico.

Qualche tempo fa la Commissione ha organizzato un convegno molto interessante sul Mezzogiorno o meglio sulla nuova frontiera della politica di intervento nelle aree depresse, cioè sulla politica regionale. Una delle due relazioni fondamentali allora svolte, non ricordo quale, sosteneva una tesi un po' diversa da quella ascoltata questa mattina, nel senso che essa sottolineava come l'indice di spesa pubblica applicata nel sud fosse del tutto inferiore rispetto a quello applicato al nord. Se tale ricordo è giusto e valido, non so ora se tale elemento possa essere ancora considerato una causa della formazione del debito pubblico.

Pongo ora una seconda domanda. Abbiamo riflettuto più di una volta, anche se certo non in maniera organica, sullo Stato sociale e sugli sprechi. Anche il professor Marzano ascoltato prima del professor Rey ha dichiarato una qualche sua perplessità intorno alla razionalità dello Stato sociale attuale, nel senso che ha sottolineato come questo prenda e dia un po' a tutti. Di qui l'opportunità che egli suggeriva di un'indagine forse anche parlamentare sul punto.

Gran parte delle misure relative allo Stato sociale nella contabilità pubblica riguardano la spesa corrente. La volontà di rendere razionale quello che non lo è e di rendere ordinato ciò che è confuso va

ad incidere su quella che in genere si chiama costituzione economica.

Lo sforzo per riproporre questi argomenti l'abbiamo compiuto con la legge n. 421 e i successivi decreti delegati. Poiché non sarà stato sicuramente esaustivo, le chiedo: si deve continuare con le deleghe oppure bisogna aggiungere a quei settori ulteriori comparti per incidere sul flusso della spesa corrente e riequilibrare i conti pubblici?

BRUNO SOLAROLI. Devo innanzitutto dire che non considero affatto brutale la sua relazione, professor Rey, anche se indubbiamente i confronti e gli interventi susseguiti si sono inseriti in un contesto diverso rispetto a quello da lei tratteggiato. Ciò nonostante si intravedono elementi di novità, anche se debolissimi.

Se dovessi delineare un quadro, direi che prima si è parlato di risanamento, poi, almeno da un anno a questa parte – forse è troppo questo lasso di tempo, quindi sarebbe meglio dire dopo l'estate – i punti di riferimento sono stati il risanamento, l'economia, la struttura produttiva del paese. Personalmente ritengo che bisognerebbe sviluppare un ragionamento che partendo dall'economia passi attraverso lo sviluppo e l'occupazione per giungere al risanamento, capovolgendo dunque quei riferimenti fondamentali, il che permette di allinearsi, sia pur in parte, con il suo ragionamento professor Rey.

Ho colto un passo importante della sua esposizione, professor Rey, allorché ha sostenuto l'esigenza di riequilibrare i servizi in rapporto alle modifiche d'ordine demografico, su cui sono d'accordo. Lei ha altresì affermato che occorre evitare di « sommare » per dare risposte. Si tratta di una questione rilevante in cui ci si imbatte ovunque si governi o si è governati. Dappertutto, pur in presenza delle naturali differenze, prevale un ragionamento tendente a cogliere nuove esigenze, sommando alle vecchie le nuove risposte. Si incontrano però ostacoli e resistenze alle modifiche da introdurre,

perciò bisognerebbe sviluppare una capacità di analisi – posto che è difficile « leggere » la realtà – da cui discende la capacità di riformare o modulare gli interventi. È un aspetto che vale in generale: si tratta di riformare l'intervento pubblico ponendolo in condizioni di leggere i cambiamenti per sviluppare la conseguente azione. Mi rendo conto che sull'argomento andrebbe prevista un'audizione specifica, tuttavia vorrei conoscere l'opinione del professor Rey.

Nella sua esposizione lei ha sottolineato di prestare attenzione alla pubblica amministrazione. Non credo che il tema oggetto della sua attenzione sia semplice e facile, perché anche se si fosse presi dal lodevole intento di riformare la pubblica amministrazione, si incontrerebbero ostacoli, difficoltà, resistenze soggettive e oggettive tali da impedire la modifica di una « costruzione » antica; del resto è difficile elaborare soluzioni specifiche da collocare nell'ambito di una visione organica di riforma della pubblica amministrazione.

