

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 NOVEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELO TIRABOSCHI

**La seduta comincia alle 9,35.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui vincoli e fattori di rigidità per le strategie di contenimento e le politiche di gestione del debito pubblico.

Il relatore, onorevole Mantovani, ha presentato una versione definitiva del documento conclusivo, che recepisce le osservazioni ed i suggerimenti emersi nella seduta del 4 novembre scorso; il testo sarà pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

SILVIO MANTOVANI. In relazione all'osservazione formulata nella seduta scorsa dall'onorevole Latronico, desidero precisare che la formulazione di un periodo del documento, che non lo aveva convinto pienamente, è esattamente rispondente ad un'affermazione del professor Rey, presidente dell'ISTAT, al quale la frase stessa è riferita.

LUIGI MARINO. Non ho alcuna difficoltà a riconoscere che il documento redatto con grande diligenza, attenzione ed obiettività dal collega Mantovani rispecchia compiutamente il complesso lavoro svolto dal Comitato. Ritengo tuttavia che esso non possa essere accolto dalla

mia parte politica per problemi di fondo che cercherò rapidamente di illustrare.

L'indagine conoscitiva fu avviata dalla Commissione in una fase in cui, come dire, eravamo reduci da una difesa ad oltranza della lira, mentre già qualcuno, era il luglio del 1992, parlava di una svalutazione a freddo. Si ebbe uno sperpero enorme di risorse valutarie e poi tutta la polemica sull'abbassamento o meno del TUS, con le ovvie conseguenze sui rendimenti dei titoli di Stato. Ora siamo in una fase di ulteriore riduzione dei tassi di interesse; vi sono però due o tre questioni che restano, almeno per quanto mi riguarda, non pienamente esplorate.

La prima questione riguarda gli obiettivi del documento di programmazione economico-finanziaria. In particolare, al di là della riduzione della spesa statale, ritengo che il problema vero da affrontare sia la riqualificazione di tale spesa. Consideriamo, ad esempio, tutti i capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi: agendo su di essi è possibile una riduzione della spesa senza determinare un'ulteriore riduzione della domanda interna.

Ho detto più volte che in tutte le aree geografiche del paese alle gare di appalto si partecipa ormai facendo sconti del 40 o del 50 per cento, il che significa che era e che tuttora è possibile – lo vedremo poi in sede di esame del bilancio – procedere ad una riduzione di questi stanziamenti, senza con ciò far venir meno il necessario sostegno alle attività economiche e alle opere pubbliche che sono rimaste incomplete e che a mio avviso, invece, per

quanto riguarda le infrastrutture possono essere utilmente completate – facendo salvo il patrimonio ambientale – in quanto funzionali ad un certo tipo di sviluppo. Quindi, è possibile ridurre la spesa senza abbassare ulteriormente la domanda interna.

Ciò però non può significare, contrariamente a quanto detto dal professor Marzano, citato nel documento del collega Mantovani, un taglio in percentuale in tutti gli stati di previsione dei ministeri, perché se così fosse si privilegierebbe una scelta assurda, come mi sono già permesso di rilevare in altra sede: significa invece verificare, settore per settore, ciò che va tagliato o potenziato; significa compiere un'analisi specifica, capitolo per capitolo, dei diversi tipi di intervento (potrei citare, a mo' di esempio, il bilancio della difesa). Anche alla luce degli ultimissimi fatti di cronaca, credo sia evidente la necessità di entrare nel merito degli stanziamenti.

Mi sia consentito aprire una piccola parentesi, signor presidente: poiché ogni tanto constato che qualcuno ipotizza accorpamenti di poste di bilancio o interventi di varia natura, devo dire che per quanto mi riguarda, il bilancio è poco leggibile. Non condivido quindi simili ipotesi, perché per me i capitoli restano unità essenziali del bilancio. Anzi, signor presidente, sin d'ora annuncio che quando esamineremo i documenti di bilancio presenterò una risoluzione in Commissione, perché, a differenza di altri livelli istituzionali, quali comuni, province e regioni, non è sempre possibile per un parlamentare andare a verificare quella che è stata la gestione di un capitolo avendo gli estremi dei vari provvedimenti di impegno. Grazie a quel famoso collegamento fra Commissione bilancio e Ragioneria generale dello Stato, attraverso il terminale che abbiamo in Commissione riusciamo a svolgere le interrogazioni; però, cosa sappiamo riguardo ai capitoli di bilancio? Conosciamo essenzialmente la disponibilità

residua o l'entità dei mandati, ma non come un certo capitolo sia stato gestito.

Immagino che sia lei, signor presidente, sia il collega Mantovani ricordate che più volte ho cercato di sapere come siano stati spesi quest'anno gli 11 miliardi per uno solo dei tanti capitoli relativi alle consulenze: sono state presentate interrogazioni, abbiamo svolto audizioni, ma anche se sono venuti i ministri a risponderci, non siamo riusciti a sapere, almeno per quanto riguardava quel capitolo, né chi erano i consulenti, né con quali criteri erano stati nominati.

**PRESIDENTE.** Anche perché lei non ha mai richiesto notizie al professor Predieri.

**LUIGI MARINO.** Non direi per questo.

Dicevo, dunque, che è mia intenzione presentare una risoluzione in Commissione per chiedere che si ampli il programma di informatizzazione dei dati, in modo da consentire anche al futuro parlamentare di conoscere non solo la disponibilità residua su un singolo capitolo, ma gli estremi dei provvedimenti, dei decreti, eccetera, con i quali si è proceduto all'impegno. Ciò consentirebbe di risalire al documento che permetterebbe al parlamentare di capire come è stato gestito un certo capitolo.

Ma al di là di tale questione, signor presidente, ve ne sono altre. È vero, per esempio, che sono assolutamente inopportuni ulteriori aumenti della pressione fiscale, però al riguardo il collega Mantovani deve consentirmi un'osservazione: la biblioteca della Camera contiene una serie di volumi in cui sono riportati gli studi del ministro Gallo per combattere l'evasione, l'elusione, eccetera, eppure non vedo ancora segnali concreti per l'ampliamento della base imponibile o per combattere tali fenomeni, nonostante questo Governo sia ormai in carica da molti mesi. Per me invece resta fondamentale l'equità fiscale nel nostro paese, e per raggiungerla credo che dovrebbero impe-

gnarsi tutte le persone oneste, tutti i gruppi politici, in quanto si tratta di una questione dalla quale ormai non possiamo più prescindere. Avrei quindi maggiormente sottolineato questo aspetto.

Per quanto poi riguarda le privatizzazioni, come parte politica siamo assolutamente contrari, e questo lo abbiamo ripetuto tante volte, perché alla luce della Costituzione vigente riteniamo che in questo paese non si possa procedere annullando tutto l'assetto giuridico esistente. E soprattutto come è possibile, signor presidente, alienare qualcosa senza aver stabilito le scelte di fondo? L'aggettivo « strategico » diviene sempre più superfluo: che fine fanno la siderurgia, il settore agro-alimentare (ne abbiamo parlato a proposito della SME in Assemblea e in Commissione), la chimica, il settore bancario, l'energia (l'ENI e l'ENEL) e la tecnologia d'avanguardia (la STET e il Nuovo Pignone)? In questo contesto, in che modo sono realizzabili i piani industriali promessi dal ministro dell'industria? A questo punto è difficile capire, anche da un punto di vista strettamente terminologico, il termine « strategico », tanto più che oggi deve essere posto in stretta correlazione con la bilancia dei pagamenti, a proposito della quale al primo posto vi sono proprio l'energia, il settore agro-alimentare, e così via.

Ripeto, non riesco ad accedere all'idea delle privatizzazioni ad oltranza. Del resto, ultimamente la Corte dei conti ci ha detto espressamente che dobbiamo fare attenzione, perché non possiamo privatizzare ad ogni costo. Non posso quindi seguire il dettato della Confindustria, secondo la quale bisogna privatizzare subito, anche se male, magari prendendo esempio dall'Argentina.

In conclusione, con grande umiltà e senza ironia vorrei esprimere un'ultima osservazione al collega Mantovani: mentre nel suo documento vi è un'adesione convinta alle privatizzazioni, nelle interrogazioni presentate anche di recente dallo stesso PDS rilevo atteggiamenti

molto critici per quanto riguarda la cessione della SME e del Nuovo Pignone.

Auspicio che altri colleghi intervengano sul terreno delle privatizzazioni, concludo ribadendo di non poter aderire a questo documento, poiché non lo ritengo accettabile politicamente.

**FRANCESCO GIULIARI.** Desidero anzitutto esprimere il mio compiacimento per il positivo lavoro svolto dal Comitato e dall'onorevole Mantovani nella stesura del documento conclusivo.

Ciò premesso, desidero sottolineare alcune problematiche che, anche per il futuro, andrebbero approfondite con riferimento alle proposte e alle conclusioni finali.

In ordine a queste ultime, credo si debba sottolineare che probabilmente il tema stesso del lavoro del Comitato ha finito per condizionarne tutta l'attività. Intendo dire che, considerata la rilevanza del debito consolidato, è inevitabile che la situazione di crisi congiunturale finisca per richiedere un'attenzione del tutto particolare ad ogni intervento destinato ad agire nell'immediato. Questo, per esempio, è un po' il problema della nostra finanza pubblica: troppo spesso, siamo costretti ad interventi che possono dare breve respiro alla situazione del debito, ma produrranno danni nel futuro o in altri settori del nostro sistema economico.

Ciò premesso, credo vada innanzitutto ribadita l'esigenza di addivenire ad un più rapido miglioramento del rapporto fra debito pubblico e PIL.

Nel documento vi è un riferimento puntuale alla valutazione della nostra situazione debitoria con riferimento a tale rapporto, che continuo a ritenere sia l'unico vero indicatore della situazione. Esso purtroppo, anche nella legge finanziaria che ci accingiamo ad esaminare, è previsto in aumento fino al 1996, dopodiché si dovrebbe stabilizzare. Credo che questo sia un obiettivo troppo modesto ed anzi non sia un obiettivo. Avere un

Governo particolare, definito come esecutivo dei tecnici, in qualche modo di abdicazione delle presenze politiche, per prevedere poi un rapporto tra debito e PIL che continua ad aumentare, mi sembra una contraddizione. Alla fine del percorso delineato, infatti, ci ritroveremo in una condizione complessiva peggiore dell'attuale. Ritengo che l'obiettivo doveva essere quello della immediata stabilizzazione del quel rapporto e l'avvio della sua riduzione.

Tra l'altro, ritornando al discorso iniziale e pur dando particolare rilevanza all'effettivo indebitamento dei conti dello Stato rispetto al paese e ormai in parte anche all'estero, vanno considerati anche gli interventi che andiamo a fare, che troppo spesso - ripeto - producono benefici solo nell'immediato, ma determinano danni all'economia, ai bilanci futuri e in altri settori dello Stato.

Siamo contrari ad interventi di risanamento che fanno sparire solo formalmente e nominalmente i « buchi », riportandoli altrove. Penso a quanto si sta facendo per alcune aziende delle ex partecipazioni statali e nelle ferrovie: si raggiunge il pareggio a danno di altre realtà non contabilizzate nell'ente che di volta in volta si considera. Questo modo di procedere finisce per non fare l'interesse dello Stato, che è proprietario di tali enti.

Dovrebbe esserci maggiore attenzione a questo riguardo, perché ciò semplificherebbe anche la soluzione dei problemi, nel senso che un corretto modo di spendere e di programmare produce di per sé benefici complessivi.

Avrei ritenuto opportuno che tutto ciò emergesse più ampiamente dal documento, anche se mi rendo conto che proprio il titolo dei nostri lavori ha finito per farci puntare l'attenzione più sulla situazione congiunturale.

In conclusione, credo che il documento rispecchi fedelmente i lavori svolti dal Comitato, sicuramente lodevoli. Ritengo però che la nostra Commissione dovrebbe

forse porsi nel futuro, se ci sarà un futuro di questa Commissione in questa legislatura, il problema più ampio di come fare in modo che gli interventi complessivi che andiamo a realizzare abbiano un riscontro positivo complessivo e non solo parziale.

**FEDE LATRONICO.** Anch'io giudico favorevolmente ed apprezzo il lavoro svolto dal Comitato. Concordo inoltre con il collega Giuliari sul fatto che il tema del lavoro abbia un po' ristretto i significati del lavoro stesso. Di qui la mia richiesta, che è stata accolta, di inserire un riferimento al rilancio dell'economia, che non potrà che avere effetti positivi sul bilancio dello Stato. Se l'economia migliora, migliorano anche gli introiti fiscali e i conti dello Stato. Concordo infine sull'esigenza sottolineata dal collega di affrontare in futuro uno studio più ampio del problema.

**GIOVANNI ZARRO.** Il gruppo della democrazia cristiana concorda sul contenuto del documento conclusivo presentato dall'onorevole Mantovani, che considera espressivo del lavoro svolto dal Comitato.

I problemi sottolineati dal documento sono reali e la loro soluzione richiede una linea di politica economica più attenta e mirata alla qualificazione della spesa ed una concezione economica che veda nell'impresa e non tanto nelle istituzioni pubbliche il centro motore del nuovo sviluppo.

Intendo dire, signor presidente, che il consociativismo è sicuramente un dato che si è espresso in politica, ma anche nell'economia e tante difficoltà e tanti problemi che oggi dobbiamo affrontare traggono origine da quella pratica politica che abbiamo definitivamente superato.

**SERGIO COLONI, Sottosegretario di Stato per il tesoro.** Desidero esprimere l'apprezzamento del Governo per il do-

cumento conclusivo che è stato presentato e che fornirà utili spunti anche al Governo.

**PRESIDENTE.** Desidero esprimere anch'io un ringraziamento ed un apprezzamento, non rituali, per il lavoro compiuto che ha portato alla redazione del documento conclusivo, che mi auguro possa avere effetti positivi su vari fronti e non soltanto in questa sede; nell'attività del Governo, come ha ricordato il sottosegretario Coloni, ma anche in quella più complessiva della macchina pubblica.

Desidero infine sottolineare come il positivo risultato conseguito confermi la giustezza dell'impostazione adottata dalla

Commissione di decentrare parte della sua attività a comitati istituiti al suo interno.

Pongo in votazione il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva nel testo presentato dal relatore.

*(È approvato).*

**La seduta termina alle 10,5.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

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

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI  
VINCOLI E FATTORI DI RIGIDITÀ PER LE STRATEGIE  
DI CONTENIMENTO E LE POLITICHE DI GESTIONE DEL  
DEBITO PUBBLICO

1. L'evoluzione del debito pubblico – 2. Le cause sottostanti la crescita dell'indebitamento – 3. Gli obiettivi del Trattato di Maastricht – 4. Politiche di gestione e di rientro dal debito – 5. Politiche di controllo del disavanzo primario – 6. Le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni – 7. Conclusioni.

*1. L'evoluzione del debito pubblico.*

I lavori dell'indagine conoscitiva hanno mirato in primo luogo a determinare la consistenza del debito pubblico. Indicare con precisione l'ammontare di tale aggregato non è tuttavia cosa facile, in quanto, oltre a dover distinguere tra debito del settore statale e debito del settore pubblico, bisogna anche differenziare i dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato da quelli della Banca d'Italia, dal momento che sono diverse le modalità di calcolo adottate dai due enti: infatti mentre la Banca d'Italia indica la consistenza del debito pubblico, per il 1992, in 1.673.574 miliardi, il Governo determina tale cifra in 1.734.507 miliardi.

Osservando i dati forniti dalla Banca d'Italia, il debito pubblico ammontava nel 1983 a 456.031 miliardi, a 793.583 miliardi nel 1986, a 1.167.813 miliardi nel 1989 e a 1.673.574 miliardi nel 1992.

La serie storica riportata nel D.P.E.F. 1994-1996 indica in 823.383 miliardi il debito pubblico nel 1986, in 1.217.460 miliardi nel 1989 ed in 1.734.507 miliardi nel 1992.

Una ulteriore complicazione alla definizione delle cifre è determinata dal cambiamento del sistema di calcolo dei conti pubblici adottato dalla Ragioneria generale dello Stato a partire dal 1993, a seguito della trasformazione in S.p.A. di alcuni enti pubblici: di conseguenza il D.P.E.F. 1994-1996 fornisce due diversi dati previsionali per il 1993, uno basato sulla vecchia serie (1.901.500 miliardi), uno sulla nuova serie (1.898.400 miliardi). Lo stesso Documento fornisce l'evoluzione tendenziale del debito pubblico per gli anni successivi quantificandolo in 2.900.700 miliardi per il 1994, in 2.294.300 miliardi per il 1995 e in 2.507.000 miliardi per il 1996,

Analizzando i dati della Banca d'Italia, essi indicano un incremento del debito del settore pubblico, rispetto all'anno precedente, pari al 26-27 per cento per gli anni 1982-1983, valore che scendeva al 23 per cento nel 1984 e al 21,6 nel 1985, per ridursi ulteriormente al 16 per cento nel 1987, al 14,7 nel 1988 e al 13,7 nel 1989, fino a stabilizzarsi tra il 12,6 ed il 12,9 negli anni successivi. Facendo riferimento alla serie storica fornita dalla Ragioneria generale dello Stato l'incremento annuale viene ad essere ridotto mediamente di un punto percentuale annuo.

Ai fini della valutazione della grandezza del debito pubblico bisogna tuttavia far riferimento ad un altro dato, il rapporto

percentuale tra il debito pubblico ed il Prodotto Interno Lordo: secondo i dati della Banca d'Italia il debito pubblico rappresentava il 72 per cento del PIL nel 1983, l'88,2 per cento nel 1986 ed il 97,8 per cento nel 1989, per poi raggiungere il 100,5 per cento nel 1990, il 104 per cento nel 1991 ed il 111 per cento nel 1992.

Le cifre contenute nel D.P.E.F. 1994-1996 indicano invece un rapporto rispetto al PIL del 91,5 per cento nel 1986, del 102 per cento nel 1989, del 104,8 per cento nel 1990, del 108,6 per cento nel 1991 e del 115 per cento nel 1992. Il Documento, inoltre, indica l'evoluzione tendenziale per gli anni successivi, fissando il rapporto debito/PIL al 121,2 per cento per il 1993, al 126,4 per cento per il 1994, al 132 per cento per il 1995 e al 137 per cento per il 1996.

Osservando gli andamenti di alcuni aggregati del settore statale da valutare in connessione con il valore del debito, in base ai dati contenuti nelle relazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato la spesa corrente ammontava nel 1990 a 125.375 miliardi (di cui 119.190 impegnati e 108.523 pagati), a 301.516 miliardi nel 1995 (di cui 293.158 impegnati e 279.318 pagati), a 420.315 miliardi nel 1989 (di cui 413.460 impegnati e 392.373 pagati) e a 569.336 miliardi per il 1992 (di cui 554.119 impegnati e 502.982 pagati).

La spesa per interessi ammontava nel 1980 a 16.104 miliardi (pari al 12,8 per cento della spesa corrente e al 10,5 per cento delle spese finali), nel 1985 a 61.221 miliardi (rispettivamente 20,3 per cento e 16,7 per cento), nel 1989 al 24,5 per cento delle spese finali). La spesa per interessi si è quindi incrementata di dieci volte dal 1980 al 1992, mentre il totale della spesa corrente è cresciuta meno della metà nel medesimo periodo.

Ponendo la spesa per interessi a raffronto con il PIL e limitando l'analisi agli ultimi anni si passa dall'8 per cento del 1989, al 9 per cento del 1990, al 9,5 per cento del 1991 ed al 10,4 per cento del 1992.

Per il 1993 la legge di bilancio (legge n. 501/1992) indica in 187.145 miliardi la spesa per interessi, che vengono ridotti a 183.159 miliardi dal disegno di legge di assestamento per il 1993.

Per il 1994 il disegno di legge di bilancio, come emendato dalla prima nota di variazioni (A.S. 1450-bis), prevede, a legislazione vigente, una spesa per interessi pari a 182.000 miliardi, con una riduzione, rispetto al dato assestato 1993, pari a 1.159 miliardi in termini assoluti ed allo 0,63 in percentuale. Ulteriori effetti sulla spesa per interessi sono, inoltre, previsti come conseguenza della complessiva manovra finanziaria per il 1994, che dovrebbe determinare una ulteriore riduzione per 7.500 miliardi.

Le conclusioni che, comunque, possono essere tratte con certezza qualunque sia il tipo di dati che si prendono a riferimento è che a partire dall'esercizio finanziario ultimo scorso la crescita in valore assoluto della massa debitoria ed il deterioramento del rapporto debito pubblico/PIL sono imputabili esclusivamente all'effetto inerziale da interessi, in quanto, in presenza di un rapporto debito/prodotto nell'ordine del 100 per cento, qualsiasi ampliamento del differenziale fra tasso d'interesse medio e crescita nominale del prodotto dà luogo ad un aumento equivalente del rapporto.

Con il conseguimento di un saldo primario positivo, che si è ottenuto per la prima volta appunto nel 1992, il livello del debito pubblico ed il rapporto debito/PIL può essere accresciuto soltanto dagli effetti della spirale perversa interessi/debito, sulla quale gioca un ruolo di grandissimo rilievo l'andamento dei tassi d'interesse, vale a dire una variabile che, specialmente nell'attuale situazione conseguente alla progressiva realizzazione del mercato unico europeo, è in gran parte sottratta ad un penetrante controllo da parte delle autorità pubbliche nazionali. Il conseguimento di avanzi primari positivi per un importo rilevante è apparsa dunque la strada più agevolmente percorribile al fine di neutralizzare quanto più possibile gli effetti degli stabilizzatori automatici per impedire una ulteriore crescita inerziale cumulativa dei futuri interessi passivi.

## *2. Le cause sottostanti la crescita dell'indebitamento.*

Passando ad esaminare i risultati dell'indagine, relativamente alle cause sottostanti la crescita dell'indebitamento, risultanti spesso da scelte di fondo non modificabili nel breve periodo, si sono soffermati, in particolare, il Prof. Guido Rey, il Ragioniere generale dello Stato, Dott. Andrea Monorchio, ed il Governatore della Banca d'Italia, dott. Antonio Fazio. È da osservare in proposito che l'intervento del Governatore non si inserisce formalmente nell'ambito dell'Indagine conoscitiva, essendo egli stato ascoltato nel corso dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione 1994-1996: data tuttavia la rilevanza del suo intervento rispetto all'oggetto dell'Indagine stessa, appare opportuno darne conto in questa sede.

Come ha messo in evidenza il Prof. Rey, tra le cause determinanti possono individuarsi in particolare:

lo squilibrio Nord-Sud: ad una diversità di livello di reddito, corrisponde un'uguale spesa per erogazione dei servizi che determina nel Sud uno squilibrio tra entrate e uscite. Ciò si ricollega, oltre che al minor livello del reddito, pari al 60 per cento circa di quello del Nord, alla struttura produttiva, caratterizzata da un maggiore ruolo dell'agricoltura in favore della quale sono previste numerose forme di agevolazioni fiscali;

una linea di politica fiscale che ha favorito il reddito da lavoro indipendente rispetto a quello dipendente (la composizione dei percettori di reddito nei due comparti è, rispettivamente, di un terzo e due terzi), con conseguenze in termini di minore gettito potenziale;

il peso della piccola e media impresa maggiore rispetto ad altri paesi industriali con conseguente maggiore estensione dell'economia « sommersa »;

lo spostamento dell'apparato produttivo dal settore industriale al terziario: la maggiore quota sul reddito complessivo di quello da lavoro indipendente che ne è derivata ha determinato effetti riduttivi sulle entrate;



il decentramento della spesa e l'accentramento delle entrate e la conseguente caduta di responsabilizzazione dei rispettivi centri di imputazione;

la mancanza di chiarezza nella determinazione del ruolo dell'intervento pubblico, ed in particolare la commisione tra attività redistributiva e attività assistenziale.

Questi ultimi aspetti sono stati sottolineati dal Ragioniere Generale dello Stato, Dott. Monorchio, che si è soffermato sulle tendenze evolutive della spesa pubblica, con particolare riguardo ai settori della previdenza assistenza, sanità e finanza temitoriale e locale. Oltre alle cause di ordine generale dell'aumento dell'indebitamento, individuabili nella lievitazione del personale delle pubbliche amministrazioni e nel costo dei contratti del pubblico impiego, che hanno largamente superato le previsioni gravando sui conti di tutti gli enti e su quelli del bilancio dello Stato, cause particolari si rinvengono, infatti, nei seguenti settori:

previdenza: la spesa per prestazioni sociali e previdenziali, ed in particolare i trasferimenti all'INPS, sono uno dei principali fattori responsabili della formazione del disavanzo pubblico. Tra il 1986 e il 1992 le necessità finanziarie dell'INPS sono andate aumentando fino quasi a raddoppiarsi. Tra le cause di crescita del fabbisogno il peggioramento dell'equilibrio del sistema previdenziale per l'aumento della vita media, ma anche i notevoli oneri di natura assistenziale (pensioni sociali, trattamenti di cassa integrazione e disoccupazione, ecc.). per il ripiano dei disavanzi dell'INPS ogni anno le finanze dello Stato trasferiscono al sistema prevideziale circa 60 mila mld.;

sanità: tra il 1985 e il 1992 il comparto della sanità ha contribuito alla formazione del debito pubblico per circa il 3,5 per cento; per il 1994 si prevede una spesa di 94 mila mld. La dinamica della spesa sarutaria trova spiegazioni, oltre che nelle modificazioni strutturali (invecchiamento della popolazione), anche nella presenza di fattori di spesa difficilmente comprimibili (spesa per il personale, farmaceutica, ospedaliera, amministrativa ecc.) e nella irresponsabilità finanziaria dei centri gestionali di spesa, che hanno reso inevitabile un processo di lievitazione della stessa con tassi di crescita superiori a quelli del sistema economico. La spesa sanitaria italiana rapportata al tassi di crescita superiori a quelli del sistema economico. La spesa sanitaria italiana rapportata al PIL, pur risultando in linea con quella degli altri paesi CEE, è tuttavia una spesa inefficiente;

finanza locale e regionale: se la prima, dopo il ripiano della legge Stammati del 1977, si è mantenuta sotto controllo, si sono registrate crescite costanti delle spese regionali, in particolare delle Regioni a statuto speciale.

Con riguardo a tali settori, è da rilevare che con la legge delega n. 421/1992 e i relativi decreti di attuazione è stata avviata un'importante azione di risanamento: secondo quanto emerso dall'indagine, vi sarebbero tuttavia ulteriori margini per il contenimento della spesa.

Secondo il Governatore della Banca d'Italia dott. Antonio Fazio, negli anni '70, nella maggior parte dei paesi industrializzati, l'aumento della spesa pubblica ha ecceduto lo sviluppo del reddito e ad essa non ha fatto riscontro una parallela espansione degli introiti tributari e contributivi. Di conseguenza, in tutti i Paesi, sono cresciuti notevolmente i disavanzi di bilancio ed è iniziato il processo di accumulo del debito pubblico.

Negli anni '80, la consapevolezza dei rischi di instabilità finanziaria derivanti dall'espansione del debito ha condotto verso politiche di bilancio correttive: obiettivo prioritario è divenuto il contenimento della spesa. In particolare, in Italia la fase di accrescimento della spesa (cui hanno contribuito in maniera notevole le spese per la previdenza e quelle per la sanità) edei disavanzi è durata più a lungo e la correzione è iniziata più tardi rispetto agli altri principali Paesi industrializzati. Inoltre, negli anni '80 si è realizzata un'inversione di rotta negli indirizzi di politica monetaria, con la progressiva riduzione del finanziamento monetario del disavanzo e la fissazione di obiettivi di crescita degli aggregati monetari finalizzati alla riduzione del tasso di inflazione.

Ciò avrebbe richiesto una politica di bilancio coerente, in mancanza della quale i tassi di interesse erano destinati rapidamente a crescere anche come conseguenza della scelta di perseguire una maggiore stabilità del cambio fino alla decisione di aderire alla banda stretta dello SME.

I tassi reali, divenuti costantemente positivi dalla fine degli anni '70, nella seconda metà degli anni '80 sono stati addirittura superiori al tasso di crescita dell'economia. Quando è divenuto evidente che alla riduzione dell'inflazione non seguiva un ridimensionamento degli squilibri dei conti pubblici, si passò alla predisposizione, e in parte all'attuazione, di vari programmi pluriennali di risanamento, la cui azione, seppur incisiva, è stata nel complesso insufficiente.

Nei primi anni '90, inoltre, con il rallentamento dell'economia e con la nuova ondata di rialzi dei tassi di interesse, il ridimensionamento del fabbisogno ha subito una battuta d'arresto. I progressi realizzati sul saldo primario, venivano vanificati dall'espansione dell'onere per interessi. Il peso del debito sul prodotto interno ha raggiunto nel 1992 il 111 per cento. Rispetto agli altri Paesi industriali, il livello del debito pubblico trova in Italia compenso in un più basso livello dei debiti contratti dal settore privato, famiglie e imprese, pari al 22,4 per cento del PIL alla fine del 1991. In tali condizioni (debito pubblico particolarmente elevato, indebitamento delle imprese nella norma alto tasso di risparmio delle famiglie e modesto indebitamento delle stesse) una quota più elevata di debito può essere detenuta, senza rischi immediati, dal settore delle famiglie.

Sebbene il processo di accumulo di debito pubblico nel lungo periodo non sia sostenibile, tuttavia, la teoria economica e l'esperienza storica, non consentono di individuare il « limite » oltre il quale possono generarsi riflessi incontrollati sulla domanda e sui prezzi. Ciò dipende da vari fattori tra i quali la credibilità dello

Stato come debitore, il livello dei tassi di interesse, il tasso di risparmio dell'economia, le prospettive di crescita del reddito nazionale ecc.

### 3. *Gli obiettivi del Trattato di Maastricht.*

Per quanto riguarda gli obiettivi definiti nel Trattato di Maastricht ed i loro rapporti con le politiche di gestione del debito pubblico, nel corso dell'indagine è risultato chiaro come sia vivo ed in pieno svolgimento il dibattito sui criteri di convergenza e sulle modalità con le quali raggiungerli. I criteri in base ai quali sarà valutato il grado di convergenza di ciascuna economia europea con quelle degli altri Paesi, ai fini del passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria, sono infatti, come è noto, particolarmente restrittivi e severi: definiti in una fase (febbraio 1992) in cui l'economia appariva caratterizzata da un processo di crescita duratura e sostenuta, essi si dimostrano adesso, in condizioni di fondo ben diverse, obiettivi notevolmente difficili da conseguire e gravosi da mantenere. Ricordo che, in particolare, per il passaggio alla terza fase dell'UEM sono fissate le seguenti condizioni, che ciascuno degli Stati membri dovrà rispettare:

per quanto riguarda l'andamento valutario, rispetto dei normali margini di fluttuazione del Sistema monetario europeo (SME) senza gravi tensioni, per almeno due anni anteriormente all'esame;

tassi di interesse non superiori in media all'ultimo anno di oltre il 2 per cento rispetto a quelli massimi dei tre Stati membri che hanno conseguito migliori risultati;

tasso d'inflazione medio non superiore di oltre l'1,5 per cento rispetto a quello massimo dei tre Stati membri che hanno conseguito risultati migliori;

disavanzo pubblico non superiore al 3 per cento del PIL;

debito pubblico non superiore al 60 per cento del PIL.

Peraltro, per quanto concerne questi ultimi due indicatori, l'articolo 104 C del Trattato adotta un metodo di valutazione dinamico, precisando che è sufficiente che i relativi valori siano diminuiti in modo continuativo e sostanziale, avvicinandosi progressivamente al valore di riferimento. Naturalmente, se non si rispettano con esattezza i parametri definiti e quantificati nel Trattato, il conseguimento o meno di questo percorso tendenziale virtuoso è soggetto ad una valutazione discrezionale da parte degli organi della Comunità. È proprio la sottolineatura di questo aspetto dinamico il punto che è emerso con maggiore chiarezza dall'indagine: non solo per quanto riguarda il debito pubblico, ma anche per gli altri parametri di convergenza bisognerà necessariamente valorizzare quello che è stato giustamente indicato come l'elemento più caratterizzante del Trattato stesso, vale a dire la sua « logica evolutiva ».

In generale, i dati emersi dall'indagine relativamente alla sostenibilità del debito nei Paesi CEE mostrano che, sulla base delle ipotesi correnti, la recente crescita dei rapporti debito pubblico/PIL proseguirà anche nel 1993: dati gli attuali saldi primari, soltanto l'Irlanda appare infatti in grado di evitare un incremento. Nella maggior parte degli altri Paesi la stabilizzazione del debito richiederebbe un notevole inasprimento della politica fiscale, in non pochi casi al di là di quanto sarebbe realisticamente possibile. Considerando che la crisi economica ha acuito il problema della sostenibilità delle politiche fiscali in atto, ossia della possibilità di mantenere la tendenza delle entrate e delle uscite senza accrescere il livello del debito pubblico in rapporto al PIL, appare quindi certo un generalizzato allungamento dei tempi, anche di una certa rilevanza, per il conseguimento degli obiettivi definiti nel Trattato di Maastricht.

Per quanto concerne il nostro Paese, appare chiaro a tutti che l'Italia non sarà in grado di conseguire tutti i risultati definiti nel Trattato di Maastricht entro l'arco temporale ivi indicato; certamente, non riuscirà in questo intento per quanto riguarda il debito pubblico. Secondo le ultime previsioni avanzate dal Governo nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1994-1996, che, in seguito alla crisi economica, hanno modificato in senso peggiorativo quelle precedenti, l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo sarà conseguito solo nel 1996, ad un livello del 123 per cento (mentre il Documento di programmazione dello scorso anno indicava nel 1995 l'anno della stabilizzazione del rapporto, e ad un livello del 113 per cento). Naturalmente, tali previsioni si basano sul presupposto che vengano poste in essere manovre di finanza pubblica ragionevoli e sopportabili dal sistema economico del Paese: è infatti evidente che la stabilizzazione del rapporto debito/PIL potrebbe essere conseguita anche immediatamente, mettendo in atto una manovra delle dimensioni di otto punti percentuali del PIL (pari cioè a circa 130.000 miliardi); con quali conseguenze sui livelli della produzione, dello sviluppo e dell'attività economica in generale è tuttavia facile immaginare.

#### *4. Politiche di gestione e di rientro dal debito.*

Se si accetta la lettura delle cause dell'indebitamento emersa nel corso dell'indagine e si rileva d'altra parte il carattere fortemente recessivo dello scenario economico internazionale che condizierà inevitabilmente l'economia italiana va valutato positivamente il fatto che, per la prima volta dal 1965, il passato esercizio finanziario si è chiuso con un avanzo primario (oltre 8.000 mld.). Questo risultato, che sarà rafforzato nel 1993 e negli anni successivi, è conseguente (secondo le valutazioni del Prof. Artoni) ad una pressione tributaria allineata a quella tedesca e di poco inferiore a quella francese, e di una spesa pubblica, al netto degli interessi, inferiore in termini relativi a quella dei principali Paesi europei; questi ultimi inoltre, nell'ultimo biennio, a differenza dell'Italia hanno visto aumentare in

misura rilevante i loro disavanzi, proprio a causa delle politiche da essi perseguite per far fronte alla crisi economica.

L'anomalia italiana deve quindi individuarsi nell'elevato stock di debito accumulato e nel costo della sua gestione: l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto debito/prodotto interno lordo dovrà pertanto essere perseguito sia attraverso un aumento del surplus primario che con una riduzione del costo del debito, senza penalizzare la crescita del sistema.

È da escludersi invece con decisione (e in questo senso vi è stata una piena concordanza dei punti di vista) qualsiasi ipotesi di consolidamento del debito: nel contesto attuale, scorciatoie più o meno forzose sul debito, per quanto possano sembrare attraenti, sono in realtà estremamente pericolose. Il debito pubblico costituisce l'ossatura dell'intera struttura finanziaria del Paese, e le conseguenze potrebbero essere devastanti: la semplice proposta di discutere provvedimenti forzosi ha concorso in passato ad aumentare la percezione di un rischio del debito, aggravandone il costo e introducendo altre distorsioni.

Nel corso dell'indagine, sono state da più parti (Professori Arcelli, Marzano, Artoni e Vaciago) sottolineate le interazioni esistenti tra le variabili macroeconomiche e quelle di finanza pubblica: trascurare tali collegamenti potrebbe comportare effetti distorsivi sul reddito delle manovre di rientro ed una sopravvalutazione delle stesse, dal momento che una caduta del reddito, indotta dalla stretta fiscale, avrebbe conseguenze negative sia sulle entrate, a causa della riduzione della base imponibile, che sulle spese, per l'aumento di quelle relative agli ammortizzatori sociali.

In questo senso, l'obiettivo dell'azzeramento del disavanzo corrente, pur teoricamente corretto, in quanto scarica sulle generazioni future solo l'onere del debito che serve a finanziare un aumento dello stock di capitale del paese, non appare assolutamente proponibile, quanto meno in tempi ravvicinati. Appare invece opportuno, relativamente a questo obiettivo, condurre una azione continuativa e graduale, attenta a non gravare eccessivamente sui tassi di crescita e di sviluppo dell'economia reale.

Il conseguimento di sempre maggiori saldi primari positivi, che si è visto in precedenza essere la strada raccomandata dagli ultimi Esecutivi che si sono succeduti per la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, pone in parte gli stessi problemi segnalati per l'azzeramento del disavanzo corrente. Naturalmente, per il conseguimento di questo obiettivo esistono maggiori margini di movimento, in quanto il complesso delle spese su cui agire non è limitato alle sole uscite di natura corrente; tuttavia anche in questo caso occorre prestare molta attenzione agli effetti di interazione con le grandezze economiche reali e con le possibili conseguenze negative che potrebbero derivarne.

In generale, si può dire che negli ultimi mesi si è verificato un mutamento del clima generale all'interno del quale venivano valutate le manovre di finanza pubblica: è notevolmente diminuita, anche in seguito all'allentamento delle tensioni internazionali, la drammatica enfasi con la quale veniva considerato il problema dei tassi d'interesse, e che aveva raggiunto il suo culmine nella seconda metà

del '92, e si è registrata una più decisa presa di coscienza dei possibili effetti negativi che il conseguimento di sempre maggiori avanzi primari potrebbe comportare, in termini reali. Questi mutamenti hanno finito per determinare un orientamento favorevole alla messa in atto di una manovra per il 1994 e gli anni successivi di portata inferiore a quella prevista per il 1994 e il 1995 dal DPEF 1993-1995, con probabili minori effetti compressivi per consumi, investimenti e sviluppo produttivo in generale.

Il punto centrale dell'indagine è stato quello della misura nella quale il raggiungimento degli obiettivi di risanamento possa e debba dipendere dalla realizzazione di avanzi primari e/o dalla riduzioni degli oneri per il servizio del debito conseguente ad una discesa, più o meno agevolata o forzata, dei tassi di interesse.

L'elevato livello di debito raggiunto alla fine del 1992, 1.734.500 mld., secondo le stime contenute nel Documento di programmazione, è infatti il risultato sia del susseguirsi nei vari anni dei disavanzi primari e sia della spesa per interessi sui titoli emessi per la copertura finanziaria: quest'ultima componente, una volta raggiunto un saldo primario attivo, costituisce una fonte di autoalimentazione del debito e richiede pertanto un intervento specifico per il suo contenimento.

Tale spesa è da collegare, si è detto, sia all'elevato stock di titoli di Stato e alla breve durata media degli stessi che costringe il Tesoro a ricorrere al mercato, con aste a cadenza quindicinale, per svariate decine di migliaia di miliardi, sia agli alti tassi di interesse. Se questi potevano, sia pure con alcune riserve, essere giustificati in periodi precedenti caratterizzati da alta inflazione, tensioni sul tasso di cambio e forti incertezze sul percorso di rientro della finanza pubblica, appare ora giunto il momento di procedere con decisione sulla via di una riduzione dei rendimenti stessi.

È da dire in proposito che, rispetto al momento in cui è stata avviata l'indagine, la Banca d'Italia ha ripetutamente abbassato il tasso ufficiale di sconto (TUS), che è passato dall'11 per cento al 10,5 per cento (20 maggio 1993), al 10 per cento (11 giugno 1993), al 9 per cento (5 luglio 1993), all'8,50 per cento (9 settembre 1993), all'8 per cento (21 ottobre 1993).

Tali riduzioni si sono riflesse solo parzialmente sulla struttura dei tassi bancari e sui rendimenti dei titoli di Stato; è comunque da notare in proposito che, secondo la Ragioneria Generale, la riduzione di un punto del tasso di interesse sui titoli pubblici determina, data la vita media del debito e la composizione dei titoli per la sua copertura, un risparmio, nell'arco di 4 anni, di 15-16 mila mld., concentrato soprattutto nel secondo e nel terzo anno.

Data questa premessa, e ritornando alle valutazioni emerse nel corso dell'indagine, è stato da più parti rilevato come, nell'attuale congiuntura economica contrassegnata da un forte rallentamento dell'attività economica da consistenti risultati raggiunti sul fronte dell'inflazione vi siano ampi margini per una riduzione dei tassi di interesse, il cui livello in termini sia reali che nominali è molto al di sopra di quello dei tassi dei principali paesi industrializzati. Cautele sono state invece espresse dal Prof. Sylos Labini e dal Dott. Monorchio per i rischi per la sottoscrizione del debito che potrebbero

derivare da una riduzione dei rendimenti medesimi: a loro avviso non pare possibile ipotizzare un « plafonamento » o l'indicazione a priori di un determinato tasso di interesse, in quanto prezzo che si forma sul mercato dall'incontro fra domanda e offerta.

In questo contesto generale, si inseriscono le proposte dirette a favorire il ribasso dei tassi di interesse e l'allungamento della vita media del debito pubblico.

Tra le proposte più interessanti, quella del prof. Monti relativa all'emissione di titoli pubblici a lungo termine, con un rendimento modesto (3 per cento) e capitale indicizzato al tasso di inflazione, la cui sottoscrizione dovrebbe essere incentivata attraverso lo strumento fiscale: tale proposta collegata ad una più generale revisione del regime fiscale delle attività finanziarie che, tra l'altro, elimini ogni privilegio fiscale sui titoli di Stato rispetto alle altre attività, concorrerebbe ad allungare la struttura del debito e a far scendere i tassi di interesse; e quella del prof. Artoni consistente nell'emissione di titoli con un rendimento allineato con le prospettive di crescita del sistema (2-2,5 per cento) e capitale indicizzato all'inflazione, anch'essa accompagnata da un adeguato uso dello strumento fiscale per discriminare tra emissioni a breve e a lungo termine, e tra titoli a remunerazione reale e nominale, fino a giungere all'affermazione, per il futuro, dell'assoggettabilità in linea di principio di tutte le rendite finanziarie a imposizione.

Al conseguimento delle stesse finalità sono volte le analisi di nuove tipologie di titoli (in valuta estera, con warrant, con capitale indicizzato al tasso di inflazione) realizzate dal prof. Marzano per l'individuazione di titoli alternativi ai CCT indicizzati che contribuiscono ad allungare la vita media del debito, ma che, nell'attuale contesto di tasso di cambio fluttuante, di non completa credibilità antinflazionistica della politica economica e di difficoltà incorse nel processo di privatizzazioni, difficilmente potrebbero risultare graditi al pubblico, a maggior ragione se si considera il fatto, posto in evidenza dal prof. De Cecco, che il debito è detenuto per il 60-70 per cento da privati cittadini, come forma di risparmio e di previdenza integrativa.

Infine la proposta del prof. Vaciago del ricorso a forme di debt-equity-swap, che consentono di trasformare titoli obbligazionari in quote di proprietà di beni del demanio pubblico, con il diritto a percepire i futuri redditi derivanti dalla gestione degli stessi. Anche tale operazione, che pur avrebbe l'effetto di una riduzione di stock di debito, sarebbe possibile solo in presenza di un abbassamento consistente dei rendimenti dei titoli di Stato.

Secondo il Governatore della Banca d'Italia dott. Antonio Fazio, va sottolineato che l'effettivo apporto che la riduzione degli interessi potrà dare al ridimensionamento del debito pubblico dipenderà soltanto dall'andamento dei tassi di interesse reali, non di quelli nominali. Alcuni esercizi numerici, riferiti al periodo 1993-1998 e basati su una graduale convergenza dei tassi di interesse verso il livello previsto per i tassi internazionali, portano a valutare il risparmio della spesa per interessi in circa un altro punto percentuale del prodotto interno, rispetto a quello conseguito negli ultimi mesi.

Il contenimento della spesa per interessi che potrà derivare da una gestione del debito diretta a diversificarne la composizione può essere significativo, ma non determinante. Ad esempio, la sostituzione di BTP e CCT con titoli indicizzati al marco per l'importo indicativo di 100.000 mld. determinerebbe, in un quinquennio, una riduzione dell'onere per interessi di 0,2 punti percentuali del prodotto interno. Emettendo titoli indicizzati in valuta lo Stato si assumerebbe però un rischio di cambio.

Per arrestare il progressivo aumento del peso del debito sul prodotto interno occorre dunque, a giudizio del Governatore, puntare sull'accrescimento dell'avanzo primario.

##### *5. Politiche di controllo del disavanzo primario.*

Nel corso dell'indagine sono emerse varie proposte sul controllo del disavanzo, che hanno riguardato sia aspetti che possono definirsi più propriamente istituzionali, sia l'incremento delle entrate ed il contenimento della spesa.

Per quanto concerne l'incremento delle entrate, è stata generalmente rilevata l'inopportunità di ulteriori aumenti della pressione fiscale, già a livelli elevati e comunque in media con quelli degli altri paesi europei, anche se un aumento dell'imposizione sarebbe inevitabile, ancorché non desiderabile, qualora la compressione delle spese politicamente e socialmente realizzabile non fosse sufficiente ad ottenere la riduzione di fabbisogno desiderata.

In questo senso va letta la proposta del Prof. Sylos Labini di un'addizionale IRPEF (progressiva), tale da far pagare a 10 milioni di famiglie, su un totale di 16 milioni, una media di 3 milioni (aggiuntivi rispetto alla situazione attuale) a nucleo familiare, ottenendo un gettito di 30.000 mld; in alternativa, si dovrebbero ridisegnare le aliquote. Diverso, invece, il significato della proposta del Prof. Monti, secondo il quale, il Governo dovrebbe annunciare che qualora le misure che intende adottare sul lato delle spese incontrassero forti resistenze, da parte dei politici, delle forze sociali o di vari gruppi di pressione, dovrebbe scattare, automaticamente, una sovrimposta (proporzionale) dell' $x$  per cento dell'IRPEF ( $x$  per cento dell'imponibile): tale annuncio avrebbe l'effetto di creare una pressione dei contribuenti in favore della manovra di rientro proposta e, in caso di fallimento di questa, assicurerebbe comunque le risorse necessarie.

Sempre per quanto riguarda le entrate, è stata sottolineata (Prof. Artoni) l'esistenza di uno spazio per interventi di razionalizzazione nell'applicazione delle norme tributarie che consentirebbe il recupero di margini di evasione di elusione fiscale; maggiori entrate potrebbero inoltre derivare da un efficiente sistema di controlli incrociati, tecnicamente oggi realizzabile, che consentirebbero notevoli passi avanti sul fronte della lotta all'evasione (Prof. Rey).

Alla luce di tali considerazioni, sembra potersi esprimere, per questi aspetti, una prima valutazione positiva sul Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996 che propone una manovra per il prossimo triennio essenzialmente concentrata sulla



riduzione della spesa piuttosto che sull'aumento delle entrate. Nel Documento si sottolinea infatti come il Governo non intenda recuperare il calo di gettito e di pressione tributaria che si verificherà nel 1994, in quanto questo è il risultato fisiologico del venir meno di fattori straordinari che hanno caratterizzato il 1992 e il 1993. Il livello di pressione tributaria raggiunto (28,73 per cento) non è considerato sopportabile in via permanente, anche per gli eventuali effetti disincentivanti dal lato dell'offerta. Il recupero dei margini di evasione ed elusione, che costituisce per il Governo un impegno inderogabile, « dovrà servire, quantomeno nel caso delle imposte dirette, non ad aumentare la pressione, ma a ridurre le aliquote delle imposte ».

Proposte di aumenti di entrate diverse da quelle tributarie hanno, infine, riguardato i canoni di affitto dei beni demaniali (Prof. Sylos Labini e Dott. Monorchio) e le privatizzazioni: secondo il Prof. Artoni un programma di privatizzazioni, da realizzare secondo il modello inglese, consentirebbe un maggior gettito di circa 10.000 mld di lire.

Circa il contenimento della spesa, dall'indagine è emersa una sostanziale concordia riguardo la necessità e la possibilità che la manovra di bilancio debba basarsi, in avvenire, prevalentemente su economie dal lato della spesa, da rivolgere innanzitutto all'eliminazione degli sprechi, alla razionalizzazione della spesa stessa e al recupero dell'efficienza (Professori Marzano, Rey, Sylos Labini e dott. Monorchio).

I provvedimenti adottati dal precedente Governo in attuazione della legge delega n. 421/92 e gli sforzi che l'attuale sta compiendo per sostenere la credibilità del nostro Paese, stanno facendo emergere un orientamento nuovo in materia di finanza pubblica con l'adozione di misure strutturali, finalizzate ad incidere sui meccanismi di formazione dei disavanzi. (Dott. Monorchio). In attesa che tali meccanismi diano i loro frutti, e in considerazione della particolare composizione della spesa pubblica italiana, da più parti sono stati rintracciati margini, più o meno ampi, di manovra in settori particolari e specifici.

Innanzitutto i contenimenti della spesa dovrebbero riguardare il comparto del pubblico impiego:

in considerazione della lievitazione del personale delle pubbliche amministrazioni e del costo dei contratti del pubblico impiego, che hanno largamente superato le previsioni gravando sui conti di tutti gli enti e su quelli del bilancio dello Stato, il controllo delle retribuzioni e degli slittamenti incontrollati di carriera sarebbero validi strumenti per limitare una delle cause maggiormente responsabili della formazione del debito pubblico (Dott. Monorchio);

considerato che circa il 75 per cento della spesa della P.A. riguarda il personale, appare opportuna (Prof. Rey) una profonda modifica della politica di reclutamento dello stesso e della sua utilizzazione, anche tenendo presente che l'occupazione del settore pubblico non è distribuita uniformemente sul territorio nazionale e che quindi tale distribuzione andrebbe rivista;

ampi margini d'azione in materia vengono individuati, in particolare, nel comparto della scuola, in riferimento al quale viene richiesto, anche in considerazione del consistente calo demografico, l'effettivo blocco del *turn-over* ed una maggiore mobilità del personale (Prof. Sylos Labini). Inoltre, tra le fonti di costi su cui sarebbe auspicabile intervenire vengono indicati gli attuali meccanismi di ingresso nella carriera universitaria, i « corsi intensivi » e i fondi destinati alle Università procedendo al contempo all'aumento delle tasse universitarie (il cui livello eccessivamente basso è messo in rilievo anche dal Prof. Marzano) in misura tale da coprire gran parte dei costi (15-20 milioni per studente) come in tutti gli altri paesi del mondo;

lo spostamento verso la privatizzazione del contratto del pubblico impiego e la responsabilizzazione dei dirigenti generali in relazione alla spesa (auspicati dal Prof. Rey) potrebbero costituire importanti passi avanti nel contenimento della spesa pubblica unitamente alla riforma dei sistemi di controllo e alla riforma della contabilità dello Stato, tali da consentire una valutazione puntuale dei costi sostenuti in relazione ai servizi garantiti e prestati.

In secondo luogo, l'esigenza di rendere più efficienti i servizi della P.A., eliminando le aree di spreco, e di riequilibrarli in funzione di un nuovo Stato sociale (Professori Rey e Sylos Labini) ed il recupero dell'efficienza della P.A. potrebbe essere conseguito (secondo il Prof. Marzano) statuendo riduzioni di spesa percentualmente eguali per i vari dicasteri, lasciando ai rispettivi responsabili la scelta del modo in cui realizzarli.

Questi tagli lineari trovano sostanzialmente contrario il dott. Monorchio in quanto penalizzanti il già precario funzionamento delle amministrazioni la cui efficienza potrebbe esser ritrovata non attraverso un indiscriminato taglio, per esempio, (e come sembra inevitabile), alla spesa per acquisto di beni e servizi pubblici, che inciderebbe solo sui Ministeri e le Aziende Autonome, ma attraverso la riduzione della spesa per trasferimenti che verrebbe a colpire quei centri autonomi di spesa (sistema sanitario e previdenziale, finanza locale e regionale) ai quali, per il ripiano dei disavanzi, lo Stato trasferisce ogni anno migliaia di miliardi.

Infine, è stata richiamata da più parti, la necessità di una limitazione delle spese del sistema sanitario e previdenziale, considerate cause importanti dell'attuale livello del debito pubblico, da realizzare attraverso interventi di ordine più generale, quali tagli ai trasferimenti (dott. Monorchio), e/o attraverso varie proposte specifiche quali l'introduzione dei *tickets* (con riduzioni a favore dei meno abbienti) sui ricoveri ospedalieri: il risparmio stimato sarebbe di almeno 8.000 mld (Prof. Sylos Labini) o la riduzione delle pensioni di invalidità (Prof. Marzano).

Si tratta, come si vede, di indicazioni di larga massima, in quanto l'indagine non si è particolarmente concentrata sulla specificazione delle riduzioni di spesa; indicazioni che trovano comunque corrispondenza nel Documento 1994-1996, nel quale peraltro viene fornita solo la quantificazione complessiva, e non settoriale e dettagliata, dei tagli di spesa.

6. *Le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni.*

Relativamente alle manovre di finanza pubblica messe in atto negli ultimi anni, va ricordato come nel corso dell'indagine sia stata ribadita l'impossibilità di formulare un giudizio complessivo e documentato sull'efficacia delle misure strutturali di contenimento della spesa introdotte con la legge delega nei comparti della sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale.

Infatti, tali manovre strutturali non sono, in primo luogo, ancora integralmente completate in taluni dei settori che ne sono oggetto, per cui non è possibile disporre della complessiva panoramica degli interventi disposti; inoltre, è opinione concorde che, anche avendo di fronte il quadro completo delle modifiche normative, la valutazione degli effetti di risparmio di spesa che le riforme comporteranno non sarebbe per il momento effettuabile, in quanto tale risparmio dipenderà dall'evoluzione che molte variabili assumeranno in relazione alle modifiche introdotte e che non appare adesso facilmente definibile, pur potendosi certamente prevedere che gli effetti positivi saranno di rilevanza notevole.

L'introduzione delle misure di riforma strutturale nei settori citati è stata valutata positivamente dalla generalità degli intervenuti, che anzi ha evidenziato come in taluni comparti, come ad esempio nel pubblico impiego, avrebbe potuto essere fatto anche qualcosa in più per il contenimento della spesa (a questo proposito si rimanda alle proposte di contenimento della spesa illustrate nel precedente punto 8). Più agevole è invece la valutazione degli effetti delle manovre di tipo congiunturale, ultima delle quali è stata la cosiddetta « manovrina » da 12.500 miliardi del maggio 1993.

Per quanto riguarda queste ultime, esse sono apparse notevolmente efficaci nell'aumentare il livello delle entrate, sia pure ricorrendo frequentemente ad entrate straordinarie e non ripetibili, mentre non hanno mostrato altrettanta decisione nel limitare il complesso delle spese, specialmente la spesa di parte corrente. In tali manovre la parte dell'importo complessivo derivante dall'azione di incremento delle entrate è stata finora sempre superiore a quella dovuta alla compressione delle spese; per quanto riguarda queste ultime, la diminuzione ha avuto luogo, come si è anticipato, per la maggior parte nei confronti della spesa in conto capitale, essendosi dimostrata la spesa corrente di ben più difficile comprimibilità. Secondo il Governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio, in Italia, dal 1989 al 1992, il miglioramento dei saldi primari è derivato, principalmente, da un lato, dall'innalzamento della pressione fiscale, aumentata dal 38,7 al 40,7 per cento, e dall'altro, dalla diminuzione dell'incidenza sul prodotto interno delle spese diverse da quelle per interessi (la cui struttura e il cui livello è in linea con i paesi dell'Europa continentale – anche in essi è elevata l'incidenza della spesa per previdenza e sanità – ma sulla quale ha inciso pesantemente, in questi ultimi anni, l'onere improprio connesso con la corruzione), passate dal 42,4 al 41,8 per cento unicamente per effetto del forte aumento delle entrate in conto capitale. Il disavanzo complessivo è cresciuto in valore assoluto; il saldo « primario » è passato da un disavanzo dell'1 per cento del prodotto interno a un

avanzo pari all'1,9 per cento. Nell'anno in corso esso dovrebbe raggiuagliarsi al 2 per cento circa del prodotto.

L'azione correttiva deve avere come obiettivo, secondo Fazio, l'arresto, da conseguire entro un orizzonte temporale breve, della crescita del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno e, successivamente, una diminuzione dello stesso. Occorre a tal fine realizzare una incisiva e progressiva riduzione del fabbisogno che equivale, aritmeticamente, al perseguimento di avanzi primari crescenti. L'entità della correzione dipende dal divario oggi esistente tra il tasso di interesse e la crescita del reddito nazionale. Nel 1992 tale divario è stato enorme, pari a 6 punti percentuali. Il debito, pressoché uguale in valore assoluto al prodotto nazionale annuo, è cresciuto di circa 6 punti percentuali in più del prodotto stesso. Il divario si è ridotto nel 1993; sarà sicuramente più basso nei prossimi anni, ma rimarrà positivo. Le opportunità offerte dalle condizioni più distese dei mercati finanziari internazionali e dagli effetti degli accordi intervenuti in materia di politica dei redditi sono state prontamente colte, favorendo la discesa dei tassi di interesse. Il tasso di sconto è stato ridotto al 9 per cento; i rendimenti netti dei titoli decennali sono discesi intorno al 9,5 per cento e quelli dei buoni del Tesoro a tre mesi sotto l'8 per cento. Tuttavia il tasso reale rimane ancora superiore al 4 per cento, valore nettamente maggiore del tasso di sviluppo del reddito. D'altra parte, secondo il Governatore, non è possibile forzare la diminuzione dei tassi per le conseguenze negative che ne deriverebbero.

La manovra di finanza pubblica ipotizzata per il 1994 e gli anni successivi nel Documento di programmazione economico-finanziaria sarebbe dunque la prima a basarsi maggiormente sulla riduzione delle spese anziché sull'incremento delle entrate; inoltre, al problema del debito pubblico è dedicata una attenzione decisamente maggiore che nei precedenti documenti di finanza pubblica.

L'obiettivo primario che il Governo propone con la manovra per il triennio 1994-1996 delineata nel DPEF è infatti la stabilizzazione del rapporto debito/PIL entro il 1996. Il raggiungimento di tale risultato è attualmente reso più difficile, secondo quanto si afferma nel DPEF, dalla sfavorevole evoluzione economica che sta interessando l'Italia e gli altri Paesi industrializzati: ciò nonostante il progressivo risanamento della finanza pubblica continua a rimanere un obiettivo inderogabile sia per i rischi di instabilità finanziaria insiti nell'elevato *stock* di debito pubblico, sia perché la sua continua crescita comporta un irrigidimento del bilancio pubblico che non permette di far fronte adeguatamente all'esigenza di intervenire in nuovi comparti di spesa. D'altra parte, il favorevole andamento dei tassi di interesse rende ora più agevole il percorso di rientro rispetto a quanto ipotizzabile nei mesi scorsi, che offrivano una prospettiva decisamente peggiore, anche in base alla valutazione dei risultati dell'ultimo esercizio finanziario scaduto (il 1992).

Le cifre contenute nel rendiconto generale dello Stato per il 1992 evidenziano infatti che, nonostante il raggiungimento di un sia pur modesto avanzo primario, la situazione dei conti pubblici ha continuato ad aggravarsi anche nel 1992, determinando un ulteriore peggioramento del rapporto tra debito e prodotto interno lordo. La

spesa per interessi, come è stato sottolineato anche dalla Corte dei conti nella sua relazione al Parlamento sul rendiconto 1992, continua così a rappresentare il problema di base per il risanamento dei costi pubblici; essa inoltre, sospinta dall'aumento della consistenza del debito e dal rialzo dei tassi d'interesse intervenuto nella seconda metà del 1992 sui mercati interni ed internazionali, è stata nell'ultimo esercizio scaduto la causa più rilevante dei consistenti sconfinamenti rispetto agli obiettivi di fabbisogno programmati.

Nell'ambito dello stato di previsione del Tesoro, la spesa stessa ha raggiunto in termini di impegni l'importo di 156.069,4 miliardi, con un aumento del 15,7 per cento rispetto all'esercizio 1991, nel quale si era registrato un identico aumento percentuale (mentre nel 1990 e nel 1989 l'incremento medesimo era stato rispettivamente del 23,3 e del 21,4 per cento, ma del solo 10 per cento nel 1988). In termini di pagamenti (156.046,6 miliardi) l'aumento rispetto al precedente esercizio è stato nel 1992 del 16,3 per cento (19,1 per cento nel 1991, 24,5 per cento nel 1990, 19,4 per cento e 9,7 per cento rispettivamente nel 1989 e nel 1988). In termini di cassa, la spesa per interessi ha così rappresentato nel 1992 il 25,6 per cento dell'intera spesa finale del bilancio dello Stato.

Nel medesimo esercizio, per effetto della crisi manifestatasi nella seconda metà dell'anno, si è avuta una netta inversione di tendenza rispetto al precedente esercizio: la quota di copertura del fabbisogno del settore statale mediante titoli a medio e lungo termine è infatti diminuita dal 77,6 per cento al 58,5 per cento, mentre parallelamente si è avuto un rilevante incremento della quota degli strumenti a breve (la copertura con BOT e BTE è passata dal 12,7 per cento al 31,9 per cento); la vita media residua del debito pubblico è rimasta pressoché inalterata solo grazie alle emissioni di titoli decennali avvenute nel primo semestre. Non si sono quindi registrati significativi passi avanti nell'azione diretta all'allungamento della vita media dei titoli.

In totale, il valore nominale delle emissioni di titoli di Stato nel corso del 1992 è stato pari a circa 880.153 miliardi, con un aumento del 5,8 per cento circa rispetto al precedente esercizio (in cui era ammontato a 832.261 miliardi). L'incidenza delle emissioni lorde rispetto al PIL si è così mantenuta intorno al 58 per cento. Esse hanno riguardato BOT delle varie scadenze per 675.064 miliardi (602.422 miliardi nel 1991); CTE e BTE per 10.841 miliardi (8.691 nel 1991); CCT per 83.426 miliardi, (99.000 nel 1989); BTP per 95.432 miliardi (93.000 nel 1991); CTO per 14.500 miliardi (nessuna emissione nel 1991). Le emissioni nette all'interno sono state pari a 136.163 miliardi (132.195 nel 1990), con una incidenza di BOT pari a poco meno del 33 per cento, a fronte del 10,5 per cento del 1991 (44.730 miliardi contro 13.894); quelle all'estero sono state pari a soli 977 miliardi (4.948 nel 1991).

Il totale generale del nuovo indebitamento netto derivante dalle emissioni di titoli di Stato, secondo i dati della Corte dei conti, risulta di 137.140 miliardi, pressoché identico a quello del precedente esercizio (137.143 miliardi). Ai contrario di quanto era successo nel 1991, invece, nel 1992 il limite massimo di emissione netta di titoli pubblici, stabilito dalla legge di bilancio in 127.800 miliardi e

successivamente elevato a 150.000 miliardi dalla legge di assestamento, risulta rispettato: nell'anno precedente solo ad esercizio scaduto e con un provvedimento d'urgenza (articolo 18 del decreto-legge n. 1/1992) il limite stesso era stato adeguato al livello delle effettive emissioni.

Non vi è dubbio, dunque, che per il raggiungimento degli obiettivi definiti nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996, le misure di finanza pubblica da adottare dovranno essere molto incisive ed efficaci. Con la manovra 1994-1996 si propone infatti, con riferimento al settore statale, una riduzione (rispetto ai valori tendenziali) del fabbisogno di 192.000 mld. complessivi nel triennio: il fabbisogno programmatico passerebbe quindi da 151.200 mld. (9,7 per cento del PIL) nel 1993 a 144.200 mld. (8,7 per cento del PIL) nel 1994, a 127.800 mld. (7,3 per cento del PIL) nel 1995, a 106.400 mld. (5,8 per cento del PIL) nel 1996; l'avanzo primario risulterebbe determinato in 31.800 mld. (1,9 per cento del PIL) nel 1994, in 46.100 mld. (2,7 per cento del PIL) nel 1995 e in 65.500 mld. (3,6 per cento del PIL) nel 1996.

Le misure correttive per il prossimo esercizio finanziario delineate nel Documento, dalla portata di 31.000 mld., con effetti complessivi di trascinarsi per 44.500 mld. nel biennio 1995-96, dovrebbero essere concentrate sulla riduzione delle spese diverse da quelle per interessi; si propone infatti:

un aumento delle entrate di 3.000 mld;

tagli di spesa corrente per 16.900 mld., di cui 9.000 mld. per trasferimenti;

tagli di spesa in conto capitale per 11.100 mld.

Per quanto riguarda le entrate, nel Documento si sottolinea come il Governo non intenda recuperare il calo di gettito e di pressione tributaria che si verificherà nel 1994, in quanto questo è il risultato fisiologico del venir meno di fattori straordinari che hanno caratterizzato il 1992 e il 1993. Il livello di pressione tributaria raggiunto (28,73 per cento) non è considerato sopportabile in via permanente, anche per gli eventuali effetti disincentivanti dal lato dell'offerta. Il recupero dei margini di evasione ed elusione, che costituisce per il Governo un impegno inderogabile, « dovrà servire, quantomeno nel caso delle imposte dirette, non ad aumentare la pressione, ma a ridurre le aliquote delle imposte ».

Per quanto concerne invece le spese, per cui si propone un taglio complessivo di 28.000 mld. rispetto all'andamento tendenziale, gli interventi, i cui effetti non sono peraltro indicati nel dettaglio, saranno diretti innanzitutto alla razionalizzazione e al riordino dell'Amministrazione Pubblica: si ritiene infatti possibile ottenere un cospicuo risparmio, anche senza incidere, se non per eliminare gli sprechi e le sovrapposizioni, sulle prestazioni rese ai cittadini. Un secondo insieme di interventi, anch'esso oggetto dei provvedimenti collegati, sarà diretto a razionalizzare l'uso del personale pubblico e a limitare le assunzioni. Ulteriori misure avranno per oggetto la riduzione della spesa per opere e per l'acquisto di beni e servizi.

Secondo quanto si afferma nel Documento questa parte della manovra, contenuta nei provvedimenti collegati, incide sulle spese correnti, e in misura minore sui trasferimenti, e su quelle in conto capitale.

Un'altra parte della manovra inciderà « in misura modesta » sui trasferimenti alle famiglie, mentre ulteriori interventi correttivi saranno definiti in sede di legge finanziaria, con riduzione delle voci previste per il 1994 nelle tavole allegate alla legge.

Per il 1995 e il 1996, la dimensione degli interventi e la distribuzione di essi, rispettivamente, tra i due anni e tra entrate e spese sono diretti, secondo quanto si rileva nel DPEF, ad assicurare la stabilizzazione del rapporto debito/PIL entro il 1996, a mantenere sostanzialmente invariata la dimensione delle correzioni nei due anni e a mantenere costante il rapporto tra entrate e PIL.

Come risulta dalla Tavola 4 del DPEF, nel 1995, gli effetti di trascinamento della manovra per il 1994, pari a complessivi 21.500 mld., dovrebbero accompagnarsi a nuovi interventi, peraltro non specificati nel Documento in esame, che riguarderebbero le entrate per 3.500 mld. (con effetti di uguale importo per il 1996) e le spese per 18.300 mld. (con effetti pari a 19.400 mld. per il 1996). L'insieme di questi interventi consentirebbe nel 1995 il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

l'aumento del saldo primario da un valore tendenziale di 2.800 mld. a un valore programmatico di 46.100 mld;

la riduzione della spesa per interessi da 192.800 mld. a 173.900 mld;

la riduzione del fabbisogno complessivo da 190.000 mld. a 127.800 mld.

Nel 1996, gli effetti di trascinamento della manovra per il 1994 e per il 1995, pari a complessivi 45.900 mld., dovrebbero accompagnarsi a nuovi interventi, anch'essi non specificati nel DPEF, che riguarderebbero le entrate per 12.000 mld. e le spese per 7.400 mld. L'insieme di questi interventi consentirebbe nel 1996 il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

l'aumento del saldo primario da un valore tendenziale di 200 mld. a un valore programmatico di 65.500 mld;

la riduzione della spesa per interessi da 197.500 mld. a 171.900 mld;

la riduzione del fabbisogno complessivo da 197.300 mld. a 106.400 mld.

Dal 1995 dovrebbe quindi avere inizio la flessione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL, per stabilizzarsi nel 1996 su un valore (sempre con riferimento al settore statale) del 123 per cento, mentre l'avanzo primario richiesto per la stabilizzazione sarebbe dell'ordine del 3,5 per cento del PIL.

Tali esiti sono peraltro subordinati alla favorevole evoluzione dei tassi di interesse ipotizzata nel quadro macroeconomico e all'effettiva

adozione delle misure proposte per il 1994. Qualora tali ipotesi non fossero realizzate, il livello dei tassi sarebbe quello più sfavorevole implicito nell'andamento tendenziale della finanza pubblica e gli interventi correttivi da attuare nel successivo biennio dovrebbero essere rafforzati sia per compensare lo spostamento in avanti della mancata correzione, sia per il conseguente aumento della dimensione e dell'onere del debito.

In definitiva, si può affermare che la manovra di finanza pubblica delineata per il triennio 1994-1996 appare meno onerosa e pesante per i cittadini rispetto a quelle che hanno caratterizzato gli ultimi anni. Ciò dipende, da una parte, da una definizione meno rigorosa e stringente degli obiettivi di finanza pubblica da proporsi e dei tempi per raggiungerli; dall'altra, dalla posizione meno rigida ed intransigente assunta dal presente Esecutivo in materia di tassi d'interesse, oltre che dalla caduta del livello degli stessi che si registra a livello internazionale.

## *7. Conclusioni.*

7.1. A conclusione dell'indagine conoscitiva, può essere affermato che il formarsi del debito pubblico è dipeso sia da cause attinenti alla struttura economica del nostro Paese, sia da comportamenti che hanno provocato una dinamica della spesa troppo rapida rispetto a quella delle entrate, pure fortemente crescenti. L'accumulo del debito è diventato più rapido a seguito di indirizzi di politica monetaria tesi a combattere l'inflazione ed evitare il finanziamento monetario dei disavanzi, nonché a stabilizzare il tasso di cambio all'interno dello SME. Ciò avrebbe richiesto una politica di bilancio rigorosa e coerente. I tentativi di aggiustamento sono stati invece tardivi e solo in parte riusciti; di conseguenza i tassi di interesse reale sono cresciuti ben al di sopra del tasso di crescita dell'economia e più di quanto non sia accaduto negli altri Paesi. Un mutamento in senso negativo della situazione congiunturale ha peggiorato la situazione.

Nel contesto attuale, caratterizzato da una grave recessione a livello interno e internazionale, un'ulteriore riduzione dei rendimenti dei titoli di Stato appare necessaria anche ai fini delle positive ricadute che ciò comporterebbe sul costo del denaro per le imprese, ed in particolare per quelle di piccola e media dimensione, che sopportano un costo intorno al 14 per cento a fronte di un tasso di inflazione pari a circa il 4 per cento.

Va detto peraltro che la diminuzione del tasso ufficiale di sconto non si riflette con sufficiente rapidità e ampiezza sul costo del denaro per le imprese, a seguito sia del maggior grado di rischiosità degli impieghi delle banche, sia della presenza, all'interno del sistema creditizio, di inefficienze che incidono sulla differenza tra tassi attivi e passivi. È auspicabile pertanto l'esercizio da parte della Banca d'Italia di un ruolo più attivo, di stimolo e di guida, nell'orientare i comportamenti degli operatori del settore, in modo da consentire che la progressiva riduzione del tasso di sconto si trasporti nella massima estensione e nel minor tempo possibile sui tassi d'interesse praticati dagli enti creditizi nei confronti della clientela.



7.2. Il risanamento finanziario deve avvenire sia dal lato della formazione di consistenti avanzi primari, sia dal lato della riduzione degli oneri per il servizio del debito. Naturalmente la realizzazione dei primi comporta effetti positivi sui secondi; tuttavia appare non opportuno perseguire il conseguimento di sempre maggiori avanzi primari mediante un ulteriore inasprimento della pressione fiscale. Questa è infatti ormai pervenuta a livelli difficilmente aumentabili senza provocare gravi e generalizzate ripercussioni negative sul sistema produttivo nazionale.

Inoltre, va posta una maggiore attenzione nella valutazione dei livelli complessivi del prelievo operato a carico dei contribuenti: al carico tributario in senso stretto, che non è più rappresentato soltanto dall'imposizione statale ma anche da quella degli enti autonomi territoriali, deve infatti aggiungersi l'effetto del crescente prelievo a fini pensionistici e previdenziali, che va di fatto a sommarsi al primo comportando un inasprimento della pressione complessivamente esercitata sui contribuenti anche in presenza di aliquote tributarie invariate. Fenomeni di questo genere possono incidere sull'economia reale, influenzando il costo del lavoro e il livello degli investimenti. Occorre pertanto fare molta attenzione alla manovra di questi strumenti, valutandone con precisione gli effetti congiunti ed operando un deciso sforzo di razionalizzazione complessiva e semplificazione delle modalità con le quali il prelievo deve aver luogo.

In particolare occorre porsi l'obiettivo di una diversa distribuzione tra oneri fiscali e oneri contributivi, al fine di migliorare la competitività dell'impresa a parità di entrate complessive.

Questo non significa, tuttavia, che lo strumento fiscale non debba essere utilizzato; anzi, sotto questo profilo occorre porsi l'obiettivo, sia pure non immediato, di una generale revisione della imposizione sui redditi da capitale basata sulla neutralità dei diversi impieghi del risparmio, che favorisca, più di quanto avviene ora l'afflusso di risparmio al finanziamento degli investimenti o alla proprietà azionaria.

Assumendo quindi la pressione tributaria complessiva non debba essere ulteriormente aumentata, la realizzazione di avanzi primari deve fondarsi sul recupero di base imponibile che sfugge alle imposte, e soprattutto sul contenimento della spesa, in particolare, quella delle Amministrazioni centrali.

Sul primo punto vi è un preciso impegno del Governo che, in occasione dell'esame del DPEF, ha dichiarato che il recupero dei margini di evasione ed elusione dovrà servire, quantomeno per le imposte dirette, a ridurre le aliquote di imposta. Il conseguimento di questo obiettivo presuppone comunque una forte ed incisiva opera di ristrutturazione dell'amministrazione fiscale, il cui attuale grado di efficienza non lascia aperti margini di intervento sufficientemente ampi.

Il contenimento della spesa presuppone a sua volta un'efficace ridefinizione delle attuali modalità di funzionamento dell'intera Amministrazione centrale e periferica, attuando, per quanto possibile, la redistribuzione ed il decentramento delle competenze. Questo consentirebbe una migliore e più efficace utilizzazione del personale

statale, evitando anche di doverne incrementare la consistenza, come continua ad avvenire nonostante tutti i provvedimenti diretti ad impedire nuove assunzioni, a ribadire il blocco del *turn-over*, e così via. Attraverso la riorganizzazione e l'accorpamento degli uffici sono possibili, anche se non facili, consistenti guadagni di efficienza che consentano risparmi di spesa a parità di servizi erogati: ciò può avvenire in particolare nei confronti delle spese correnti per l'acquisto di beni e servizi, sulle quali già hanno cominciato ad incidere le ultime manovre economiche ed il cui contenimento dovrebbe continuare a costituire un obiettivo degli interventi futuri.

7.3. L'entità della « manovra » di finanza pubblica deve essere rapportata all'esigenza di non deprimere eccessivamente la domanda interna con i conseguenti effetti sui livelli di attività economica e di occupazione e le retroazioni negative sul rapporto debito/PIL. A questo proposito, appare non opportuno modulare i prossimi interventi sull'obiettivo di rispettare i valori previsti nel Trattato di Maastricht per i parametri di convergenza economico-finanziaria dei Paesi CEE. Tali valori, definiti in un periodo di perdurante crescita economica e di generale miglioramento delle condizioni di finanza pubblica, appaiono troppo restrittivi e stringenti nella presente situazione; volerli raggiungere a tutti i costi nei tempi previsti significherebbe sopportare un costo altissimo in termini di sviluppo economico e di coesione sociale, pagando un prezzo che l'Italia non appare attualmente in grado di sostenere. Il conseguimento dei valori di convergenza previsti dal Trattato di Maastricht può essere posposto nel tempo; importante è che la linea di tendenza sia chiara e coerentemente perseguita. I termini del prestito comunitario stipulato recentemente dal nostro Paese dovrebbero essere di conseguenza ridefiniti.

In questo quadro vanno in linea generale condivisi gli obiettivi quantitativi fissati dal DPEF 1994-1996, e confermati, secondo le valutazioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica per il 1994, dalla complessiva manovra finanziaria presentata dal Governo. Essi comportano che la stabilizzazione del rapporto debito/PIL sia conseguita in tempi più lunghi e ad un livello più alto rispetto a quanto contenuto nel DPEF 1993-1995.

È da notare al riguardo, anche alla luce dell'esperienza degli anni passati, che il mancato raggiungimento degli obiettivi può avvenire, oltre che per una portata della manovra inferiore a quella inizialmente ipotizzata, anche per una minore crescita del PIL, con effetti negativi sul gettito fiscale e contributivo e sulla spesa per ammortizzatori sociali. Appare quindi essenziale, ai fini di una corretta valutazione da parte del Parlamento e delle forze sociali della manovra presentata dal Governo, che in sede di predisposizione della stessa sia prestata una grande attenzione alla ricostruzione del quadro macroeconomico, nello scenario tendenziale e in quello che viene a determinarsi in conseguenza della manovra stessa.

7.4. Un apporto rilevante alla riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, e certamente maggiore di quello avutosi fino ad oggi, deve arrivare dalla dismissione di beni del patrimonio disponibile

dello Stato, cioè dalle privatizzazioni delle imprese a partecipazione statale e dalla vendita di immobili pubblici. I risultati finora ottenuti sono rappresentati, per quanto riguarda la dismissione delle partecipazioni azionarie, dai circa 2.000 miliardi incassati nel 1992, e, relativamente all'alienazione dei beni immobili del patrimonio disponibile dello Stato, dai soli 23 milioni introitati nello stesso anno. Al momento, non è dato prevedere quale sarà la cifra incassata dallo Stato a titolo di dismissioni nel 1993, ma essa se dovessero continuare gli attuali andamenti, potrebbe non discostarsi molto dai risultati del 1992: le ultime dichiarazioni ufficiali rese dal Ministro del tesoro dinanzi alle Commissioni V, VI e X riunite della Camera hanno infatti precisato che « attualmente l'IRI e l'ENI effettuano cessioni per un valore di circa 100 miliardi al mese ».

È fuor di dubbio, dunque, che l'azione diretta alla relazione delle dismissioni debba essere perseguita con maggiore coerenza. Si può inoltre affermare che appare condivisibile, ed è risultato con chiarezza dall'indagine svolta, l'impostazione in base alla quale i proventi che dovrebbero derivare dalle ipotizzate dismissioni non siano preventivamente computati nella definizione dei saldi di finanza pubblica, ma vengano iscritti in bilancio soltanto successivamente al loro effettivo conseguimento: il corrispettivo delle vendite di beni immobili dello Stato e delle partecipazioni azionarie direttamente possedute dal Tesoro dovrebbe infatti essere destinato esclusivamente alla riduzione del debito pubblico. Questa è, del resto, l'impostazione seguita dalla legge di istituzione del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, definitivamente approvata dal Senato il 12 ottobre 1993, che prevede il conferimento al Fondo medesimo, concepito quale strumento per la riduzione dello *stock* dei titoli del debito pubblico in circolazione, del prezzo dovuto per la vendita di beni del patrimonio immobiliare ovvero di partecipazioni dello Stato, dei quali sia disposta la dismissione.

I proventi derivanti dalla dismissione di azioni delle società controllate e partecipate dalle S.p.A. derivate dagli *ex* Enti di gestione delle partecipazioni statali dovrebbero poi essere utilizzati in favore delle attività industriali delle medesime, in particolare a fini di ristrutturazione e ricapitalizzazione, e comunque per la migliore gestione delle attività per le quali è prevista la sopravvivenza della partecipazione pubblica. Naturalmente, è necessario che tutti gli introiti di cui si è detto vengano effettivamente conseguiti in tempi rapidi e in una misura accettabile rispetto al complesso delle finalità che il processo di dismissioni deve porsi, in corrispondenza con gli indirizzi definiti dal Parlamento con il parere sul programma di riordino e privatizzazioni.

7.5. La discesa dei tassi di interesse sia sui mercati internazionali sia su quello interno riduce l'entità degli avanzi primari necessari alla stabilizzazione e stempera il dibattito sul loro livello; a questo proposito appare possibile, anche in relazione alla possibile evoluzione della politica monetaria di altri Paesi, un'ulteriore riduzione nei prossimi mesi.

La discesa e la riduzione degli oneri per interessi potrebbero essere in parte agevolate da misure quali l'emissione di titoli

denominati in valuta estera o indicizzati all'inflazione, nonché da interventi tesi ad allungare la durata media dei titoli. Gli effetti quantitativi sugli oneri connessi al servizio del debito non sarebbero peraltro particolarmente consistenti. Per quanto riguarda in particolare il collocamento di titoli all'estero, occorre inoltre rilevare che il beneficio iniziale, in termini di minori tassi di interesse, potrebbe essere vanificato da eventuali maggiori oscillazioni della quotazione dei titoli, con conseguenze negative sul mercato interno. A differenza della maggior parte dei sottoscrittori italiani che detengono i titoli del debito pubblico come forma di previdenza integrativa, i sottoscrittori esteri si comportano infatti come degli operatori professionisti che perseguono ovvi intenti speculativi e ragionano quindi esclusivamente in un'ottica di investimento finanziario a breve da liquidare al momento più opportuno.

7.6. Ai fini sia della crescita del PIL che della riduzione dei tassi di interesse è essenziale un'ulteriore riduzione del tasso di inflazione. Il recente accordo sulla politica dei redditi costituisce una valida base per il raggiungimento di questo obiettivo, anche se il divario della crescita di prezzi nei settori non esposti alla concorrenza internazionale rispetto a quella dei prezzi dei settori esposti è alto e maggiore di quello di altri Paesi, segno di persistenti inefficienze strutturali.

Peraltro, ai fini della riduzione del debito quello che conta è il tasso di interesse reale. La riduzione del differenziale nei tassi di interesse reali rispetto agli altri Paesi dipende dall'eliminazione del « rischio di cambio » e del « rischio del debitore », che sarà frutto di una riacquistata piena fiducia da parte dei risparmiatori e degli operatori italiani ed esteri, conseguenza a sua volta di comportamenti coerenti nel tempo.

7.7. Il programma di stabilizzazione del debito contenuto nel Documento di programmazione economico-finanziaria 1994-1996, e confermato dall'ultima manovra presentata dal Governo, è ragionevole, ma certamente precario. Il raggiungimento degli obiettivi dipende sia da condizioni esterne che interne e da comportamenti che non è garantito si verificheranno. Ciò può comportare una riduzione dell'autonomia della politica monetaria, chiamata a garantire comunque tassi di interesse compatibili con il raggiungimento degli obiettivi. Programmare più consistenti avanzi primari ridurrebbe certamente questo condizionamento, ma si scontrerebbe con l'esigenza di rendere economicamente e socialmente tollerabile la manovra di stabilizzazione. Occorre dunque essere consapevoli che è essenziale, contrariamente all'esperienza del passato, un rigoroso rispetto degli obiettivi. Eventuali scostamenti dovrebbero essere rapidamente corretti con corrispondenti interventi sulla spesa diversa dagli interessi e sulle entrate.