In proposito, non sono state affrontate due questioni che ritengo importanti, la prima delle quali è il riordino complessivo dello Stato, dei centri di spesa. Al di là del federalismo, su cui non intendo soffermarmi per comodità di ragionamento, non si pone un problema di riordino della presenza dello Stato? Quanti « pezzi di Stato » agiscono oggi sul territorio e come vengono settorializzati? Sono convinto che si debba affrontare il tema della « costruzione » di uno Stato diverso – definiamolo in vario modo, ossia semifederale, federale, neoregionale – accanto al quale si pone quello del riordino complessivo dell'intervento statale e dei modi di essere dello Stato, al di là della collocazione delle nuove competenze.

PRESIDENTE. Aggiungo una mia domanda, a quelle poste dai colleghi, riallacciandomi alle ultime parole del professor Rey circa la rinegoziazione degli accordi internazionali. In che senso oc-

corre rinegoziarli e in particolare per quanto riguarda gli accordi relativi ai tassi di cambio?

GABRIELE OSTINELLI. In verità la visione del professor Rey è stata più politica che tecnica, nel senso che ha introdotto alcune considerazioni interessanti che devono essere, specialmente dal sottoscritto, fortemente meditate.

Le porrò una domanda che potrà sembrare provocatoria, ma è utile per avere una visione generale. Premesso che si continua a parlare di Stato sociale, credo che i conti dello Stato versino in una situazione tale per cui i servizi non possono più essere erogati, anche se certamente l'innalzamento della vita media pone dei problemi da questo punto di vista. Secondo lei non è possibile definire un approccio diverso, considerando la progressività delle imposte, al più importante aspetto della solidarietà? Visto che il risparmio esiste, a giudicare dagli esiti sempre positivi delle aste dei BOT, non sarebbe opportuno porre a carico della collettività in modo diretto le tariffe e quanto attiene alle pensioni, alla sanità e via dicendo? Ho forse esagerato, ma sta proprio in questo il contenuto provocatorio della domanda.

GUIDO MARIO REY. In relazione allo squilibrio nord-sud, posso citare i dati che gli uffici avevano elaborato allorché presiedevo l'ISTAT – dati che non posso consegnare alla Commissione perché non rientrano più nella mia competenza – in base ai quali si deduce che il reddito *pro capite* del Mezzogiorno corrisponde a poco più della metà di quello del nord. Ho detto il 68 per cento in quanto mi riferivo alla media italiana, ma facendo un confronto nord-sud corrisponde a poco più della metà.

Per quanto riguarda la spesa, se consideriamo i servizi generali (istruzione, giustizia, eccetera) abbiamo esattamente, come è giusto, la stessa cifra *pro capite*: 3 milioni 979 mila al nord e 3 milioni 936 mila al sud.

Se consideriamo le prestazioni sociali, per la sanità, gli importi sono pressoché uguali: 576 mila al nord contro 549 mila al sud. Le differenze si registrano invece sulla assistenza (336 mila al sud e 291 mila al nord) e ancora di più sulla previdenza (3 milioni 500 mila al nord e 2 milioni 500 mila al sud). Questo dato comunque si spiega perché il nord ha una lunga tradizione di grande industria e i versamenti all'INPS risalgono a molto più tempo indietro; di qui lo squilibrio rispetto al sud, dove tra l'altro è maggiore il ruolo dell'agricoltura.

Non vi è però uno squilibrio paragonabile di reddito rispetto ai servizi: questo lo considero molto giusto, ma bisogna prenderne atto. Non direi però che tutto il problema del debito pubblico sia a carico del sud: sarebbe ben strana una politica di solidarietà realizzata facendo indebitare il destinatario della solidarietà. Non sarebbe certo una gran politica di solidarietà; si tratterebbe dunque di rivedere questo tema, ma ciò apre altre questioni. Vorrei invece ritornare sulla revisione del patto sociale, della costituzione sostanziale. Credo sia possibile fare molto, a parità di spesa, perché gli sprechi sono ancora notevoli; se si riuscisse a gestire la novità, che è nella recente legislazione, di una valutazione dei servizi in funzione delle prestazioni effettivamente rese e non delle spese effettuate, credo si avrebbero sostanziali effetti di aggiustamento. Credo che ciò debba essere fatto perché non sono convinto che a parità di spesa corrisponda lo stesso livello di servizio su tutto il territorio nazionale.

Ci siamo preoccupati di stabilire che tutti avessero quei 4 milioni a testa di spesa pubblica, però in alcune situazioni a fronte di questi soldi vi è un servizio, in altre vi è solo prevaricazione o spreco o ancora un servizio che serve soltanto alla burocrazia per sviluppare se stessa; è questa una gravissima distorsione che purtroppo in alcuni casi si verifica. Rispondo così anche a quella che è stata una provocazione. Non credo che per il

momento sia necessario essere così drastici; vi è ancora lo spazio per un'analisi coerente del livello di servizi con i costi collegati a tali servizi. Soltanto alla fine di un'analisi approfondita mi sentirei di affrontare una riforma così radicale, quale quella suggerita.

È vero che abbiamo, se non ricordo male, quasi 6 milioni di poveri in Italia e che – arrivo così anche al discorso intergenerazionale – al nord i poveri sono anziani e al sud sono giovani appartenenti a famiglie povere. Lo stesso concetto di Stato sociale e di povertà assume dimensioni e caratteristiche diverse al nord rispetto al sud e quindi una politica che non tenga conto di tale diversa nozione di povertà sarebbe fondamentalemente ingiusta qualora operasse soltanto sui dati medi. Questa è la mia risposta alla domanda sulla revisione delle politiche sociali.

Bisogna tener conto dei bisogni non in maniera indiscriminata ma in funzione degli effettivi valori di prestazione, altrimenti continueremo ad avere situazioni quasi di spreco nella erogazione del servizio ed altre di carenza. Questo anche a parità di efficienza, perché se abbiamo la stessa struttura di spesa pubblica al sud dove nascono ancora tanti bambini e al nord dove si registra il crollo delle nascite, rischiamo di avere sprechi al nord e insufficienze al sud.

GIOVANNI ZARRO. Bisogna superare Trilussa.

GUIDO MARIO REY. Non solo, bisogna soprattutto avere maggiore conoscenza dei problemi e responsabilizzare la spesa. Il taglio indiscriminato della spesa lo considero un insulto all'intelligenza mia come cittadino e come manager pubblico; evidentemente, se con il taglio degli stanziamenti si consente di ricollocare le risorse a disposizione, allora diventa solo un vincolo. Ma questo significa non avere più la spesa per il personale come un obbligo: se ho i soldi pago il personale, altrimenti lo licenzio.

Arrivo così al problema della spesa pubblica, che per il 73 per cento dei consumi collettivi è spesa di personale che diventa 78,7 se computato con la spesa complessiva al netto degli interessi. Quando parliamo di riduzione della spesa pubblica significa ridurre l'occupazione oppure sono solo chiacchiere. Sappiamo anche che l'occupazione nel settore pubblico non è distribuita ugualmente sul territorio nazionale e quindi occorre rivedere tale distribuzione. Questo si può e si deve fare, ma non basta dire semplicemente che occorre ridurre la spesa pubblica.

Nel 1993 non si può pretendere che si abbia lo stesso Stato dell'inizio degli anni cinquanta, quando era considerato occupatore di ultima istanza ossia si poneva l'obiettivo di ridurre la disoccupazione e pertanto, per ridurre il tasso di disoccupazione si stabiliva meno salario e più posti di lavoro.

Nel 1993 questo non è più possibile, bisogna prenderne atto; occorre quindi modificare il reclutamento del personale e la sua utilizzazione. Si tratta di una regola sulla quale è inutile soffermarsi.

Quanto alla rinegoziazione del trattato di Maastricht, la prima fase deve riguardare la struttura produttiva, secondo il mio parere. Non possiamo accettare una politica industriale imposta a livello comunitario, in quanto è incoerente con la nostra struttura produttiva. Occorre tener conto della nostra diversità, che però non ha nulla a che fare con la protezione dell'industria nazionale, anzi è l'esatto contrario.

È necessario rivedere le regole circa la politica industriale e lo stesso occorre fare con riguardo alla politica monetaria. Non sono mai stato convinto dell'opportunità di subire le regole imposte dall'esterno, al contrario bisogna imporle all'interno – come del resto abbiamo dimostrato –, con la stessa fermezza e puntigliosità di quelle di Maastricht.

Posso assicurare che l'ultima *tranche* del prestito non l'avrei accettata: secondo me dovevamo dimostrare di essere in

grado di fare ciò che ritenevamo corretto, non tanto per ottenere la seconda *tranche*, quanto perché era giusto e corretto fare quelle cose, che poi sono state realizzate.

In ordine alla politica economica, non è coerente elaborare una politica monetaria comune senza avere una politica fiscale comunitaria o, peggio, avendola solo in relazione alla struttura delle imposte indirette. È una asimmetria che non si giustifica. Sono un convinto europeista, lo sono da sempre, e non credo che queste scorciatoie ci conducano nella giusta direzione: rischiamo soltanto di creare contraccolpi. Ho sempre ritenuto

l'idea europea troppo importante per essere legata ad emergenze economiche, per dirla brutalmente.

PRESIDENTE. La ringrazio nuovamente professor Rey.

La seduta termina alle 14,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 29 giugno 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO