

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

(n. 3)

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 9 LUGLIO 1996

[Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica 1997-1999 (doc. LVII, n. 1), ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato]

AUDIZIONE DEL RAPPRESENTANTI DELL'ISTAT
AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DI ISCO, ISPE, COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA,
CER, IRS, PROMETEIA E DEPT-PAVIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI BRUNO SOLAROLI

COMMISSIONI RIUNITE

BILANCIO (V) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (5^a) DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA

(n. 3)

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDÌ 9 LUGLIO 1996

[Attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica 1997-1999 (doc. LVII, n. 1), ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis, comma 3, del regolamento del Senato]

AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DELL'ISTAT
AUDIZIONE DEI RAPPRESENTANTI DI ISCO, ISPE, COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA,
CER, IRS, PROMETEIA E DEPT-PAVIA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **BRUNO SOLAROLI**

I N D I C E

	PAG.		PAG.
Audizione dei rappresentanti dell'ISTAT:		Roscia Daniele (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	66
Solaroli Bruno, <i>Presidente</i>	55, 63, 65, 69	Taradash Marco (gruppo forza Italia) ...	61, 64, 66
Cherchi Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	64, 67	Zuliani Alberto, <i>Presidente dell'ISTAT</i>	55, 61 66, 67, 68
Delfino Teresio (gruppo CCD-CDU)	65		
Giovannini Enrico, <i>Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT</i>	66, 67, 68, 69	Audizione dei rappresentanti di ISCO, ISPE, Commissione tecnica per la spesa pubblica, CER, IRS, Prometeia, DEPT-Pavia:	
Marzano Antonio (gruppo forza Italia)	63, 67, 68	Solaroli Bruno, <i>Presidente</i> ..	70, 73, 77, 80, 90, 96
Pagliarini Giancarlo (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	65, 68, 69	Bernardi Luigi, <i>Direttore del DEPT dell'Università di Pavia</i>	87, 95

	PAG.		PAG.
Cherchi Salvatore (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	89	Padoa Schioppa Kostoris Fiorella, <i>Presidente dell'ISPE</i>	74, 93
Delfino Teresio (gruppo CCD-CDU)	89	Palmerio Giovanni, <i>Presidente dell'ISCO</i> .	70, 95
Giorgetti Giancarlo (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	90	Petretto Alessandro, <i>Presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica</i> .	77, 92
Michelangeli Mario (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	89	Saraceno Pia, <i>Presidente dell'IRS</i>	85
Onofri Paolo, <i>Segretario generale di Prometeia</i>	83, 94	Spaventa Luigi, <i>Direttore del CER</i>	81, 91
		Sulla pubblicità dei lavori:	
		Solaroli Bruno, <i>Presidente</i>	55

La seduta comincia alle 10,5.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei rappresentanti dell'ISTAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'ISTAT, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999.

Saluto il professor Zuliani, Presidente dell'ISTAT, ed il dottor Giovannini, capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica. Li ringrazio per aver accolto l'invito della Commissione.

Do subito la parola al professor Zuliani.

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'ISTAT*. In occasione dell'audizione presso il Parlamento sul documento di programmazione economico-finanziaria, il presidente dell'ISTAT esprime valutazioni in merito allo stato della congiuntura e alla sua possibile evoluzione. Più in generale le analisi su temi economici, demografici, sociali e ambientali condotte dall'Istituto trovano ampia e organica sistemazione all'interno del rapporto annuale. Quello relativo al 1995, il quarto della serie, è stato presentato nei primi giorni di maggio ed è stato inviato a tutti i parlamentari. Quindi, ad esso rinvio per i dettagli.

Prima di iniziare l'analisi della situazione attuale, ricordo che, in occasione dell'audizione sul precedente documento di programmazione, l'ISTAT aveva dato una valutazione sostanzialmente concorde con l'ipotesi di crescita economica adottata per il 1995 (+3 per cento in termini di PIL reale), mentre forti dubbi erano stati esposti con riferimento agli obiettivi di inflazione. In particolare si poneva l'attenzione sul consistente aumento previsto per i prezzi alla produzione, nel corso del 1995, sull'aumento dei prezzi al consumo atteso nel corso dell'estate e sulla sostanziale stazionarietà dell'inflazione tendenziale nello scorcio finale dell'anno. Solo all'inizio del 1996 si intravedevano spazi per una sua significativa contrazione.

I risultati a consuntivo confermano le indicazioni che furono fornite all'epoca: il tasso di aumento del prodotto interno lordo nel 1995 è stato effettivamente del 3 per cento, mentre la variazione tendenziale dei prezzi al consumo è passata dal 5,5 per cento del maggio 1996 al 6 per cento di dicembre, per poi ridiscendere in modo più accentuato a partire da febbraio di quest'anno.

Per quanto riguarda la congiuntura internazionale, desidero sottolineare che i principali paesi industrializzati hanno sperimentato, a partire dalla seconda metà del 1995, un graduale indebolimento della congiuntura, che si è protratto, nella maggior parte dei casi, anche nel primo trimestre dell'anno in corso. Rispetto al 1994, il rallentamento ha interessato in modo evidente l'economia dell'Unione europea, ma anche Stati Uniti, Canada e Regno Unito hanno riportato saggi di sviluppo reale inferiori alle attese.

Negli Stati Uniti la crescita del PIL nel primo trimestre dell'anno in corso è stata dello 0,6 per cento, un risultato superiore a quello del trimestre precedente, ma coerente con la fase di indebolimento congiunturale del 1995. Nel mese di aprile, tuttavia, l'indice della produzione industriale ha mostrato un significativo aumento del 2,6 per cento su base tendenziale e con esso anche l'indicatore composto anticipatore ha segnato un aumento del 3,6 per cento. Sempre nello stesso mese, l'inflazione è rimasta prossima al valore medio del 1995, il 2,5 per cento, e il tasso di disoccupazione è rimasto invariato, cioè sul livello del 5,5 per cento raggiunto all'inizio del 1995.

Per l'Unione europea la fase in atto conferma la flessione congiunturale del secondo semestre del 1995, avvalorando le previsioni di crescita per il biennio 1996-97 rese note dalla Commissione alla fine dello scorso anno. Per il 1996 essa dovrebbe risultare leggermente inferiore al 2 per cento, per poi riprendere nel 1997 ed assestarsi su livelli compresi tra il 2,5 e il 3 per cento. L'espansione dell'attività economica dovrebbe risultare solida a partire dal terzo trimestre di quest'anno, stimolata dalla forte progressione degli investimenti, dalla crescita delle esportazioni comunitarie e da un graduale recupero dei consumi, a loro volta favoriti dai positivi seppure moderati incrementi salariali ed occupazionali.

Una delle spiegazioni del rallentamento ciclico nei paesi europei va ricercata nel peggioramento della fiducia dei consumatori e degli imprenditori. Il fenomeno avviatosi all'inizio del 1995 ha assunto dimensioni via via crescenti con il passare dei mesi. D'altra parte la dinamica sfavorevole degli indicatori economici nella parte finale del 1995 e nei primi mesi del 1996 ha condotto ad una significativa revisione al ribasso delle previsioni formulate dai principali istituti di ricerca economica, con evidenti riflessi sul clima di fiducia.

A tale proposito va notato come analisi condotte all'interno dell'ISTAT e finalizzate alla previsione a breve termine della produzione industriale nei quattro princi-

pali paesi europei (Germania, Francia, Regno Unito ed Italia) mostrino l'esistenza di meccanismi di trasmissione internazionale degli impulsi di carattere monetario, tramite le aspettative. Gli imprenditori che operano in una singola economia, infatti, sembrano formare le proprie aspettative di domanda anche sulla base di quelle testimoniate nel corso dei sondaggi congiunturali dai colleghi stranieri. Esse dipendono, inoltre, dalla domanda effettiva dei mesi precedenti, la quale a sua volta è influenzata dalle condizioni monetarie, in particolare dai tassi reali di interesse a medio e lungo termine. L'esistenza di tale catena di relazioni fa sì che un aumento dei tassi di interesse in uno dei paesi di maggiore rilievo (tipicamente la Germania e la Francia) si rifletta negativamente, con un ritardo, sulle aspettative di domanda in tutti i paesi, determinando così una diminuzione della produzione industriale effettiva.

Alla luce di quanto ora descritto, l'aumento registrato a partire dal 1994 nei tassi reali a medio e lungo termine in quasi tutti i paesi europei rappresenta, con forte probabilità, uno dei fattori determinanti nello spiegare il peggioramento in corso nelle economie europee. Se, ad esempio, i tassi reali di interesse fossero rimasti, nel corso del 1994, al livello di inizio d'anno, la crescita della produzione industriale nel 1995 sarebbe stata superiore di circa 1 punto percentuale a quella effettiva in tutti e quattro i paesi considerati e l'effetto positivo si sarebbe prolungato per l'anno in corso.

Questi risultati confermano la tesi sostenuta nel documento di programmazione allorquando si ritiene che una riduzione dei tassi reali di interesse sia una condizione decisiva per generare una ripresa consistente in Europa. Purtroppo, il ritardo con cui i movimenti dei tassi reali si trasformano in modifiche dei livelli produttivi appare piuttosto ampio e ciò rende probabile uno spostamento in avanti nel corso del 1997 della ripresa della produzione industriale. Tuttavia, nella seconda parte di quest'anno, essa potrebbe

risultare favorita dall'elevato numero di giorni lavorativi.

Per quanto riguarda il quadro congiunturale interno, alla fine della scorsa settimana l'ISTAT ha diffuso i dati completi dei conti economici nazionali del primo trimestre 1996. Rispetto al quarto trimestre del 1995 la crescita del prodotto interno lordo è stata dello 0,5 per cento, mentre nei confronti dello stesso periodo del 1995 la variazione in aumento è stata dell'1,5 per cento, la più bassa dal terzo trimestre 1994.

Questi risultati segnalano un rallentamento del sistema economico italiano, tenendo anche conto che la crescita del PIL è stata ottenuta in presenza di tre giorni lavorativi in più rispetto al trimestre precedente.

Il rallentamento è stato determinato da un limitato aumento congiunturale dei consumi (+0,1 per cento) e delle esportazioni (+0,7 per cento), in presenza di una flessione degli investimenti fissi lordi (-0,4 per cento) e delle importazioni (-0,7 per cento).

Il valore aggiunto è cresciuto in modo abbastanza uniforme nei vari settori, con l'eccezione dei servizi non vendibili, per i quali esso è diminuito per il secondo trimestre consecutivo.

Accanto alle motivazioni ricordate con riferimento all'economia internazionale, il rallentamento della produzione è da ricondurre anche al forte accumulo di scorte, in particolare di prodotti finiti, che si era verificato presso le imprese industriali alla fine del 1995. Un aumento della domanda, in particolare di quella interna per consumi, inferiore alle aspettative ha, in effetti, provocato un allargamento indesiderato delle scorte, come messo in luce anche dalle indagini congiunturali condotte dall'ISCO. Le stesse indagini segnalano come tali tendenze siano proseguite nel primo trimestre del 1996, in linea con le indicazioni fornite al riguardo dal sistema dei conti trimestrali.

La diminuzione registrata negli investimenti, in particolare di macchinari e di mezzi di trasporto (-1,5 per cento), va letta alla luce sia del loro forte aumento avven-

nuto nel corso del 1995, grazie anche alle agevolazioni fiscali previste per l'acquisto di beni capitali da parte delle imprese, sia del peggioramento delle prospettive di domanda per l'industria.

Il settore delle costruzioni presenta alcuni segnali di recupero, ancorché contenuti. La evoluzione positiva degli appalti fornisce indicazioni non conclusive, perché non sempre l'aggiudicazione di una gara dà luogo all'immediato avvio dei lavori. Permangono i problemi legati alla lentezza delle procedure amministrative e alla « cautela », soprattutto delle amministrazioni locali, nell'affidamento dei lavori.

Più favorevole dovrebbe risultare il quadro relativo al terziario. Indicazioni positive vengono dai dati relativi all'attività turistica e da alcuni indicatori per il settore dei servizi alle imprese.

Se nel 1995 la bilancia commerciale si era chiusa con un attivo di 44.400 miliardi (di cui quasi 17.000 del primo semestre ed oltre 27.000 del secondo), nel primo quadrimestre del 1996 il saldo della bilancia commerciale con il resto del mondo ha raggiunto i 14.000 miliardi di lire. Hanno contribuito a tale risultato gli scambi con i paesi dell'Unione europea per un ammontare pari a 4.400 miliardi, mentre con i restanti paesi il *surplus* è risultato pari a circa 9.600 miliardi. Nel solo mese di maggio 1996, gli scambi con questi ultimi paesi hanno prodotto un saldo positivo pari a 4.700 miliardi di lire.

Nei primi due mesi dell'anno, i valori medi unitari delle esportazioni sono cresciuti più di quelli delle importazioni (12,7 per cento e 7 per cento, rispettivamente), confermando l'inversione di tendenza nelle ragioni di scambio già manifestatasi nel quarto trimestre del 1995. Viceversa, sempre nei primi due mesi del 1996, la crescita delle quantità scambiate è stata più alta per le importazioni (+3,7 per cento) che per le esportazioni (+0,8 per cento).

Mi soffermerò ora sul quadro relativo alle tendenze dei prezzi. Nel 1995 si è manifestata un'accelerazione straordinaria dei prezzi alla produzione: l'indice generale è cresciuto del 7,9 per cento nella me-

dia dell'anno, mentre il tasso tendenziale ha raggiunto il suo massimo (+9,2 per cento) nel mese di luglio. A partire da quella data, le variazioni mensili dei prezzi alla produzione sono tornate su livelli molto più contenuti, per poi divenire sostanzialmente nulle negli ultimi cinque mesi del 1995. Il tasso tendenziale è così diminuito al 6,5 per cento a dicembre. Anche nei primi quattro mesi del 1996, le variazioni congiunturali sono rimaste molto contenute ed il tasso tendenziale è sceso in aprile al 2,6 per cento.

Il rallentamento dei prezzi alla produzione è stato concentrato nel comparto dei prodotti intermedi i cui prezzi, dopo essere cresciuti consistentemente tra ottobre 1994 e maggio 1995, hanno fortemente rallentato nel corso degli ultimi mesi.

Un analogo andamento si è manifestato per i prezzi praticati dai grossisti. La variazione tendenziale dell'indice generale ha raggiunto un massimo nel giugno 1995 (+12,4 per cento), per poi scendere gradualmente fino al 4,5 per cento di aprile 1996. Ai fini dell'analisi del processo di formazione dei prezzi, è interessante notare come i prezzi praticati dai grossisti per i soli beni di consumo abbiano subito aumenti più consistenti di quelli registrati alla produzione, segnalando un significativo ampliamento dei margini di ricarico nello stadio dell'intermediazione all'ingrosso. Ad aprile 1996, il differenziale tra la crescita tendenziale dei prezzi praticati dai grossisti e quella dei prezzi alla produzione era ancora pari a 1,4 punti percentuali, dopo aver raggiunto un massimo di 3,5 punti nel quarto trimestre del 1995.

La variazione tendenziale dell'indice dei prezzi al consumo ha manifestato una continua diminuzione dall'inizio dell'anno, passando dal +5,5 per cento registrato a gennaio al +3,9 per cento di giugno. Tale andamento è il risultato di dinamiche diverse dei vari capitoli.

La maggior parte degli indici (capitoli prezzi al consumo) mostra un rallentamento della variazione tendenziale nel periodo considerato, ad eccezione di quello relativo ai servizi sanitari. Il rallentamento è particolarmente marcato per i capitoli

dei trasporti e degli altri beni e servizi; per l'alimentazione, l'abbigliamento e gli spettacoli, la diminuzione è abbastanza lieve.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, la fase di moderata ripresa dell'occupazione, iniziata nella primavera del 1995, ha subito un certo rallentamento nella prima parte dell'anno in corso, a seguito dell'accentuarsi delle tendenze negative della domanda di lavoro nel settore primario. La pesante flessione nel numero di occupati in agricoltura, diffusa dal punto di vista territoriale, ha penalizzato particolarmente le regioni meridionali le quali, per il secondo trimestre consecutivo, hanno registrato una diminuzione dell'occupazione. Nel centro-nord, per contro, è proseguita, pur se con ritmi ridotti rispetto allo scorso anno, la tendenza alla crescita della base occupazionale.

L'attenuazione nella crescita dell'occupazione e la concomitante espansione dell'offerta di lavoro hanno determinato, nella rilevazione delle forze di lavoro di aprile, un lieve incremento del tasso di disoccupazione, dopo che per circa un anno il profilo di tale indicatore, al netto dei fattori stagionali, si era mantenuto sostanzialmente piatto. L'incidenza delle persone in cerca di occupazione sul totale delle forze di lavoro non ha mostrato variazioni di rilievo al nord, dove anzi, per la componente maschile, è diminuita di due decimi di punto rispetto a dodici mesi prima; si è invece accresciuta al centro e in particolare al sud, dove attualmente oltre due persone attive su dieci risultano disoccupate. Il divario territoriale con riferimento ai tassi di disoccupazione si è pertanto ulteriormente allargato, raggiungendo quasi sedici punti percentuali.

I risultati complessivi relativi alle prime due rilevazioni dell'anno in corso, se depurati dalla stagionalità, registrano una sostanziale stabilità dell'occupazione rispetto ai livelli raggiunti alla fine dello scorso anno. L'incremento maturato sulla media del 1995, pari a 0,3 punti percentuali, è da attribuire quasi per intero ai progressi compiuti nella seconda metà dell'anno.

I consuntivi della prima parte del 1996 e, in particolare, quello di aprile, hanno risentito della già accennata forte flessione di occupati in agricoltura (-10,5 per cento nel confronto fra aprile 1995 e 1996). La tendenza strutturale al ridimensionamento di tale settore (il numero totale di posti di lavoro perduti nel giro di tre anni è pari a circa trecentomila) ha quindi avuto una nuova accelerazione nel periodo più recente, a seguito soprattutto del forte calo delle posizioni lavorative autonome (-122.000 unità)

Nell'industria in senso stretto, dopo cinque anni consecutivi di contrazione, i livelli occupazionali hanno registrato, nella media delle prime due rilevazioni del 1996, un incremento su base annua pari all'1,4 per cento, concentrato nelle regioni del nord. Tale risultato è da attribuire ad un aumento tendenziale sia della componente dipendente sia di quella indipendente. Indicazioni meno favorevoli possono essere tratte dall'indagine sulle imprese con più di 500 addetti che, in marzo, segnala l'interruzione del processo di riduzione del ritmo di caduta dell'occupazione alle dipendenze al lordo della cassa integrazione guadagni, processo positivo che era in atto dall'inizio dello scorso anno: la diminuzione tendenziale era infatti passata da -5,6 per cento di gennaio a -1,2 per cento di dicembre 1995, e si è assestata a -1 per cento a marzo 1996.

Il settore delle costruzioni ha evidenziato, nella prima parte del 1996, timidi progressi sul fronte occupazionale. La ripresa della domanda di provenienza pubblica sembra aver consentito all'inizio dell'anno l'uscita dalla fase recessiva: nella media delle prime due rilevazioni trimestrali sulle forze di lavoro, infatti, l'edilizia ha registrato, per la prima volta dall'ottobre 1992, data di inizio della nuova indagine, una variazione positiva su base annua del numero di addetti (+0,3 per cento). La forte crescita della componente autonoma (+4,5 per cento) ha consentito di assorbire l'ininterrotta contrazione dei posti di lavoro alle dipendenze (-2,1 per cento).

Il terziario è il settore che nella prima parte dell'anno in corso ha fornito il contributo più significativo all'aumento della domanda di lavoro. La crescita, nella media delle rilevazioni di gennaio e di aprile, nei confronti del corrispondente periodo dello scorso anno è stata pari all'1,5 per cento; essa risulta da un'espansione del lavoro autonomo (+2,4 per cento) più che doppia rispetto a quella del lavoro dipendente (+1,1 per cento).

Negativo è risultato l'andamento nella pubblica amministrazione (-2,7 per cento) e nel comparto dell'intermediazione monetaria e creditizia (-0,6 per cento).

La situazione dell'occupazione del Mezzogiorno, smentendo i segnali di possibile stabilizzazione registrati alla metà dello scorso anno, evidenzia nel periodo più recente un ulteriore peggioramento; in questa ripartizione territoriale, infatti, l'occupazione risultava in netto calo rispetto al periodo gennaio-aprile dello scorso anno (-0,8 per cento), a seguito della notevole riduzione della manodopera in agricoltura (-9,5 per cento) e nell'industria in senso stretto (-3,2 per cento).

Prosegue invece a ritmi moderati l'aumento della domanda di lavoro nelle altre ripartizioni: nelle regioni settentrionali si conferma l'incremento tendenziale dell'1,3 per cento rilevato a gennaio, in quelle centrali si segnala una sostanziale stabilità nei livelli occupazionali rispetto all'anno precedente (+0,1 per cento), dopo due trimestri consecutivi di più sensibile crescita. Il differenziale dei tassi di occupazione, calcolati sulla popolazione tra i 15 ed i 64 anni, ha così raggiunto i 16,6 punti percentuali a sfavore del Mezzogiorno; tre anni prima era pari a 13,2 punti.

Passo ora ad illustrare il quadro delle tendenze a breve termine. Sulla base delle indicazioni derivanti dai sondaggi qualitativi, la tendenza negativa della produzione industriale in termini congiunturali dovrebbe prolungarsi per l'intera estate. La produzione media giornaliera stagionalizzata dovrebbe registrare, sia a luglio sia ad agosto, diminuzioni di circa l'1 per cento rispetto al mese precedente; in media, nei primi otto mesi del 1996, la ridu-

zione nei confronti dello stesso periodo dell'anno precedente dovrebbe essere vicina all'1 per cento.

Particolarmente pronunciata dovrebbe essere la caduta della produzione di beni di investimento e di beni intermedi; per quelli di consumo la produzione dovrebbe attestarsi, anche durante l'estate, sui bassi livelli raggiunti nel corso del secondo trimestre.

Pur scontando un favorevole andamento della produzione a partire da settembre, grazie anche al maggior numero di giorni lavorativi, la produzione industriale potrebbe chiudere l'anno con una sostanziale stazionarietà, se non addirittura con una variazione negativa.

Per ciò che concerne l'inflazione, sono state condotte alcune simulazioni sul periodo 1996-1997. Le ipotesi adottate per un primo esercizio sono state le seguenti: crescita dei prezzi all'importazione dell'1,8 per cento nel 1996 e dello 0,8 per cento nel 1997; aumento delle retribuzioni contrattuali nel commercio del 3,7 per cento nel 1996 e del 2,5 per cento nel 1997; quadro stagnante dei consumi delle famiglie in ambedue gli anni considerati; aumento dei prezzi sotto il controllo pubblico dell'1 per cento nel 1996 e del 2,5 per cento nel 1997. Tenendo conto dei dati disponibili fino a giugno per l'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati, il modello fornisce una previsione di aumento, nella media del 1996, molto simile a quella indicata nel DPEF (+3,9 per cento) e del 2,8 per cento nel 1997, un valore cioè leggermente superiore a quello programmato. Il profilo della previsione indica una graduale discesa del tasso tendenziale nel corso del 1996, con un valore di circa il 3 per cento all'inizio del 1997.

In proposito, appare utile segnalare che l'evoluzione del tasso tendenziale fra dicembre 1996 e gennaio 1997 risentirà del cambiamento di base effettuato all'inizio di quest'anno, mostrando presumibilmente un gradino inflazionistico di natura esclusivamente tecnica.

Il modello segnala una significativa discesa dei prezzi alla produzione, in particolare dei beni di consumo, e dei prezzi

praticati dai grossisti; ciò si riflette in una consistente diminuzione del tasso di aumento dei prezzi al dettaglio della componente « beni ». Nettamente più rigida appare invece la dinamica dei prezzi dei servizi, i quali rappresenteranno — con tutta probabilità — la componente cruciale per la determinazione del tasso di inflazione. A tale proposito va sottolineato il ruolo antinflazionistico che può essere assunto da decise ed efficaci azioni volte ad accrescere il grado di concorrenza sul mercato interno nel comparto dei servizi, nel quale manca il ruolo di stimolo della concorrenza internazionale.

Qualora, a partire da settembre, la domanda per consumi dovesse avere un'evoluzione più favorevole (nel primo esercizio era stata considerata molto bassa), ciò si rifletterebbe in una maggiore inflazione nel corso del 1997, quantificabile in circa lo 0,2-0,3 per cento nella media dell'anno. È questo il risultato nel secondo esercizio. I differenziali tra prezzi alla produzione, prezzi praticati dai grossisti e prezzi al consumo risultano infatti statisticamente sensibili all'evoluzione della domanda, tanto più che nel corso del 1995 e nella prima parte del 1996 i margini dei dettaglianti avevano subito una contrazione.

Infine, va notato come nel DPEF si faccia riferimento all'intenzione di adottare provvedimenti tendenti ad ottenere risparmi nell'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione. A tale proposito va ricordato come l'ISTAT, in base alle disposizioni dell'articolo 44 della legge finanziaria n. 724 del 1994, abbia avviato un'indagine sui prezzi pagati per l'acquisto dei principali beni e servizi. L'indagine è stata svolta per la prima volta a titolo sperimentale con riferimento all'anno 1995 su un campione di 1.138 organi della pubblica amministrazione e concerne circa 1.300 voci di prodotti; la tecnica di rilevazione ed i dati raccolti sono attualmente oggetto di controllo e di elaborazione, in vista della messa a punto della rilevazione a regime (che, a partire dal 1996, avrà cadenza semestrale). I risultati statistici della rilevazione potranno fornire elementi utili sia per le pubbliche

amministrazioni, nell'individuazione del miglior prezzo di mercato per l'acquisto dei principali prodotti, sia per gli organi di controllo, nella valutazione della spesa dei singoli enti.

Passando alla finanza pubblica, l'elemento centrale nell'impostazione della politica di bilancio per il prossimo triennio, delineata dal documento di programmazione economico-finanziaria, è costituito dall'orientamento del Governo di non accelerare le tappe del processo di convergenza verso i parametri di finanza pubblica previsti dal trattato di Maastricht, che nell'impostazione più rigida imporrebbe il raggiungimento del livello del 3 per cento nel rapporto fra indebitamento delle amministrazioni pubbliche e PIL entro il 1997. Il DPEF riconferma gli obiettivi di fabbisogno fissati nel precedente documento di programmazione.

MARCO TARADASH. Non è un'impostazione più rigida. Maastricht fissa il 3 per cento.

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'I-STAT*. Maastricht fissa il 3 per cento; è il documento che ha un'impostazione meno rigida. Tuttavia Maastricht prevede alcuni margini, alcune elasticità, su cui mi sarei soffermato tra un attimo.

Tale impostazione non sembra peraltro comportare una rinuncia alla partecipazione dell'Italia alla terza fase dell'unione monetaria sin dal suo avvio, sia in considerazione dell'esistenza di margini di flessibilità nell'interpretazione dei parametri del Trattato sia per la possibilità di migliorare i risultati del prossimo anno in presenza di un'evoluzione più favorevole dei tassi di interesse rispetto a quella ipotizzata (in particolare, si può vedere a pagina 17 del DPEF).

Va ricordato come il rapporto tra indebitamento netto della pubblica amministrazione e PIL sia tendenziale e programmatico; da prendere a riferimento ai fini della valutazione della convergenza è quello indicato nella tavola statistica a pagina 129 del DPEF, che prevede valori del 6,74 per cento nel 1996, del 5,45 nel 1997,

del 2,82 nel 1998. Nell'indebitamento della pubblica amministrazione, come è indicato nelle tavole statistiche riferite al corrispondente conto, entrano i trasferimenti in conto capitale connessi con i rimborsi dei crediti d'imposta e con la sentenza della Corte costituzionale in materia pensionistica. Sui criteri di contabilizzazione di tali esborsi è in atto una discussione di carattere metodologico con i competenti servizi della Commissione europea. La ripartizione prevista dal documento può essere sostenuta sul piano della metodologia di costruzione dei conti nazionali, anche in sede internazionale; comunque essa viene a dipendere da scelte di carattere politico-finanziario. Se ad esempio si ritenesse di redistribuire in modo diverso nei vari anni le spese per i rimborsi dei crediti d'imposta, ciò avrebbe un conseguente effetto sull'evoluzione temporale dell'indebitamento netto.

Il mantenimento degli obiettivi di fabbisogno nel settore statale del precedente documento, sia per il 1996 sia per il 1997, si inserisce peraltro in un quadro congiunturale significativamente mutato rispetto alle attese di crescita economica formulate lo scorso anno e comporta quindi la necessità di interventi più ampi di quelli allora previsti. In questo contesto, non sembrano pienamente giustificate le previsioni dei tassi nominali di interesse, che implicano — data la previsione obbiettiva del tasso di inflazione — tassi reali crescenti: 3,8 per cento nel 1996, 4,5 per cento nel 1997 e 5 per cento nel biennio successivo.

Tale ipotesi di partenza, eccessivamente prudentiale, ha riflessi sull'entità della manovra ritenuta necessaria e quindi, sul saldo primario fissato come obiettivo.

È da rilevare che i saldi (primario, corrente, complessivo) programmatici sono sempre riferiti al settore statale e non è chiaro il meccanismo di trasformazione in quelli del settore pubblico e delle amministrazioni pubbliche (quest'ultimo è rilevante ai fini del calcolo dei parametri di Maastricht): l'esatta replica sul conto delle amministrazioni pubbliche degli effetti previsti sul conto del settore statale delle

politiche definite sembra un'ipotesi forte, soprattutto se si tiene conto del fatto che molti interventi presuppongono riforme e razionalizzazioni degli assetti amministrativi che concernono primariamente gli enti decentrati.

Dal lato delle uscite, si insiste molto su misure di razionalizzazione della macchina amministrativa e di decentramento delle funzioni, di effetto incerto e, soprattutto, visibile nel medio-lungo periodo. Dal lato delle entrate, si sottolineano l'intenzione di una riforma in senso federalista e l'orientamento ad un aumento dell'autonomia impositiva; ambedue gli interventi, allorché realizzati, potranno dare frutti nel medio-lungo periodo, con il rischio, tuttavia, di inefficienze a livello locale, che potrebbero portare nell'immediato a difficoltà aggiuntive circa la capacità di prelievo e, quindi, ad una diminuzione del gettito effettivo (su questo punto, si rinvia al capitolo 3 del Rapporto annuale 1995). In particolare, con riferimento agli effetti sul saldo, tale impostazione implica che gli enti territoriali siano in grado di adeguare le spese al nuovo livello di entrate proprie, senza aumentare né la pressione fiscale né il loro indebitamento (è da ricordare che i comuni dispongono oggi di uno strumento di ricorso al mercato finanziario autonomo, i cosiddetti BOC).

Con riferimento alla politica di sviluppo degli investimenti e di attivazione di una capacità di crescita endogena nel Mezzogiorno, sono da fare considerazioni analoghe, essendo certamente essenziale puntare sulla rimozione degli ostacoli (di natura tecnica, burocratica, culturale) che impediscono la piena utilizzazione dei fondi comunitari o lo sviluppo di sinergie con il capitale privato ai fini della realizzazione di opere infrastrutturali e della creazione di reti di servizi. Va comunque sottolineata l'importanza attribuita nel documento al ruolo trainante e innovativo degli investimenti, per conseguire una crescita dell'efficienza complessiva del « sistema paese ».

Farò ora alcune osservazioni sulle dismissioni patrimoniali. Il quadro delle privatizzazioni prospettato nel DPEF appare

realistico in termini di riduzione dello stock di debito pubblico, in quanto sono stati predisposti gran parte degli adempimenti propedeutici alle operazioni previste. Formalmente, è stata costituita l'autorità per l'energia che dovrà occuparsi della privatizzazione dell'ENEL. È previsto un secondo collocamento sul mercato finanziario di parte delle azioni ENI detenute dal Tesoro. Sempre per il 1997 è prevista, previa costituzione di un'apposita autorità per le telecomunicazioni, la privatizzazione della STET. Riguardo a quest'ultima iniziativa, si può osservare che sarebbe necessario assicurare tempestività alla procedura di vendita, in quanto si prevede che nello stesso periodo saranno privatizzate altre grandi società di telecomunicazioni europee come la Deutsche Telekom, la France Telecom e la svedese Telia. Questa contemporanea possibile offerta di titoli del settore delle telecomunicazioni potrebbe creare problemi per la collocazione di quelli STET se essa venisse effettuata in condizioni di mercato già saturo.

Con riferimento ai proventi delle dismissioni presentati nel DPEF, pari a 10.000 miliardi per ciascuno degli anni 1996 al 1999, va notato come non vengano considerati gli effetti, presumibilmente positivi, di tali operazioni sull'indebitamento dell'operatore pubblico, per minori trasferimenti alle capogruppo finanziarie.

Tra le principali azioni di politica economica delineate nel DPEF, un ruolo centrale è riservato alla modernizzazione dell'azione amministrativa. Questa strategia pone un problema delicato, quello di rendere compatibili i tempi della riforma amministrativa con i tempi nei quali debbono essere realizzate le diverse tappe del risanamento finanziario. Nella decisione di bilancio del 1993, questo tema era stato posto con particolare evidenza. Allora, il Governo aveva quantificato i risparmi attesi dalle riforme strutturali e li aveva considerati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti. Tale strategia ha avuto sostenitori e critici. Nel complesso, i secondi hanno avuto ragione sui primi, perché il processo di riforma si interruppe rapidamente senza una tradu-

zione del disegno legislativo in decisioni operative.

L'attuale DPEF potrebbe essere criticato per aver prescelto di ribadire quell'impostazione, poiché le riduzioni di spesa verrebbero a dipendere dalla fermezza e dal rigore con le quali saranno attuate le linee di modernizzazione proposte. Tuttavia, esistono buone ragioni, alcune di natura generale, altre inerenti alla strategia di politica economica delineata, per ritenere la situazione significativamente diversa e migliore rispetto a quella passata.

Gli aspetti distributivi. Il paragrafo 2.3 del DPEF, dedicato agli aspetti distributivi, enfatizza la recente evoluzione della distribuzione funzionale del reddito (si parla di uno « spostamento rilevante » di quote di reddito), mentre minore importanza è attribuita alle diseguaglianze tra le famiglie e alla povertà, le quali sono aumentate nel 1995. In particolare, gran parte delle famiglie numerose e delle famiglie meridionali sono rimaste completamente escluse dalla ripresa economica (a tale proposito, si veda il capitolo 2 del Rapporto annuale 1995, dedicato a questi problemi). D'altra parte, tenendo presente che, nel 1995, il 10 per cento del reddito primario delle famiglie era costituito da interessi e dividendi e che questi ultimi affluiscono prevalentemente alle famiglie di anziani, di lavoratori autonomi e alle famiglie del centro-nord, si comprende come una situazione in cui i tassi d'interesse sui titoli sono così elevati abbia effetti distributivi molto rilevanti.

Il documento di programmazione si attende che il contenimento della disoccupazione e la riduzione dell'inflazione si traducano in una « apprezzabile » riduzione degli indicatori di diseguaglianza e in una contrazione « non marginale » dell'area della povertà. Tale aspettativa è in verità fragile. L'obiettivo occupazionale (+0,4 per cento) e la riduzione del livello dell'inflazione (ma in questo caso assume maggiore importanza il mutamento dei prezzi relativi che può esser indotto da modifiche dell'imposizione indiretta e delle tariffe) non sembrano sufficienti per raggiungere gli obiettivi indicati. Soltanto una riforma

radicale dell'assistenza sociale, capace di renderla più selettiva e mirata a favore delle famiglie effettivamente povere, può realisticamente ottenere tali obiettivi. In proposito, potrebbe essere interessante analizzare le proposte avanzate dalla Commissione povertà.

È comunque importante che nel DPEF, a conclusione del paragrafo sugli obiettivi programmatici, si specifichi che le misure previste verranno definite « nel rispetto degli obiettivi di equità distributiva per la salvaguardia delle posizioni più deboli della collettività ». Va forse sottolineato che, per valutare il rispetto di tale condizione, occorre dotarsi di strumenti atti ad analizzare e simulare l'impatto distributivo delle diverse misure che saranno predisposte, come modelli di microsimulazione basati su indagini campionarie, di cui l'ISTAT si sta dotando.

Infine, con riferimento al tema del decentramento fiscale, la passata esperienza dei comuni dimostra che, ove accompagnata a una reale discrezionalità dei governi locali, l'autonomia fiscale può tradursi in maggiore responsabilità finanziaria e contribuire così al risanamento dei conti. D'altra parte, si possono porre problemi di natura distributiva. Il decentramento, infatti, pur rispondendo alla esigenza di dare più peso alle preferenze delle popolazioni locali, comporta una modifica dei flussi dei trasferimenti erariali i quali, per l'esperienza finora maturata, sono ispirati da un forte criterio perequativo con conseguenti possibili conflitti con gli obiettivi di equità distributiva.

Farò avere alle Commissioni il testo delle mie dichiarazioni, che sarà certamente più ampio di quello testé sintetizzato.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Zuliani e mi scuso con lui per il tempo limitato nel quale gli abbiamo chiesto di svolgere la sua relazione. Passiamo agli interventi.

ANTONIO MARZANO. Saluto il presidente dell'ISTAT e lo ringrazio per la sua esposizione.

Vorrei sapere se l'ISTAT abbia sottoposto a verifica le previsioni che sono alla base del DPEF; rivolgo al presidente questa domanda perché, dopo aver applicato il modello che adottiamo in forza Italia, possiamo dire che non condividiamo molte delle previsioni contenute nel DPEF. In particolare, il tasso di sviluppo dell'economia ci sembra sottostimato per l'anno in corso, ma sovrastimato per tutti gli anni successivi contemplati dal DPEF. Siamo anche perplessi sulle previsioni relative al tasso d'inflazione che secondo noi sarà più alto negli anni considerati. Per effetto di ciò, anche i tassi d'interesse non avranno il livello previsto, ma saranno maggiori.

Se il tasso di sviluppo della nostra economia negli anni a venire, sotto l'azione di una politica monetaria che continua ad essere restrittiva, di una politica fiscale restrittiva e di un riapprezzamento del cambio, sarà più basso e se l'inflazione e i tassi d'interesse saranno più alti, ci pare molto difficile realizzare gli obiettivi di finanza pubblica nella misura prevista.

Il DPEF è stato criticato perché prevede la realizzazione del 3 per cento di Maastricht nel 1998 anziché nel 1997, come dovrebbe, ma c'è da aggiungere che secondo il nostro modello, in realtà, è difficile che si raggiunga l'obiettivo anche nel 1998; probabilmente il traguardo diventa più verosimile nel 1999, cioè completamente fuori tempo per qualsiasi interpretazione si voglia dare al trattato di Maastricht, incluse la più flessibile di cui si fantasma in questi giorni, in particolare se si tiene conto delle prese di posizione rigide da parte della Germania.

Queste sono le nostre perplessità principali e diventa interessante per noi sapere se l'ISTAT abbia tentato di verificare le previsioni contenute nel DPEF.

SALVATORE CHERCHI. Anche io desidero rivolgere al presidente il quesito che ha posto il collega Marzano a proposito della valutazione dell'ISTAT sulla crescita economica.

MARCO TARADASH. Lei, presidente, ha fatto notare che c'era una discrepanza

nel documento del Governo tra il fabbisogno che si fa risalire al settore statale e quello della pubblica amministrazione nel suo complesso. Lei ha usato parole diplomatiche dicendo che si trattava di un'« ipotesi forte », qualcun altro potrebbe parlare di un « azzardo » o addirittura di un « imbroglio ». Fatto sta che proprio ieri presso la Commissione europea è stato fatto un calcolo rispetto al documento presentato dal Governo italiano. Ora, premesso che sarà interessante ascoltare la risposta dell'ISTAT alle osservazioni del collega Marzano, l'Unione europea sostiene che, se si calcola nel complesso la pubblica amministrazione, nel 1997 il deficit non sarà del 4,5 per cento, ma ci sarà un'inversione di cifre, sarà cioè del 5,4 per cento. Ciò significa che salta l'ipotesi contenuta nel documento. Se un Governo che pretende di portarci in Europa, che annuncia la possibilità di manovre successive, falsifica a tal punto il suo dato di partenza, per cui invece di darci la cifra relativa al rapporto fra deficit e PIL con riferimento al contenuto del trattato di Maastricht, ce ne dà un'altra riferita al fabbisogno statale ...

SALVATORE CHERCHI. Questo dato c'è nel documento !

MARCO TARADASH. Ho capito, ma cosa significa una nota a margine di tipo statistico, quando nel testo del documento si fa riferimento ad un impegno al 4,5, mentre invece l'Unione europea ci dice che le conseguenze delle scelte del Governo porteranno al 5,4 per cento ! Questo è il dato di fondo. Poi il documento contiene tutto: dice anche che la legge Tremonti va benissimo, ma non lo fa in modo esplicito. Certo, se si sfogliano le pagine i dati ci sono tutti, solo che l'Italia attraverso questo documento sa che l'impegno del Governo è di riportare al 4,5 per cento il fabbisogno, mentre invece sulla base di queste misure il Governo porterà l'Italia al 5,4.

Vorrei dal presidente dell'ISTAT un'ulteriore delucidazione sull'« ipotesi forte » di cui si parla nella relazione che ci è stata esposta.

GIANCARLO PAGLIARINI. Signor presidente, desidero rivolgerle tre domande. In primo luogo, può dirci qualcosa sul calcolo del PIL in Europa? Quando parlo con colleghi europei, si mettono a ridere facendo riferimento al PIL italiano e dicono che contiene una sopravvalutazione per considerare l'economia sommersa ed altri aspetti. Io rispondo loro che non è vero e che un organo europeo effettua i controlli. Gira comunque la voce che il nostro PIL sia sopravvalutato.

Lei ha fatto cenno alle spese sotto la linea. Qualche giorno fa, in questa sede, il presidente della Corte dei conti ha detto che non inserire le spese sotto la linea dentro il fabbisogno è contro la Costituzione. Vorrei conoscere in proposito la sua opinione.

Infine, per quanto riguarda il fabbisogno delle pubbliche amministrazioni vorrei andare oltre le domande che le sono state rivolte. Una cosa è certa: guardando il DPEF, il fabbisogno del 1997 non è del 4,5 per cento, ma del 5,45 per cento. Però il punto è un altro: se prendiamo il fabbisogno del settore statale e aggiungiamo le spese sotto la linea, otteniamo per il 1997, 1998 e 1999 una cifra identica — alla lira — al fabbisogno delle pubbliche amministrazioni. Ciò non è possibile, perché mi pare che quest'ultimo dovrebbe essere superiore, per definizione, a quello del solo settore statale. Lo stesso vale per il debito: nel DPEF il debito delle pubbliche amministrazioni è sempre inferiore a quello del solo settore statale. A me sembra assurdo. Sarebbe quindi utile sentire cosa ne pensa l'ISTAT.

PRESIDENTE. Se ho capito bene, il presidente Zuliani ha detto che stando alle proiezioni ISTAT il tasso di inflazione prevedibile per il 1997 sarebbe del 2,8 per cento, con un elemento di differenziazione rispetto all'obiettivo contenuto nel DPEF. Se, poi, si registrasse una ripresa dei consumi, questo valore — ha aggiunto il presidente Zuliani nella sua relazione — potrebbe anche crescere dello 0,2-0,3 per cento (in rapporto all'andamento del tasso di crescita dei consumi). È stato detto,

inoltre che per quanto riguarda l'inflazione i rischi maggiori derivano dai prezzi dei servizi.

Su questo versante, quali sono a suo avviso le misure più consistenti da adottare, al di là di quelle indicate nel DPEF, per realizzare l'obiettivo del 2,5 per cento?

Seconda domanda. Lei ha detto che, rispondendo ad una funzione attribuita all'ISTAT dalla legge finanziaria 1994, state realizzando il primo controllo sui prezzi degli acquisti delle pubbliche amministrazioni. La questione riveste estremo interesse, non solo perché le procedure ed il valore dei prezzi di acquisto dello Stato sono sempre rimaste un problema abbastanza oscuro (almeno per me, nonostante una certa esperienza parlamentare), ma anche perché — se leggiamo bene il documento di programmazione — si punta ad una riduzione della spesa attraverso un'operazione di razionalizzazione e di riorganizzazione dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e delle procedure. Si tratta, quindi, di uno dei terreni nei quali si pensa di mettere in atto politiche rivolte al risparmio, per ridurre la spesa e conseguentemente il fabbisogno. Vorrei sapere quando l'ISTAT sarà in grado di darci un quadro della situazione, per capire quali differenze si registrano rispetto ai prezzi medi e come vanno modificate le procedure (avendo ascoltato nelle scorse settimane dichiarazioni critiche rispetto alle attuali procedure da parte dello stesso Provveditore delle opere pubbliche dello Stato).

TERESIO DELFINO. Solo una domanda. Nel documento di programmazione si dice: « Nel biennio 1996-1997, al netto degli effetti ciclici, la tendenza discendente del tasso di inflazione ed il contenimento dei margini di disoccupazione potrebbero tradursi in una apprezzabile riduzione degli indicatori di disuguaglianza ed in una contrazione non marginale dell'area della povertà ». Da più parti è stato manifestato l'assillo e la preoccupazione per i conti delle famiglie, sia in relazione al peso determinato dalla manovra

correttiva (la cosiddetta stangatina) sia in ordine alle scelte che saranno compiute con la legge finanziaria 1997.

L'ISTAT ha misurato l'impatto della manovra correttiva 1996 e dei provvedimenti di bilancio 1997 (previsti da questo documento di programmazione) sui conti delle famiglie?

DANIELE ROSCIA. Il presidente Zuliani nella sua relazione ha evidenziato dati differenziali fra l'economia del nord e quella del sud (in tema di occupazione e di produzione). Ecco la mia domanda. Supponiamo che la Padania sia una realtà già attuale: ci sarebbe la possibilità di conoscere se i conti di questa nazione sono a posto per l'inserimento fra i paesi europei nella prima fase dell'unione economica e monetaria? È un calcolo possibile o troppo difficile da realizzare?

MARCO TARADASH. Fate un vostro ufficio studi! Perché dovremmo pagare noi?

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'ISTAT*. Risponderò seguendo l'ordine degli interventi (facendo presente che il quesito formulato dall'onorevole Cherchi contiene temi coincidenti con gli argomenti trattati nell'ambito di altre domande); ad alcune questioni specifiche risponderà il collega Giovannini, che dirige il dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT.

In rapporto alle osservazioni dell'onorevole Marzano, devo dire che l'ISTAT deontologicamente di previsioni ne fa poche: dovendo esprimere anche i dati, se si occupasse di previsioni l'Istituto potrebbe essere tacciato di forzare i dati in rapporto alle previsioni. Come avrete constatato, quindi, nella mia esposizione i dati previsionali — a breve periodo — hanno riguardato soltanto la produzione industriale e l'inflazione (su quest'ultimo valore mi sono spinto su un arco di due anni).

L'onorevole Marzano ha domandato chiarimenti sul tasso di sviluppo del PIL. In proposito risponderà fra un attimo il

collega Giovannini. Quanto, invece, alle prospettive indicate dal DPEF sull'inflazione, sulla base delle ipotesi che ho esposto risulterebbe che i dati sono forse leggermente — ma soltanto leggermente — ottimistici. L'indicazione previsionale sui tassi di interesse reale, invece, è forse leggermente pessimistica. Cedo ora la parola al collega Giovannini che potrà rispondere sull'andamento di sviluppo del PIL; da qualche giorno sono infatti usciti i dati definitivi riguardanti il primo trimestre 1996.

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT*. La nostra valutazione è che sia in atto un forte rallentamento dell'economia italiana. La crescita del PIL nel primo trimestre 1996 è stata ottenuta in presenza di tre giorni lavorativi in più: se si volesse depurare il valore da questo effetto, probabilmente la variazione sarebbe stata vicina allo zero. Nel secondo trimestre avremo tre giorni lavorativi in meno: le stime già disponibili (indice della produzione industriale) e quelle che si possono ottenere utilizzando i sondaggi congiunturali segnalano una caduta significativa, in particolare per i beni di investimento.

Questo fa sì che il primo semestre dell'anno in corso sia abbastanza condizionato; nel secondo semestre, invece, fattori di carattere statistico (giorni lavorativi in più) e — si spera — fattori di carattere economico potrebbero migliorare la situazione relativamente alle aspettative ed alla fiducia, sospingendo nuovamente la produzione verso l'alto.

La nostra valutazione complessiva è, quindi, che probabilmente il tasso di sviluppo dell'1,2 per cento del PIL — previsto per l'anno in corso nel DPEF — sia leggermente ottimistico.

Per quanto riguarda il 1997 sarà fortemente condizionato dalla ripresa internazionale, che tutti gli istituti di ricerca collocano nella seconda parte del 1996. La simulazione a cui il presidente Zuliani in precedenza ha fatto riferimento sui tassi di interesse reale mostra che in presenza

di tassi reali ancora molto alti a livello internazionale, nel medio e lungo termine, una forte ripresa della fiducia e quindi delle aspettative di domanda e di investimento potrebbe essere rinviata al 1997. In questo senso anche la seconda parte del 1996 potrebbe essere non così ottimistica come alcuni stimano.

SALVATORE CHERCHI. Mi scusi: lei ha detto che la percentuale dell'1,2 nel 1996 è leggermente ottimistica; qual è il dato quantitativo relativo al 1997?

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT.* Noi non facciamo previsioni a così lungo termine.

SALVATORE CHERCHI. E dal punto di vista qualitativo?

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT.* Dal punto di vista qualitativo, le nostre simulazioni indicano che la ripresa internazionale del secondo semestre del 1996, che condiziona i conti del 1997, potrebbe non essere così forte come molti stimano. Potrebbero quindi esserci rischi anche per i conti del 1997 in termini di evoluzione del prodotto interno lordo.

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'ISTAT.* In riferimento dell'intervento dell'onorevole Taradash, devo dire che il documento, dal punto di vista formale, è assolutamente corretto. L'indicazione che l'onorevole desidera — e che io ho citato nella mia relazione — si trova a pagina 129, dove è prevista una percentuale di indebitamento netto programmatico rispetto al PIL del 5,45 per cento nel 1997; ma, come ho detto, questo potrà essere fortemente condizionato dal modo in cui si gestirà lo « spalpamento » di alcuni debiti (rimborso crediti d'imposta e pagamento di pensioni in relazione alla sentenza della Corte costituzionale) che al momento, a pagina 123 del DPEF, sono esposti in un certo modo. Per esempio, per i crediti d'imposta sono fissati 12.000 e 14.100 mi-

liardi rispettivamente nel 1996 e nel 1997 e, per i pagamenti in titoli a seguito della suddetta sentenza, sono esposti tra i 3.000 e i 4.000 miliardi sui quattro anni dal 1996 al 1999. Si tratta però di una scelta finanziaria, nel senso che in sede di contabilità nazionale, nelle ipotesi che vengono assunte alla base della costruzione dei conti a livello europeo ed internazionale, il credito va immediatamente posto nel momento in cui matura. È questa la convenzione internazionale. Vi è quindi un certo margine di dialettica, ma è molto relativo. Lo ripeto, ciò dipende fortemente dalle decisioni di carattere finanziario che verranno adottate. Ho soltanto sottolineato — come ritengo doveroso da parte del presidente dell'ISTAT chiamato ad effettuare una valutazione del DPEF — che il dato da prendere in considerazione ai fini della verifica della convergenza rispetto ai criteri di Maastricht è quello a pagina 129, vale a dire 5,45 per cento.

Presidente Solaroli, mi pare che lei abbia individuato in modo molto corretto le indicazioni che abbiamo dato. Ognuno può fare simulazioni, come è ovvio; a seconda dell'ipotesi sottesa alle simulazioni i risultati possono essere complessivamente diversi.

ANTONIO MARZANO. Anche il Governo !

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'ISTAT.* Esistono degli elementi di soggettività nelle previsioni. Noi abbiamo esplicitato la nostra metodologia, nel senso che nella mia relazione ho detto sulla base di che cosa abbiamo stimato le nostre previsioni di inflazione. Mi pare che il presidente l'abbia colto molto bene.

Certamente vi è un rischio forte sui prezzi dei servizi: l'elemento cruciale sarà quello, perché sui prezzi dei beni abbiamo una serie di elementi positivi per un raffreddamento dell'inflazione, al contrario di quanto avviene sul versante dei servizi; ciò soprattutto a causa di una fortemente minore concorrenza internazionale. Quindi, le operazioni di sorveglianza e di monitoraggio in questo caso saranno es-

senziali: o si controlla con molto rigore e, se necessario e possibile, si interviene con altrettanto rigore, oppure...

ANTONIO MARZANO. Che cosa intende per monitoraggio e sorveglianza?

ALBERTO ZULIANI, *Presidente dell'ISTAT*. Intendo politiche concorrenziali sui servizi.

Quanto ai prezzi degli acquisti della pubblica amministrazione, a giugno abbiamo completato la raccolta dei dati del 1995 e riteniamo che entro la fine dell'anno potremo disporre di questi risultati. Peraltro, la rilevazione andrà poi a regime: dopo tre mesi dal periodo di riferimento interverrà un aggiornamento. Ciò potrà avere un doppio effetto: il primo, immediato ed importante, è di avere segnali da parte delle amministrazioni acquirenti su quali possano essere i prezzi da «spuntare»; il secondo è che si potrà far esercitare in modo più corretto il controllo da parte degli enti a ciò destinati.

Onorevole Delfino, come ho già detto, noi ci stiamo attrezzando — saremo pronti ad ottobre — con modelli di microsimulazione sugli effetti distributivi degli interventi pubblici. Posso testimoniarle — ma lo troverà nel rapporto annuale — che la recessione degli anni 1992-1993 ha provocato una riduzione delle diseguaglianze e che l'espansione successiva le ha riampliate. Sui modelli di microsimulazione l'ISTAT — ripeto — si sta attrezzando e sarà pronto ad ottobre per testare gli impatti distributivi di politiche pubbliche.

Alle domande poste dagli onorevoli Pagliarini e Roscia risponderà il collega Giovannini. Vorrei soltanto dire — è scritto in quella parte di relazione che per brevità non ho letto — che il DPEF è un documento molto generale. Tradizionalmente lo è sempre stato, e lo è anche quello al vostro esame. Essendo molto generale e non abbastanza circostanziato — rispondo al terzo quesito dell'onorevole Pagliarini — consente di far poco in termini valutativi, soprattutto sul versante della finanza pubblica. Un maggior puntamento, un maggior dettaglio sugli interventi che si vogliono at-

tuare dal lato delle entrate e delle uscite potrebbe certamente consentire una valutazione molto più approfondita, da parte sia di chi viene ascoltato in queste audizioni sia ovviamente del Parlamento.

Lascio ora la parola al dottor Giovannini per le altre risposte all'onorevole Pagliarini e all'onorevole Roscia.

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT*. Per ciò che riguarda il problema del calcolo del PIL e, in particolare, della confrontabilità internazionale di queste valutazioni, dal 1989 presso la Commissione europea esiste il Comitato PNL, che controlla i metodi di calcolo utilizzati da tutti i paesi nella valutazione del prodotto nazionale lordo. Ciò perché quest'ultimo è uno dei parametri adoperati per calcolare i finanziamenti alla Comunità e, viceversa, la distribuzione dei fondi strutturali.

Da questo punto di vista, è stato condotto un particolare progetto di ricerca sul tema della cosiddetta esaustività e quindi della valutazione dell'economia sommersa. Tutti i paesi in qualche modo tengono conto della valutazione dell'economia sommersa, con tecniche diverse. Quella italiana e quella francese vengono ritenute le tecniche migliori, al punto che stiamo studiando un modo per integrare i due approcci; tutti i paesi, entro settembre 1998, saranno obbligati a fare un esercizio di valutazione di questa esaustività secondo l'approccio italiano e francese. Negli ultimi anni la Spagna, il Portogallo, la Grecia ma anche il Lussemburgo hanno rivalutato il loro PIL di proporzioni notevoli, che variano dal 10 al 30 per cento, per tener conto sia del nuovo sistema di contabilità nazionale sia di queste valutazioni di economia sommersa. Affermare quindi che i dati sono inconfrontabili non mi sembra corretto. Vi è ancora molto da fare, ma il Comitato PNL valuta questi dati ogni anno e li ritiene attendibili.

GIANCARLO PAGLIARINI. Questo Comitato fa una relazione?

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT*. Sì. Ogni ottobre si tiene una riunione del Comitato, il quale conclude i propri lavori accogliendo i dati o, eventualmente, segnalando i problemi evidenziati.

GIANCARLO PAGLIARINI. È possibile avere una copia della relazione dell'anno scorso?

ENRICO GIOVANNINI, *Capo del dipartimento contabilità nazionale ed analisi economica dell'ISTAT*. Certamente. Devo dire che i lavori preparatori sono molto corposi, ma vi faremo pervenire una relazione sintetica. A titolo di informazione possiamo anche dire che nel prossimo agosto vi sarà la presentazione congiunta, da parte degli istituti statistici italiano e francese, di un lavoro che tenta proprio l'integrazione dei due approcci, che potrà essere utilizzato in futuro.

Comunque — ed è un punto molto importante — è stato deciso che questi lavori daranno i loro frutti entro ottobre 1998, il che vuol dire che non saranno utilizzabili o utilizzati per la valutazione dei criteri di convergenza. Questo è scritto chiaramente nel regolamento, che tra l'altro adotta il nuovo sistema dei conti nazionali: fino a tutto il 1998 verranno utilizzate le attuali valutazioni.

Per ciò che riguarda invece il problema delle spese « sotto la linea » — sollevato dall'onorevole Pagliarini — vi sono anche qui regole molto ferree secondo il nuovo sistema dei conti nazionali. Abbiamo ricevuto recentemente la visita di rappresentanti di tutti i servizi della Commissione europea interessati su questo punto, che stanno girando i vari paesi per valutare come siano state contabilizzate negli ultimi dieci anni, ai fini del deficit e del debito, le operazioni di carattere economico e finanziario della pubblica amministrazione. Ci sono state rivolte domande molto circostanziate sulla contabilizzazione dei proventi delle privatizzazioni, dei crediti di imposta, eccetera. La conclusione provvisoria della Commissione sull'Italia è

stata molto soddisfacente; l'unico punto ancora in discussione è la contabilizzazione delle sentenze della Corte costituzionale. Questo lavoro è in fase di realizzazione in tutti i paesi e alla fine di quest'anno verrà fatta una raccomandazione generale, da parte della Commissione, paese per paese, perché si seguano esattamente i criteri contabili indicati dal sistema dei conti nazionali. Per fare un esempio, alcuni paesi, tra cui la Gran Bretagna, dovranno rivedere il loro deficit poiché in passato alcune operazioni di privatizzazione sono state contabilizzate nel deficit e quindi nel debito; correttamente queste operazioni devono essere contabilizzate solo nel debito e non nel deficit. Questi paesi dovranno, dicevo, rivedere i loro conti.

Infine, per ciò che riguarda il problema della distribuzione territoriale dei conti pubblici, nel corso del mese di febbraio di quest'anno abbiamo pubblicato alcuni lavori di ricerca che per la prima volta offrono una rappresentazione completa dei quadri della pubblica amministrazione e dei conti regionali delle famiglie nelle diverse regioni italiane; una sintesi di questi lavori è contenuta nel Rapporto annuale; sono inoltre disponibili i lavori dettagliati.

Da queste ricerche emerge che non è possibile ritenere la distribuzione del deficit o anche del debito sia tutta concentrata in alcune aree del paese. La situazione è piuttosto eterogenea ed anche le regioni del nord, per motivazioni di ordine demografico ed anche per la concentrazione dell'attività pubblica nel nord, presentano un indebitamento rispetto al PIL regionale « fuori » dai parametri di Maastricht. Non si tratta di una situazione generalizzata; occorre analizzare i dati con attenzione e cautela, poiché sono molto frammentati. Se le Commissioni sono interessate, potrò trasmettere copia di queste ricerche e di questi studi.

PRESIDENTE. Siamo certamente interessati a questi dati.

Ringrazio nuovamente i rappresentanti dell'ISTAT, il professor Zuliani ed il dottor Giovannini.

Audizione dei rappresentanti di ISCO, ISPE, Commissione tecnica per la spesa pubblica, CER, IRS, PROMETEIA e DEPT-Pavia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO), dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), della Commissione tecnica per la spesa pubblica, del Centro Europa ricerche (CER), dell'Istituto per la ricerca sociale (IRS), dell'Associazione Prometeia, del Dipartimento di economia pubblica e territoriale (DEPT) dell'Università di Pavia, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 1997-1999.

Ringrazio i rappresentanti degli Istituti per aver accolto l'invito della Commissione.

Do la parola al presidente dell'ISCO.

GIOVANNI PALMERIO, *Presidente dell'ISCO*. Grazie, signor presidente. L'ISCO, tra una settimana, trasmetterà alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica il rapporto semestrale sull'andamento dell'economia internazionale e italiana.

Oggi il contributo dell'ISCO, tenuto conto delle competenze istituzionali dell'Istituto, consiste in una valutazione del quadro macroeconomico previsionale contenuto del DPEF (limitatamente al breve termine, quindi per gli anni 1996 e 1997).

Il DPEF, come è noto, espone con chiarezza gli obiettivi programmatici dell'economia italiana del triennio 1997-99. Il quadro macroeconomico di riferimento è tuttavia definito soltanto nelle linee essenziali.

Per quanto riguarda l'evoluzione dell'economia internazionale si indica la previsione di una crescita del commercio mondiale per il 1996 e il 1997 ad un tasso pari al doppio della crescita del PIL mondiale.

Le più recenti previsioni del PIL dei paesi dell'OCSE danno una crescita di

poco superiore al 2 per cento nel 1996 e di circa il 2,5 per cento nel 1997.

Le valutazioni che sono contenute nel DPEF sono analoghe a quelle degli organismi internazionali e degli istituti italiani; l'ISCO, in particolare, ha stimato una crescita del commercio mondiale del 7 per cento nel 1997 e del 7,5 per cento nel 1997.

Per l'economia italiana in particolare ha grande rilevanza l'evoluzione congiunturale delle economie europee e il DPEF, quando afferma che « secondo le previsioni prevalenti, diminuzioni dei tassi d'interesse a breve, se accompagnate da una decisa contrazione dei bilanci pubblici operata attraverso una diminuzione della spesa corrente (...), permetteranno in Europa all'inizio del 1997 una ripresa della crescita », sembra non accogliere l'ipotesi di una inversione congiunturale già nella seconda parte di quest'anno.

Con riferimento all'andamento dell'inflazione, il DPEF segnala che anche se un basso tasso di inflazione è essenziale, esistono fattori, tra cui gli elementi di rigidità tuttora presenti nel mercato del lavoro, che possono non rendere compatibile tale obiettivo con ritmi di crescita sostenuti.

Passando alle previsioni sull'evoluzione dell'economia italiana, nel DPEF si afferma che nel 1996 è da attendersi un rallentamento della crescita delle esportazioni e degli investimenti. Su questo c'è concordanza generale. Invece, per il 1997 si attende una ripresa delle economie europee che dovrebbe favorire la crescita delle esportazioni e la ripresa degli investimenti. È da segnalare che per il tasso dei BOT a dodici mesi sono state adottate ipotesi prudenti: livelli di fine anno pari al 7,7 per cento nel 1996 ed al 7 per cento nel 1997.

Le previsioni contenute nel DPEF sono in definitiva: una crescita del PIL in termini reali dell'1,2 per cento nel 1996 e del 2 per cento nel 1997. È prevista anche un'ulteriore redistribuzione del reddito a favore dei profitti.

Per quanto riguarda l'inflazione, la previsione di crescita dell'indice generale

dei prezzi al consumo — che come è noto è diverso dal deflatore del consumo delle famiglie: può anche differire per qualche decimale — è del 3,9 per cento nel 1996 e del 2,5 per cento nel 1997.

L'opinione dell'ISCO è che il dato 1,2 per cento riferito alla crescita del PIL nel 1996 sia attendibile, se si accetta l'ipotesi che già nella seconda metà del 1996 possa esserci qualche segnale di ripresa; per il 1997 sicuramente la crescita sarà più consistente: se non sarà del 2 per cento, potrebbe essere leggermente al di sotto.

Sull'inflazione, l'opinione dell'ISCO è che il 3,9 per cento nel 1996 sia sicuramente attendibile; il 2,5 per cento nel 1997 sconta gli effetti dell'apprezzamento della lira, ma anche politiche e misure specifiche. Quindi, per il 1997 è un traguardo che può essere raggiunto.

In altri termini, mentre l'ISCO fa normalmente previsioni tendenziali, il DPEF si muove sempre sul doppio binario delle previsioni tendenziali e di quelle programmatiche, che incorporano le misure di politica economica che vengono annunciate e devono essere ancora approvate dal Parlamento.

Nelle componenti del PIL il documento di programmazione economico-finanziaria non entra e neppure noi lo facciamo; d'altra parte si tratterebbe di un'analisi tecnica di coerenza che non ci compete, anche perché le relative cifre non vengono fornite.

Due aspetti su cui il contributo dell'ISCO si concentra sono quelli riguardanti il mercato del lavoro e la finanza pubblica. Sul primo, si sottolinea che le cifre in termini di tasso di disoccupazione riportate nel DPEF possono essere raggiunte, ma non attraverso l'evoluzione spontanea: anche esse comportano misure di politica economica.

Se guardiamo ciò che si è verificato recentemente, notiamo che il progressivo rallentamento delle attività ha fatto emergere nel più recente periodo taluni segnali di difficoltà del mercato del lavoro. Secondo quanto registrato dalle più aggiornate indicazioni sull'utilizzo della cassa integrazione guadagni ordinaria, l'industria

del centro-nord ha sensibilmente ridotto nei primi quattro mesi dell'anno il numero delle ore lavorate; nel primo trimestre del 1996 l'occupazione nelle grandi imprese della trasformazione industriale, in base allo specifico indicatore ISTAT, si è mantenuta sui bassi livelli raggiunti sul finire dello scorso anno; nelle società di servizio di più elevata dimensione si è fortemente ridimensionata la tendenza riduttiva, ma non è apparsa per l'insieme del comparto occupazione aggiuntiva. Sul piano delle informazioni di carattere qualitativo, l'inchiesta dell'ISCO presso le imprese manifatturiere ha poi rilevato giudizi orientati, nell'orizzonte di breve termine, verso un indebolimento della domanda di lavoro.

Nel caso in cui la debole impostazione del tono congiunturale dovesse proseguire nella seconda parte del 1996, le difficoltà richiamate sarebbero destinate a protrarsi. E, in questo quadro, vi è il rischio che la previsione di crescita occupazionale contenuta nel DPEF risulti in qualche misura ottimistica. In base ai dati della contabilità trimestrale di recente diffusi dall'ISTAT, se l'occupazione totale dovesse mantenere nel corso del 1996 lo stesso livello raggiunto nei primi tre mesi, la crescita delle unità di lavoro risulterebbe pari nella media dell'anno allo 0,2 per cento: la metà di quanto indicato dal DPEF. Appare poi non pienamente comprensibile il protrarsi nel 1997 di una dinamica dell'occupazione di entità analoga a quella prevista per l'anno in corso. Essa non sembra affatto riflettere l'accrescimento del prodotto, atteso portarsi dall'1,2 per cento del 1996 al 2 per cento del 1997.

Nel DPEF, il tasso di disoccupazione è infine atteso raggiugliarsi all'11,8 per cento ed all'11,6 per cento, rispettivamente per il 1996 e per il 1997. Come accennato, il tasso di disoccupazione, dopo essersi collocato nello scorso gennaio su un valore già conseguito dodici mesi prima (12,2 per cento), è risultato pari al 12,3 per cento in aprile. La previsione di un abbattimento dell'area dei disoccupati al di sotto del 12 per cento per il 1996 deve quindi basarsi sull'ipotesi di un abbandono dell'attività di ricerca di un'occupazione da parte di un

consistente numero di individui, nel corso della seconda parte dell'anno. La riduzione dell'offerta di lavoro, conseguente al cosiddetto effetto di scoraggiamento, potrebbe effettivamente caratterizzare la fase di rallentamento ciclico. Tuttavia, una volta che vi fosse una ripresa del processo di creazione di posti di lavoro, è probabile che molti individui che avevano abbandonato la ricerca attiva di un'occupazione riemergerebbero tra le forze di lavoro, con ciò stesso riducendo l'impatto della crescita occupazionale sulla disoccupazione.

Quanto alla finanza pubblica, nel DPEF il fabbisogno del settore statale per il 1996, valutato senza l'intervento correttivo approvato il 19 giugno scorso dal Consiglio dei Ministri, è stimato in circa 130.000 miliardi. Lo scostamento del dato tendenziale rispetto all'obiettivo precedentemente programmato di 109.400 miliardi, testimoniato tra l'altro dall'andamento del fabbisogno nei primi mesi dell'anno in corso, trova giustificazione, in parte nella non ripetibilità di alcuni eventi peculiari che hanno permesso i buoni risultati del 1995, in parte nella non piena efficacia della manovra di bilancio 1996 ed in parte, infine, nel rallentamento congiunturale di cui si è preso atto con la revisione del quadro macroeconomico di riferimento.

La manovra aggiuntiva di oltre 16.000 miliardi, disposta con il recente decreto-legge n. 323, dovrebbe consentire di raggiungere per quest'anno un fabbisogno di 113.000 miliardi (pari al 6,1 per cento del PIL) che comporterebbe una riduzione di oltre 17.000 miliardi rispetto al risultato del 1995 (con una diminuzione di 1,3 punti del rapporto fabbisogno-PIL), nonostante il rallentamento previsto dell'attività economica.

In assenza di tale intervento suppletivo, e degli effetti che questo proietta nel biennio successivo, l'evoluzione degli aggregati di finanza pubblica risulterebbe ben peggiore di quella stimata dopo l'approvazione della legge finanziaria per il 1996.

Gli interventi del giugno scorso permetterebbero invece, secondo il DPEF, di tornare ad un fabbisogno tendenziale di 121.000 miliardi nel 1997, inferiore ai

118.000 miliardi nel 1998, ed al di sotto dei 116.000 miliardi nel 1999.

È evidente, dunque, da un lato il carattere strutturale di detti interventi e dall'altro la necessità che l'evoluzione della spesa nel secondo semestre dell'anno sia sottoposta ad un attento monitoraggio. Queste considerazioni partono comunque dal presupposto che il processo di approvazione parlamentare non alteri gli effetti del disegno originario dei provvedimenti del Governo.

L'avanzo primario, in assenza di ulteriori interventi, pur rimanendo ad elevati livelli, mostrerebbe una tendenza al ribasso nel biennio 1997-98 per poi risalire nel 1999.

Dall'altro lato, lo sviluppo tendenziale delle entrate denuncia una significativa caduta della pressione tributaria, che dovrebbe scendere dal 26 per cento del 1996 al 25,2 per cento nel 1999, con una iniziale consistente riduzione nel 1997 dovuta al venire meno delle entrate di natura straordinaria, e successivamente imputabile in larga misura all'andamento dell'imposizione indiretta in base all'ipotesi di costanza delle aliquote delle imposte specifiche ed in linea con quanto riscontrato in passato circa la scarsa elasticità rispetto alle basi imponibili di alcuni tributi indiretti, in assenza di interventi correttivi.

Gli obiettivi programmatici per il prossimo biennio sono sostanzialmente quelli già fissati nel DPEF dello scorso anno: un fabbisogno pari rispettivamente al 4,5 per cento del PIL nel 1997 ed al 3 per cento nel 1998 e che si riduce ancora lievemente al 2,8 per cento nel 1999.

Tuttavia, a differenza del precedente piano triennale, il DPEF di quest'anno presenta un obiettivo di stabilizzazione della pressione tributaria e conseguentemente concentra sul versante delle spese l'incidenza dell'aggiustamento richiesto.

Per il 1997 è prevista una manovra di 32.400 miliardi (pari all'1,7 per cento del PIL) attribuita per il 66 per cento (circa due terzi) a risparmi di spesa.

Dopo anni di manovre che hanno sostanzialmente corretto le tendenze di fondo ridimensionando la spesa pubblica,

le azioni correttive che sono richieste, essenzialmente a causa dell'ancora rilevante peso del debito evidenziato dall'entità della spesa per l'onere del servizio del debito, verrebbero orientate in primo luogo alla ricerca di una maggiore efficienza dell'amministrazione pubblica. Più precisamente questa potrebbe essere ottenuta attraverso, tra l'altro, l'attuazione di procedure già individuate circa il *turnover* e la mobilità, tramite approvvigionamenti di beni e servizi più economici e attraverso una riqualificazione dei finanziamenti al settore produttivo che permetta l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, che potrebbero assicurare all'Italia ingenti risorse, dell'ordine di 40.000 miliardi, per i prossimi anni.

Si tratterebbe in sostanza di ridurre i costi dell'azione dello Stato anziché intervenire con strumenti che avrebbero effetti negativi sul potere di acquisto delle famiglie e sull'attività economica.

Tuttavia, nella consapevolezza che tali interventi produrrebbero i loro effetti più consistenti nel medio termine, nel DPEF non si esclude il ricorso a misure sui maggiori comparti di spesa, e quindi sono da ritenere possibili provvedimenti anche nei settori delle prestazioni sociali e della finanza locale.

A conclusione dell'esposizione degli interventi da intraprendere nel 1997, nel DPEF viene annunciato l'impegno a verificare in autunno la possibilità di rispettare i criteri di convergenza già dal 1997, in relazione all'andamento congiunturale e dei mercati finanziari.

La condizione di un rapporto debito-PIL in discesa appare dunque rispettata mentre più problematica è la questione circa il soddisfacimento del criterio del deficit e degli eventuali ulteriori interventi.

A tale riguardo si possono fare alcune osservazioni. In primo luogo, il rapporto indebitamento netto-PIL risulta notevolmente più elevato di quello del fabbisogno-PIL a causa della contabilizzazione all'interno del conto della pubblica amministrazione, ma non in quello del settore statale, sia della restituzione in titoli dei crediti di imposta pregressi sia della regola-

zione in titoli degli arretrati dovuti alle sentenze della Corte costituzionale in materia pensionistica. Al netto di tali contabilizzazioni il rapporto indebitamento netto-PIL scenderebbe nel 1997 al 4,5 per cento come per il settore statale.

Appare evidente come la cadenzatura delle assegnazioni di questi titoli giochi un ruolo importante circa l'avvicinamento ai criteri di Maastricht. È dunque da considerare la possibilità di modulare diversamente tali assegnazioni o di valutarle come deviazioni temporanee dagli andamenti di fondo.

In secondo luogo, in una fase di rapida discesa dei saggi di interesse sui titoli pubblici, le ipotesi sui tassi adottate (di un 7,7 per cento a fine 1996, di una riduzione di sette decimi di punto a fine 1997 e di una successiva stazionarietà al 7 per cento) appaiono forse troppo prudenziali e potrebbero far sperare in un qualche risparmio aggiuntivo della spesa per interessi.

In terzo luogo, in presenza di un elevato *stock* di debito, il costo per il servizio del debito rappresenta una delle più consistenti voci di spesa e la politica di gestione del debito pubblico assume un ruolo importante ed alternativo a correzioni del saldo primario.

Un approccio gradualista, dunque, basato sulla considerazione di questi fattori e che non esclude la possibilità di attuare una manovra aggiuntiva di entità non elevata nel corso del prossimo anno, potrebbe permettere di raggiungere gli obiettivi di Maastricht. Invece la predisposizione, fin da ora nel DPEF, di una maxi-manovra per il 1997, in un momento come quello attuale di consistente rallentamento della congiuntura, avrebbe potuto avere scarsa credibilità e quindi determinare effetti controproducenti, rischiando di compromettere anche i risultati di « distensione » sinora raggiunti su mercati finanziari.

PRESIDENTE. La ringrazio e le chiedo scusa per il tempo limitato e per lo sforzo al quale l'abbiamo costretta.

Do ora la parola al presidente dell'ISPE, dottoressa Padoa Schioppa Kistoris.

FIORELLA PADOA SCHIOPPA KOSTORIS, *Presidente dell'ISPE*. La situazione attuale dell'economia italiana e le sue prospettive nel biennio 1997-1998 appaiono dal documento di programmazione economico-finanziaria appena varato molto meno rosee di come sembrassero nel DPEF dell'anno scorso, in primo luogo per quanto concerne il tasso di crescita del prodotto interno lordo e la dinamica del fabbisogno del settore statale.

Basti pensare che nel giugno del 1995 ci si attendeva un incremento del PIL del 3 per cento nel 1996 e del 3,1 per cento sia nel 1997 sia nel 1998, con conseguenti fabbisogni programmatici di circa 109 miliardi nel 1996, di 87 miliardi nel 1997 e di 63 miliardi nel 1998. Nel giugno 1996 è invece ragionevole ipotizzare che l'aumento del PIL nell'anno in corso sia dell'1,2 per cento, comprensivo della manovra correttiva (detta « manovrina ») di 16.000 miliardi decretata il 20 giugno scorso allo scopo di riportare il fabbisogno del settore statale a valori non molto superiori a quelli programmati. Le previsioni sul tasso di crescita tendenziale del PIL nel 1997 e nel 1998 contenute nel DPEF che oggi discutiamo sono rispettivamente del 2 e del 2,8 per cento. Di conseguenza, il fabbisogno tendenziale del settore statale toccherebbe, secondo le stime governative, i 121.000 miliardi nel 1997 e livelli di poco inferiori nel 1998, sfiorando significativamente l'obiettivo del 4,4 per cento nel 1997 e del 3 per cento nel 1998 rispetto al PIL, annunciato nel DPEF dell'anno scorso.

Per quanto peggiorate rispetto al passato, le previsioni macroeconomiche illustrate dal DPEF 1997-99 appaiono equilibrate, risultando intermedie tra quelle espresse da vari centri-studi e istituti di ricerca pubblici o privati. L'ISPE ritiene di poterle condividere nelle loro grandi linee e perciò intende sottolineare l'accresciuto sforzo cui è sottoposto il nostro paese al fine di mantenere invariato l'obiettivo programmatico dell'anno scorso relativo al rapporto fabbisogno-PIL del prossimo biennio.

Rimane tuttavia, a giudizio dell'ISPE, qualche dubbio sulla realizzabilità strutturale di alcuni tagli di spesa decisi con la « manovrina » introdotta dal decreto-legge n. 323 del 20 giugno ed ormai incorporati nelle previsioni tendenziali sull'economia italiana del DPEF 1997-99. Esiste, ad esempio, qualche perplessità sull'effettivo grado di operatività e sulla duratura efficacia dell'articolo 1 del decreto-legge n. 323, per il particolare metodo di applicazione del prezzo di riferimento dei farmaci in esso definito. La notevole contrazione della spesa farmaceutica conseguentemente stimata dal Governo (815 miliardi nel 1996, 1.660 nel 1997, 1.440 miliardi successivamente) sembra allora a rischio, nella misura in cui è ottenuta addossando tutto l'onere dell'intervento sui prezzi di riferimento solo su alcune delle parti interessate, sulle imprese farmaceutiche o sulle famiglie, senza distinzione per condizione di reddito e di età, e non anche sulle aziende distributrici o sulle USL.

Il concetto di prezzo di riferimento aveva fatto la sua apparizione nel quadro legislativo italiano con l'articolo 3, comma 129, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, di accompagnamento alla legge finanziaria 1996. In essa era formulata la previsione (poi disattesa) che dal 1° aprile 1996 sarebbe entrata in vigore la normativa secondo cui i farmaci di fascia A e B del prontuario terapeutico nazionale, se dotati di un medesimo principio attivo, con eguale via di somministrazione ed eguale forma farmaceutica, sarebbero stati a carico del Servizio sanitario nazionale limitatamente al prezzo più basso: dunque il prezzo di riferimento, inteso come prezzo di rimborso da parte della pubblica amministrazione, coincideva con il prezzo minimo dei farmaci di fascia A e B.

Il concetto di prezzo di riferimento come prezzo di rimborso minimo rimane nella normativa più recente, tuttavia con una differenza sottile ma carica di conseguenze: mentre nella legge n. 549 del 1995 si afferma che farmaci eguali per principio attivo o per efficacia terapeutica collocati nelle classi A e B « sono a carico del Servizio sanitario nazionale limitatamente al

prezzo più basso», nel decreto-legge n. 323 del 1996 si dice che « sono a carico del Servizio sanitario nazionale solo se posti in vendita al prezzo (...) più basso (...). I medicinali venduti ad un prezzo maggiore sono classificati dalla CUF nella classe C » (quella dei cosiddetti « altri farmaci », non rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale).

Una stima, basata su un'analisi dell'ISPE svolta in collaborazione con l'Università di Tor Vergata, accerta che, se tutte le imprese farmaceutiche accettassero a seguito del decreto-legge n. 323 di abbassare il prezzo dei prodotti delle fasce A e B al livello di quello di riferimento, si potrebbero ottenere risparmi di circa 440 miliardi nel 1996, 950 nel 1997, 1.000 nel 1998 e quasi 1.100 miliardi nel 1999. I risparmi per la pubblica amministrazione diventerebbero ovviamente molto maggiori se le imprese colpite in fascia A e B decidessero di non abbassare i prezzi e i loro prodotti, con la relativa domanda, fossero spostati in fascia C. Tutto l'onere della manovra pubblica ricadrebbe nel primo caso sulle sole imprese farmaceutiche nel secondo caso sulle sole famiglie, senza distinzione fra esenti e non esenti.

È bene sottolineare che il Servizio sanitario nazionale potrebbe conseguire gli stessi risparmi di spesa farmaceutica sopra ricordati (oscillanti tra i 440 e 1.100 miliardi) utilizzando un concetto di prezzo di riferimento meno distorsivo e meno punitivo per le aziende o per le famiglie di quello attualmente presente nella manovra, forse più simile a quello implicito nel disegno di legge collegato alla legge finanziaria del 1995: all'uopo, basterebbe che il Servizio sanitario nazionale coprisse il prezzo minimo di tutti i farmaci di classe A e B, uguali per principio attivo o per efficacia terapeutica, non dei soli farmaci che hanno il prezzo più basso, lasciando le imprese farmaceutiche libere di decidere il loro prezzo di mercato (in tal caso, sarebbero esclusivamente le famiglie a pagare l'onere della manovra); oppure basterebbe che il Servizio sanitario nazionale rimborsasse il prezzo di riferimento su tutti i farmaci di classe A e B, uguali per

principio attivo o per efficacia terapeutica, indipendentemente dal loro prezzo di mercato, addossando — più equamente — il costo della manovra in parte sulle imprese farmaceutiche, in parte sulle famiglie non bisognose (quelle oggi non esenti rispetto ai prodotti della fascia B), in parte forse sulla stessa distribuzione farmaceutica.

Come già ricordato, il DPEF 1997-99 conferma lo stesso obiettivo programmatico circa il rapporto fabbisogno-PIL del giugno 1995, pur in un quadro tendenziale dell'economia italiana meno positivo di quello a suo tempo previsto, richiedendo perciò una manovra aggiuntiva di 32.400 miliardi nel 1997 (21.200 di tagli alla spesa, 11.200 di aumento delle entrate), di 54.400 miliardi nel 1998 (ancora divisi fra entrate e uscite con la regola approssimativa di un terzo e due terzi) e infine di 51.700 miliardi nel 1999.

Il particolare modo con cui il Governo si propone di ottenere questo obiettivo — senza attendersi alcuna riduzione dei tassi di interesse conseguente alla manovra, attraverso un tasso di inflazione programmato del 2,5 per cento nel 1997 e del 2 per cento nel biennio successivo, con tagli di spesa concentrati sulla sola parte corrente e con una pressione tributaria mantenuta pressoché costante — consente di capire perché l'avanzo primario supererà il 5 per cento e quanto grande sarà lo sforzo richiesto al nostro paese.

Ciononostante, secondo i programmi governativi, nel 1997 (anno rispetto al quale sarà formulato nella primavera del 1998 il giudizio comunitario), dei 5 parametri di convergenza indicati dal trattato di Maastricht, due saranno probabilmente conseguiti (quello sul tasso di inflazione e quello sui tassi di interesse a lungo termine), uno è ancora auspicabilmente e ragionevolmente possibile (quello sui cambi stabili all'interno del sistema monetario europeo), ma due rimarranno irrealizzati: l'Italia resterà lontana dai richiesti rapporti deficit della pubblica amministrazione/PIL e debito/PIL, né potrà consolare che (secondo le previsioni OCSE) anche gli altri paesi europei sforeranno tali obiettivi,

perché l'Italia presenterà presumibilmente un rapporto deficit della pubblica amministrazione/PIL una volta e mezzo superiore a quello dei nostri *partner* che saranno invece prossimi alla meta, e un rapporto debito/PIL più che due volte maggiore di quello illustrato dal trattato di Maastricht.

Va ribadito, tuttavia, che, dato il quadro macroeconomico tendenziale discusso nella prima parte dell'audizione, le previsioni sui risparmi programmatici e sugli effetti degli interventi di finanza pubblica — esposte nel documento di programmazione economico-finanziaria 1997-99 — appaiono piuttosto prudentziali, in quanto suppongono che l'azione governativa non abbia alcuna influenza al ribasso sul livello dei saggi di interesse. Una proiezione meno conservativa dell'andamento di questi ultimi, che ipotizzasse un modesto declino del tasso sui BOT nel 1998 (dal 7 al 6,5 per cento), renderebbe, secondo le simulazioni condotte sul modello macroeconomico dell'ISPE, una manovra aggiuntiva nel 1998 di 19.300 miliardi sufficiente a centrare l'obiettivo del fabbisogno o consentirebbe ad un intervento di 22.000 miliardi nel 1998 di portare il rapporto fabbisogno/PIL al di sotto del 3 per cento.

Nel DPEF 1997-99 si afferma, poi, che « la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza sarà valutata dall'esecutivo in autunno in relazione all'andamento della congiuntura e dei mercati finanziari ». Qualora la verifica autunnale inducesse il Governo ad una ulteriore manovra nel corso del 1997, tesa a conseguire già nel prossimo anno l'obiettivo del 3 per cento nel rapporto fabbisogno del settore statale/PIL, si potrebbe prevedere una più rapida e più consistente diminuzione dei tassi sui BOT, che già nel 1997 potrebbero scendere dall'attuale livello previsto del 7,5 per cento al 6,5 per cento: tale ulteriore manovra richiederebbe uno sforzo aggiuntivo nel 1997 di circa 21.000 miliardi, ma essa creerebbe, secondo le stime dell'ISPE, un circolo virtuoso in grado di offrire un dividendo fiscale fin dall'anno successivo, misurabile in 10.000 miliardi nel 1998 e in ulteriori

14.500 miliardi nel 1999 rispetto all'ammontare programmato per il 1997. Pertanto, l'eventuale manovra aggiuntiva di 21.000 miliardi che il Governo, dopo la verifica autunnale, ritenesse di voler adottare nel 1997, non dovrebbe più consistere di tagli strutturali bensì di *una (o duae) tantum*; nel campo fiscale potrebbe trattarsi di una addizionale pro-Maastricht (ad esempio, 100.000 lire medie annue *pro capite* con alcuni esenti ed alcuni « soci sostenitori »)

È ovvio che la caduta dei tassi di interesse di mercato, l'instaurarsi del circolo virtuoso concomitante alla capacità di convergenza verso i parametri imposti dall'Unione europea ed il dividendo fiscale spendibile fin dal 1998 a favore della società italiana, dipendono tutti non solo da una rilevante dimensione macroeconomica dell'aggiustamento di finanza pubblica nel 1997, ma anche da una appropriata e significativa qualità microeconomica delle misure prescelte.

A questo proposito, il DPEF, mentre chiarisce che « non vi potranno essere riserve di principio su alcuno dei comparti di spesa », illustra la priorità di quei tagli di spesa che consentono riduzioni del fabbisogno, senza contrazioni dell'offerta del prodotto pubblico, attraverso recuperi di efficienza e di efficacia. Non a caso, nel DPEF oggi in discussione, sono innanzitutto indicati gli interventi per la lotta agli sprechi nelle forniture della pubblica amministrazione (« con risparmi sulle quantità di beni e servizi acquistati, nonché sui prezzi di acquisto ») e quelli per l'operatività della legge n. 537 del 1993 (articolo 3, comma 48), laddove si suggerisce, nel quadro di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, la possibile messa in disponibilità dei « dipendenti pubblici che » — recita la legge n. 537 — « risultano eccedenti sulla base dei criteri di scelta concordati con le organizzazioni sindacali ».

Il recupero di efficienza ed efficacia combinate a maggiore economicità è senza dubbio un obiettivo prioritario, anche per il suo significato etico, oltre che per la rilevanza politica che lo stesso Presidente del Consiglio gli ha voluto dare fin dal suo

discorso programmatico al Parlamento. Non bisogna, tuttavia, illudersi sugli effetti quantitativi in termini di risparmi di finanza pubblica di tale tipo di azione, almeno nel breve volgere di un triennio.

A titolo puramente esemplificativo, si menziona che, secondo le stime dell'ISPE, la messa in disponibilità del 15 per cento dei dipendenti pubblici, ammesso che fosse giudicata opportuna e possibile nel periodo 1997-99 (e il dubbio è rafforzato dall'attuale ristagno occupazionale), porterebbe alle casse della pubblica amministrazione solo 600 miliardi nel 1997, 1.000 miliardi nel 1998, 1.300 miliardi nel 1999. Quanto ai tagli sugli acquisti di beni e servizi, le indagini dell'Osservatorio dei prezzi e delle tariffe dell'ISPE relative alle forniture pubbliche del 1993, nonché quelle di altri osservatori (come l'agenzia sanitaria dell'Emilia Romagna), consentono di valutare margini di riduzione delle spese per forniture, variabili fra il 4,5 e il 6,5 per cento, riconducendo al prezzo medio i prezzi pagati dalla pubblica amministrazione al di sopra della media. Applicando quest'ultimo margine all'80 per cento degli acquisti di beni e servizi, nell'ipotesi che la rimanente quota sia riferita a transazioni con prezzi vincolati (utenze, fitti, eccetera) e tenuto conto degli esborsi tendenziali per le forniture delle amministrazioni pubbliche, si perverrebbe ad una stima della contrazione del fabbisogno di circa 4.650 miliardi di lire: in considerazione dei tempi necessari a porre in essere le necessarie misure, tali risparmi si conseguirebbero a partire dal 1997, secondo quote pari al 65 per cento, al 25 per cento ed al 10 per cento rispettivamente negli anni 1997, 1998 e 1999, con effetti che si cumulerebbero anno su anno (dunque in tutto 3.000 miliardi di lire nel 1997, 4.170 nel 1998 e 4.650 miliardi nel 1999). Un quarto di questi risparmi si realizzerebbe con una azione diretta all'interno del settore statale, mentre i rimanenti risparmi deriverebbero da interventi indiretti, attraverso riduzioni nei trasferimenti agli enti decentrati di spesa.

PRESIDENTE. Ringrazio la presidente dell'ISPE e do subito la parola al presi-

dente della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. Sarò piuttosto sintetico perché ho fatto distribuire un testo che spero sia a vostra disposizione: mi limiterò ad esporne i contenuti.

La Commissione tecnica per la spesa pubblica, per il proprio ruolo istituzionale, ha effettuato commenti che si riferiscono esclusivamente al quadro della finanza pubblica e alla spesa pubblica in senso stretto, quindi agli interventi sulla spesa. Il documento che vi sottoponiamo è diviso in tre parti: la prima è riferita al quadro generale della finanza pubblica; la seconda si riferisce alle politiche di spesa in generale, quindi ai criteri di intervento per entrare negli obiettivi indicati nel DPEF; la terza parte è relativa ad alcuni settori di intervento sui quali non mi soffermerò in questa presentazione, rinviando al documento.

Non mi soffermerò analiticamente neppure sulla questione connessa con gli obiettivi macroeconomici che sono stati dibattuti nella prima parte dell'audizione dai rappresentanti dell'ISCO e dell'ISPE, se non per affermare che, a giudizio della Commissione, il profilo del prodotto nominale sottostante al quadro macroeconomico su cui si fonda il DPEF è considerato ragionevole e prudente, anche se vi sono due elementi di rischio — peraltro sottolineati dal professor Palmerio — che riguardano la crescita reale, che appare alquanto ottimistica sin dalla seconda parte del 1996, e l'inflazione programmata (anch'essa abbastanza ottimistica), posta al livello più basso fra quelli ragionevolmente prevedibili.

La Commissione tecnica per la spesa pubblica conferma il giudizio espresso da ISPE e ISCO su una stima piuttosto prudente, da parte del Governo, dei tassi d'interesse, e quindi della spesa per interessi, nel triennio.

Vorrei entrare più nel dettaglio sulla parte relativa all'evoluzione della finanza pubblica sia nella sua versione tendenziale, a politiche invariate, sia in quella

programmata, che dà luogo alla definizione delle manovre di intervento.

L'evoluzione tendenziale degli aggregati della finanza pubblica italiana, indicata nel DPEF, è caratterizzata da un andamento relativamente contenuto della spesa del settore statale al netto degli interessi (naturalmente scontando gli effetti della manovra correttiva di giugno). Sostanzialmente, a fronte di un profilo di crescita nominale del PIL del 5 per cento annuo, la crescita tendenziale di questo aggregato di spesa si aggira sul 5,1 per cento nel 1997, sul 5,8 per cento nel 1998 e sul 2,7 nel 1999. Per essere una stima tendenziale, essa individua un profilo sufficientemente basso, ma ragionevole. D'altra parte una stima ragionevole dell'andamento tendenziale è un'operazione indispensabile perché, se sottostimato, ridimensiona l'entità delle manovre rispetto agli obiettivi di risanamento, mentre un dato sovrastimato origina manovre di rilevanti dimensioni quantitative ma solo sulla carta, cioè in sede di programmazione dell'intervento; in un secondo momento, tendenziali elevati possono generare espansioni di spesa.

A giudizio della Commissione tecnica per la spesa pubblica, sulla base dei dati del tendenziale si è effettivamente di fronte a miglioramenti di fondo del sistema di finanza pubblica in Italia, peraltro già registrati nel DPEF scorso. Viceversa appare elevata la dinamica tendenziale della spesa per interessi, per via di quella stima prudenziale sui tassi d'interesse che è stata precedentemente indicata. Anche gli effetti stimati della manovra correttiva di giugno sulla spesa per interessi appaiono prudenziali e credibili, forse un po' ottimistici per il 1996, ma sostanzialmente in linea.

Naturalmente per quanto riguarda la spesa per interessi, come già detto dalla professoressa Padoa Schioppa, è di rilievo la questione connessa con il confronto tra l'evoluzione programmata della spesa per interessi e quella tendenziale. Il DPEF si muove su un'ipotesi di costo medio del debito abbastanza elevato e con un ammontare della spesa per interessi che sia nel

programmato sia nel tendenziale si mantiene elevato.

Si può concludere su questo aspetto — secondo il commento della Commissione — che il miglioramento della spesa per interessi visto come differenza tra evoluzione tendenziale e programmata, preso in considerazione dal DPEF, che prevede solo 600 miliardi di guadagno nel 1997, 2500 nel 1998 e 4050 nel 1999, naturalmente scontando gli effetti della « manovrina » di giugno, appare ragionevole e tutto sommato non criticabile, quindi credibile. Non si dovrebbero verificare in questo DPEF situazioni nelle quali eventuali errori sui tassi d'interesse pregiudichino poi il quadro complessivo della manovra. Questa ipotesi prudenziale della spesa per interessi naturalmente fa « caricare » quasi tutto sulla spesa primaria e quindi dà luogo a manovre sicuramente robuste di tipo sostanziale; però, secondo noi, la prudenza è giustificata.

Passiamo ora alla parte programmatica per esprimere alcuni giudizi sulle manovre di aggiustamento. Nel DPEF, come già ricordato, si ritiene possibile ribadire, naturalmente scontando gli effetti della manovra correttiva di giugno, gli obiettivi di finanza pubblica preposti per il biennio 1997-1998 dal precedente DPEF. Questo anche in una situazione in cui il quadro macroeconomico risulta peggiorato.

Il conseguimento di questo risultato positivo, stante l'ipotesi di evoluzione delle entrate più contenute (una pressione tributaria sostanzialmente invariata nel biennio al 26,5 per cento circa) e di un'auspicata ripresa degli investimenti pubblici, anche per sostenere l'occupazione, ricade quasi interamente sull'andamento della spesa corrente, per la quale si è previsto solo un aumento dell'1 per cento in termini monetari nel 1997, in linea con l'inflazione programmata nel restante biennio. Poiché dalla spesa per interessi, invece, ci si attende, come anticipato, un contributo correttivo dell'ordine di 7.000 miliardi nel triennio, ma solo di 600 miliardi nel 1997, il grosso delle manovre correttive è concentrato sulla spesa corrente primaria. Per fornire una misura di

tale concentrazione e quindi di tale rigidità della manovra nella sua composizione (una manovra che la Commissione ritiene forte anche nella composizione e non solo nella dimensione), si ricorda come nel precedente DPEF l'aggregato della spesa corrente primaria in termini monetari era previsto che crescesse del 2 per cento nel 1997, anziché dell'1 per cento, e del 3 per cento nel 1998, anziché del 2 per cento. Siamo quindi in presenza di una contrazione della dinamica della spesa corrente primaria in termini nominali non indifferente.

Per quanto attiene alla ripresa degli investimenti pubblici, la Commissione tecnica, nel commento al DPEF dello scorso anno, ebbe a sostenere esplicitamente la necessità di operare in tale direzione. In effetti, negli ultimi anni le politiche di contenimento della spesa hanno riguardato prevalentemente proprio gli investimenti pubblici, mentre gli interventi sulla spesa corrente hanno comportato delle decelerazioni dell'evoluzione monetaria. Ciò ha determinato, in presenza anche di un prolungato risparmio negativo della pubblica amministrazione, un forte pregiudizio per l'accumulazione del capitale privato e pubblico: grandi programmi di qualificazione strutturale e di controllo ambientale sono stati rinviati nel tempo o addirittura annullati. Molti di questi tagli hanno riguardato spese per investimenti inefficienti e dagli improbabili effetti, ma è certo che hanno anche colpito settori in cui lo *stock* di capitale pubblico era ed è fortemente depauperato. Il ruolo allocativo e di accrescimento della produttività del sistema economico svolto dalla manutenzione straordinaria del capitale pubblico - non tanto dalle grandi opere infrastrutturali quanto dagli indispensabili interventi di ricomposizione e ammodernamento del capitale pubblico diffuso nel territorio - è da ritenersi prioritario in un'economia industrializzata come quella italiana. L'accumulazione del debito pubblico ha viceversa spiazzato l'accumulazione del capitale pubblico, oltre che di quello privato, finendo per gravare due volte sulle generazioni future.

È bene, tuttavia, essere consapevoli che una politica di ripresa degli investimenti pubblici, in un contesto di risanamento, non può che trovare sostegno finanziario in una severa politica di riallocazione della spesa, a parità di entità complessiva delle manovre distribuite nel triennio. E tale è l'ipotesi di evoluzione degli aggregati finanziari posta nel DPEF: un incremento programmato annuo dell'1 per cento in termini monetari della spesa corrente primaria nel 1997 (e in linea con il tasso di inflazione programmata negli anni successivi) impone infatti manovre correttive per uniformare l'evoluzione tendenziale a quella programmata di dimensioni consistenti. Nel 1997, in particolare, la manovra sarà di 32.400 miliardi e vedrà un contributo di 21.200 miliardi dal lato delle spese correnti. Quest'ultima cifra rappresenta un po' la soluzione di un'equazione ad un'incognita: avendo definito alcune tendenze programmatiche dal lato della spesa per interessi, dell'evoluzione macroeconomica e degli investimenti pubblici, il risultato con riferimento alla spesa corrente è stato, appunto, 21.200 miliardi.

Considerando il carattere automatico e semiautomatico di molte componenti della spesa corrente (pensioni, retribuzioni pubbliche), per le quali è prevista una crescita almeno in linea con il tasso d'inflazione programmato anche per il 1997, le manovre - in particolare l'ultima - dovranno essere rapportate ad un volume di spesa relativamente ridotto. Quindi, la « forbice » della manovra discende anche dall'aggregato su cui deve essere commisurata.

Ciò richiede interventi diretti, specifici e robusti di contenimento della spesa nei vari settori, che sono esplicitati solo nelle linee generali nel paragrafo 4.9 del documento di programmazione. Nel capitolo 7, inoltre, i riferimenti ai settori di spesa contengono pochi elementi da cui desumere un'effettiva politica di contenimento della spesa.

A giudizio della Commissione il quadro macroeconomico e della finanza pubblica presenta una certa discrasia tra severità delle manovre di contenimento programmate e indicazioni specifiche di settore.

Ciò naturalmente rientra un po' nella natura del documento di programmazione economico-finanziaria, che non è un provvedimento collegato alla legge finanziaria e quindi non può contenere in sé le misure specifiche di realizzazione della manovra. Alcune indicazioni di settore, però, avrebbero forse potuto essere più precise. In proposito nel documento che vi abbiamo sottoposto la Commissione segnala indicazioni e suggerimenti che nel tempo saranno resi più specifici.

In merito alle politiche di contenimento in senso generale e di razionalizzazione della spesa pubblica, non bisogna dimenticare che il DPEF è prevalentemente concentrato - nell'analisi della programmazione - sul settore statale e, quanto al settore pubblico, indica le evoluzioni ma non le manovre; queste ultime, inoltre, dovrebbero riguardare l'aggregato, più ampio, della pubblica amministrazione.

Nel documento scritto che è stato distribuito sono stati raccolti anche i dati sull'evoluzione della spesa della pubblica amministrazione negli ultimi cinque anni; ciò è utile per avere indicazioni sul livello della spesa pubblica come si è attestato in Italia e, quindi, anche della consistenza della dimensione del settore pubblico nel nostro paese in una fase di « restrizione » e di risanamento. Si ricava che in realtà nel nostro sistema economico la presenza pubblica è ancora rilevante, anche se in via di contenimento.

A giudizio della Commissione, il contenimento della spesa pubblica primaria aggregata è ancora indispensabile: di questo il DPEF si manifesta certamente consapevole. Inoltre i meccanismi generatori della spesa, che in passato hanno determinato gravi squilibri nei singoli settori, non sono stati del tutto rimossi attraverso diffusi processi di razionalizzazione. In questa direzione il contenimento della spesa pubblica deve essere concepito come uno strumento efficace.

Nel documento che abbiamo presentato sono indicati anche alcuni criteri generali su cui è possibile eventualmente uniformare gli interventi di settore. Certo

è che, per ottenere i risultati indicati nel DPEF 1997-99 con le caratteristiche di composizione della manovra, l'amministrazione pubblica italiana deve dar luogo a processi di riconversione sostanziosi, fondati sulla mobilità e sul rinnovo della forza lavoro ed anche su diffusi processi di privatizzazione dei settori che forniscono servizi pubblici.

La Commissione ritiene anche che, in questa fase di interventi molto forti dal lato della spesa, si debba porre decisa attenzione agli effetti distributivi della spesa e sulle conseguenze di queste manovre dal punto di vista della distribuzione primaria (capitale-lavoro) e secondaria (per famiglie, per fasce di reddito). A giudizio della Commissione l'aspetto distributivo dovrebbe essere continuamente monitorato; lo stesso vale per l'aspetto dell'efficienza degli interventi sulla spesa pubblica.

PRESIDENTE. Come avete potuto constatare, colleghi, non è agevole mantenere l'originaria tabella di marcia, che prevedeva per questa mattina lo svolgimento distinto in tre fasi delle audizioni con i diversi rappresentanti degli istituti di ricerca invitati. A questo punto, per completare lo svolgimento delle relazioni in modo che le successive domande ed osservazioni siano riferite all'insieme degli interventi introduttivi, propongo alle Commissioni di consentire l'illustrazione immediata delle successive relazioni da parte dei rappresentanti degli istituti CER, Prometeia, IRS e DEPT di Pavia.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Chiedo scusa ai nostri ospiti se, per motivi di praticabilità del programma di audizioni, siamo costretti a modificare l'ordine dei lavori inizialmente previsto.

Saluto e ringrazio il professor Luigi Spaventa, direttore scientifico del CER, la dottoressa Pia Saraceno, presidente dell'IRS, il dottor Paolo Onofri, segretario generale dell'Associazione Prometeia, il professor Luigi Bernardi, direttore del Dipartimento di economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia.

Cedo subito la parola ai nostri ospiti e li ringrazio nuovamente.

LUIGI SPAVENTA, *Direttore del CER*. Signor presidente e signori parlamentari, anch'io lascerò a disposizione delle Commissioni bilancio e programmazione economica le tabelle di riferimento che saranno richiamate nel corso della mia introduzione.

Una prima osservazione generale sul documento di programmazione economico-finanziaria: anche questa volta notiamo che è parco di indicazioni; in particolare - come in altre occasioni - mancano i quadri programmatici della pubblica amministrazione e del settore pubblico, che avrebbero il massimo interesse. D'altra parte, le citate mancanze si spiegano con l'assenza di qualsiasi specificazione in merito ai settori di intervento per le entrate e per le spese. Non essendo stati specificati, non possono essere definiti i quadri programmatici della pubblica amministrazione.

Un'ulteriore osservazione generale: notiamo che questo documento di programmazione - come d'altronde i precedenti (ed in dipendenza delle disposizioni della legge n. 468, come successivamente modificata) - presenta una singolarità. Vi è un quadro macroeconomico di tassi di interesse invariante rispetto agli interventi di finanza pubblica. Al lettore esterno potrebbe dunque sorgere un dubbio sul perché si debbano prevedere queste manovre (visto che tutto resta invariato). Naturalmente così non è. Auspichiamo ancora una volta - in conformità con le indicazioni del Fondo monetario internazionale - che in futuro si voglia abbandonare la distinzione (accademica più che parlamentare; ma, a dir la verità, nemmeno accademica) fra andamenti tendenziali e andamenti programmatici e si presenti un solo quadro che contenga già gli interventi previsti.

Per quanto riguarda le stime, nelle tavole che ho consegnato alle Commissioni vengono confrontate le ipotesi macroeconomiche dei tassi di interesse presenti nel documento di programmazione e quelle

che saranno contenute nel rapporto del Centro Europa ricerche di prossima pubblicazione. Le previsioni del CER scontano la manovra integrativa del 1996, attualmente all'esame del Parlamento, ma sono tendenziali per gli anni successivi.

A giudizio del CER le ipotesi del documento di programmazione economico-finanziaria sono ragionevoli. Sono volontaristiche o, se si vuole, ottimistiche per l'inflazione. La nostra previsione di inflazione per il 1997 è del 3,1 per cento, contro il 2,5 del DPEF, del 2,8 per il 1998 contro il 2 del DPEF e del 2,5 per il 1999. D'altra parte, se si accolgono le previsioni o gli obiettivi di inflazione del DPEF, le ipotesi in esso contenute sui tassi di interesse sono pessimistiche, perché si manifestano tassi di interesse reale in aumento. Se vogliamo, forse « una mano lava l'altra »: ottimismo sull'inflazione, pessimismo in ordine alle previsioni sui tassi di interesse.

Quanto alla congruità delle previsioni di finanza pubblica tendenziali, si consideri che qualsiasi differenza possa manifestarsi fra l'una e l'altra previsione può dipendere da tre fattori: innanzitutto, da una diversa valutazione di andamenti tendenziali che non dipendono dall'andamento del PIL nominale; in secondo luogo, da una diversa valutazione degli effetti della manovra integrativa per il 1996; infine, da diversi andamenti sottostanti del prodotto nominale, i quali influiscono sia sui valori assoluti, soprattutto per le entrate e per la spesa per interessi, sia in modo particolare per i rapporti con il prodotto interno lordo. Naturalmente un aumento di inflazione, provocando un aumento del denominatore, determina elementarmente una riduzione di rapporto.

Mi consenta, signor presidente, di enucleare in questa sede innanzitutto il secondo di questi sottopunti, la valutazione della cosiddetta « manovrina » 1996. Mentre per il 1996 e per il 1997 le stime degli effetti di impatto della manovra sono di 1.000 miliardi inferiori a quelli del Governo, le differenze più sostanziose le rileviamo nel 1998: il Governo stima effetti della « manovrina » per oltre 17.000 miliardi, mentre nelle nostre stime si arriva a

10.000 miliardi. Ciò dipende soprattutto da una diversa valutazione effettuata dal CER per quanto riguarda gli effetti di entrata derivanti dall'aumento della ritenuta sui certificati di deposito di durata superiore ai 18 mesi e dall'abbassamento della ritenuta sugli altri certificati di deposito e sui depositi in conto corrente. Credo che da questo punto di vista siamo sulla stessa lunghezza d'onda del Servizio bilancio del Senato della Repubblica: le maggiori entrate 1996-97 sono dovute soprattutto ai nuovi meccanismi di acconto delle banche, e il venir meno di tali meccanismi nel 1998 provocherà a nostro avviso un calo di gettito.

In definitiva, come si rileva da una tabella che ho consegnato, le differenze sul tendenziale fra le stime del DPEF (quelle ufficiali) e quelle del CER non sono molto forti e rientrano nei normali margini di errore. Un solo elemento riveste un certo interesse: a nostro avviso, nel documento sono sovrastimate le spese per gli interessi del 1996, e non siamo riusciti a capire il perché di questa stima così pessimistica. D'altra parte, negli anni successivi abbiamo avanzi primari inferiori, soprattutto nel 1998, spese per interessi analoghe e quindi un fabbisogno lievemente maggiore di 3-4.000 miliardi nel 1998. Come ho detto, però, ciò rientra nei margini di errore.

Quanto alle componenti dei saldi tendenziali, mi consenta, signor presidente, di far osservare alle Commissioni alcuni dati che forse possono suscitare preoccupazione nell'individuazione di tali saldi: la crescita delle spese correnti aumenta in tendenza rispetto a precedenti previsioni, non so se come risultato di recenti provvedimenti; la pressione fiscale si riduce di un punto spontaneamente fra il 1996 e il 1998; aumenta nuovamente il peso delle prestazioni sociali, soprattutto per una dinamica delle spese per pensioni che rimane abbastanza sostenuta.

Il punto successivo — che forse ha qualche rilievo — riguarda il confronto fra il DPEF all'esame e quello precedente; è un confronto elementare ma istruttivo, dal quale emerge come il peso della manovra

sul settore statale rispetto al vecchio documento sia maggiore di 2.600 miliardi. Tuttavia, essendo le spese per interessi maggiori per 6.200 miliardi, vi è un aumento di fabbisogno di 3.600 miliardi. Nel 1997 tali differenze si attenuano.

Colpiscono — ciò mi porta al punto successivo — le forti differenze che si rinvengono invece sulle pubbliche amministrazioni: nel 1996, rispetto al precedente DPEF, l'avanzo primario si riduce di 8.000 miliardi e l'indebitamento netto aumenta di 14.000 miliardi; nel 1997 l'avanzo primario si riduce di 17.000 miliardi e l'indebitamento netto cresce di 19.000 miliardi, così da portare a risultati, per le pubbliche amministrazioni, che sono più deludenti di quelli del settore statale. Ciò è dovuto innanzitutto — penso che ormai si sia compreso — alla circostanza che il pagamento dei crediti d'imposta nel settore statale viene conteggiato sotto la linea, mentre nelle pubbliche amministrazioni viene conteggiato sopra la linea, come spesa in conto capitale. Se ad un certo punto Governo e Parlamento decidono di accelerare il pagamento dei crediti d'imposta, nulla avviene nel settore statale (e neppure sopra la linea, se il debito è conteggiato al lordo dei crediti d'imposta), mentre si ha un drastico peggioramento nelle pubbliche amministrazioni.

Devo esprimere a questo punto una mite sorpresa sulla politica seguita dai governi per quanto riguarda il rimborso dei crediti d'imposta, quasi per allontanarci dagli obiettivi posti dai trattati europei: non si è riusciti — o non si è voluto farlo — a pagare i crediti d'imposta nel 1995 (500 miliardi in tutto), accollando tutto il pagamento non al 1996 — e pazienza! — ma al 1997, in modo da aggravare la situazione dell'aggregato di riferimento di Maastricht di circa 0,7 punti. Poiché stiamo parlando di artifici contabili, segue da ciò che ove il Governo — immagino autorizzato dal Parlamento — decidesse di concentrare il pagamento dei crediti d'imposta nel 1996, il 1997 verrebbe *pro tanto* sgravato; avremmo un anno di grandi spese per poi ritornare invece in norma nel periodo successivo.

La questione del confronto tra settore statale e pubblica amministrazione non si esaurisce qui. Dobbiamo lamentare, nel documento di programmazione economico-finanziaria, due fatti: in primo luogo, che ci si continui ad occupare del settore statale parlando poi l'altra metà del tempo dei criteri di Maastricht e, in secondo luogo, che non si compia un'analisi accurata del solo settore economicamente significativo, perché non contiene trasferimenti, vale a dire quello delle pubbliche amministrazioni. Questa analisi manca completamente.

In effetti, se andiamo a confrontare l'andamento programmatico del settore statale e delle pubbliche amministrazioni troviamo delle sorprese di cui non riusciamo a rendere conto. Nel 1996 le sorprese sono notevoli perché si ha una esplosione di entrate tributarie e di spese correnti e primarie della pubblica amministrazione; nel 1997 queste esplosioni non si manifestano più, ma rimangono differenze sostanziali. Faccio un esempio: nel 1997 il Governo si pone come obiettivo di contenere la spesa corrente primaria entro l'1 per cento del PIL; questo avviene certamente nel settore statale, ma se vado a guardare l'aggregato pubbliche amministrazioni, che è quello che economicamente interessa, vedo che le spese correnti primarie nel 1997 aumentano del 2,8 per cento. Come ciò avvenga è difficile comprenderlo perché il documento di programmazione ci dice che la composizione tagli di spesa-aumenti di entrata è uguale per le pubbliche amministrazioni e per il settore statale, il che farebbe pensare che non si abbia intenzione di tagliare i trasferimenti, altrimenti ciò non avverrebbe, e tuttavia, nonostante questa stessa composizione, abbiamo, come dicevo, degli andamenti difficilmente spiegabili.

Per concludere, vorrei esprimere una valutazione sugli obiettivi e sui mezzi per raggiungerli. Consideriamo l'obiettivo del 4,5 per cento; non voglio discuterlo, perché se ne è discusso tanto, e qui si discute se è preferibile avere un numero o un altro e se gli interventi debbano essere mag-

giori o minori, ma è questione direi politica più che economica. Dato quell'obiettivo, gli interventi sono ovviamente congrui, perché 22.000 più 9.500 danno quel taglio che consente di raggiungere il fabbisogno posto come obiettivo. Valga però una osservazione, signor presidente: il taglio di 22.000 miliardi riguarda le spese correnti e quindi le spese in conto capitale sono vincolate; e meno male perché, se andiamo a guardare programmaticamente nella pubblica amministrazione, le spese in conto capitale presentano un crollo tra il 1996 ed il 1997, mentre nel 1996 vengono date in salita forse irragionevole.

Se vincoliamo, oltre alle spese in conto capitale, anche i redditi da lavoro e le prestazioni sociali (cioè se le lasciamo uguali al programmatico) per fare 22.000 miliardi di tagli sulle altre spese correnti, la riduzione tendenziale di queste voci rispetto al 1997 dovrebbe essere del 14 per cento, con un calo del 10 per cento sul 1996. Dico questo per dare un'idea immediata della difficoltà estrema del compito di operare tagli per 22.000 miliardi, arrivati a questo stadio e dopo i tagli già operati in tutti gli anni precedenti. Ciò significherebbe quasi azzerare alcuni settori o spingerli al di sotto della soglia di efficienza, talché varrebbe la pena chiudere. Ovviamente, maggiori sono i vincoli, più vivida diventa la difficoltà. Ricordo inoltre che, per quanto riguarda il totale delle prestazioni sociali, la sanità rappresenta solo il 9,1 per cento, essendo costituite per circa l'80 per cento da spesa per pensioni.

Signor presidente, non ho altro da aggiungere. Resto ovviamente a disposizione per qualsiasi dato o informazione che le Commissioni vogliano acquisire.

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale di Prometeia*. Credo che il professor Spaventa abbia coperto una molteplicità di temi e di osservazioni relative al documento presentato dal Governo che mi trovano concorde nelle opinioni espresse. Non ripeterò quindi quanto già detto da chi mi ha preceduto, per concentrarmi invece su alcuni aspetti che non sono stati toccati.

Mi riferisco in primo luogo al quadro macroeconomico che sta dietro al documento in esame, nel quale viene rivisto verso il basso il dato relativo alla crescita: l'anno scorso era stato indicato il dato del 3 per cento e quest'anno viene corretto nel 2 per cento. A nostro parere, la crescita media nel triennio è ancora leggermente sovrastimata. Vi è il rischio abbastanza consistente che l'economia italiana cresca nei tre anni ad un ritmo compreso tra l'1,5 ed il 2 per cento. Le ragioni sono prevalentemente di origine internazionale, ma sono anche legate ad un ciclo di scorte che non abbiamo ancora visto decumularsi e che probabilmente darà i primi segnali in questo senso nel secondo trimestre di quest'anno condizionando la prestazione della nostra economia nell'intero 1996; anno in cui si stima che la crescita non sia superiore allo 0,9 per cento medio. Questo si dovrebbe riflettere nel corso del prossimo anno, condizionando l'evoluzione macroeconomica e limitando la crescita all'1,6-1,7 per cento nel corso del 1997.

L'altro aspetto che consegue a questa indicazione di tipo macroeconomico reale riguarda l'inflazione. I tassi di inflazione nei paesi concorrenti sono diminuiti per la caduta dell'attività economica e per l'indebolimento dei mercati internazionali dei beni intermedi e delle materie prime; di conseguenza, anche i tassi di interesse all'estero sono scesi già da diverso tempo e vi è anzi il timore che si apprestino ad anticipare la ripresa internazionale attraverso rialzi, soprattutto dei rendimenti a lungo termine.

Questa considerazione, che è probabilmente all'origine della cautela con cui il Governo valuta la prospettiva dei tassi di interesse internazionali e di conseguenza quelli italiani, a nostro parere soprattutto nelle prime fasi di questo triennio, sul finire del 1996 e all'inizio del 1997, è forse eccessiva, ma una riduzione più consistente dei nostri tassi di interesse non può andare disgiunta da una ricontrattazione a livello sindacale della dinamica dei salari, soprattutto nel corso del 1997. Non crediamo sia una questione di mezzo punto

in più o in meno di inflazione programmata da incorporare nei contratti; riteniamo che il problema consista nella somma dei diversi processi di contrattazione che sono in corso a livello nazionale e aziendale e che dovrebbero probabilmente essere reconsiderati complessivamente perché la loro somma non superi il 4 per cento. Se questo dovesse avvenire, a nostro parere, la realizzazione dell'obiettivo del Governo di una inflazione del 2,5 per cento nel corso del 1997 assume connotati di realismo che diversamente non potrebbe avere.

Associato a questa possibile minore dinamica dei prezzi vi sarebbero anche minori livelli dei tassi di interesse, che nella loro discesa invece di fermarsi al 7 per cento nel 1997 potrebbero avvicinarsi in modo sostanzioso al 6 per cento, qualora si dovesse verificare lo scenario descritto.

La previsione contenuta nel DPEF sulla crescita è la motivazione principale per cui non vengono rivisti gli obiettivi e i tempi di convergenza rispetto a quanto già enunciato nel 1995. Quando il DPEF di quell'anno fu formulato non era ancora ufficialmente noto che il 1997 sarebbe stato l'anno di riferimento statistico per il Consiglio europeo ai fini dell'individuazione dei paesi partecipanti all'unione economica e monetaria. La deliberazione intervenuta a Valencia tra l'estate e l'autunno dello scorso anno è stata all'origine delle discussioni successive relativamente alla correzione o meno degli interventi che nel DPEF venivano proposti, al fine di rafforzarli e quindi raggiungere l'obiettivo. La caduta del tasso di crescita da una parte e, a nostro parere, il manifestarsi di una notevole precarietà degli aggiustamenti di finanza pubblica nel 1995 sono all'origine della difficoltà a correggere questi andamenti e ad anticipare i tempi della convergenza.

L'andamento della finanza pubblica negli anni 1994-1995, a nostro parere, segnala alcuni rischi relativi all'accumularsi di residui passivi per un controllo che è stato prevalentemente di cassa, mentre ne-

gli ultimi anni (1994, 1995 e 1996) i saldi di competenza del bilancio dello Stato sono cresciuti significativamente. Nel corso del 1995 la caduta di 25.000 miliardi del fabbisogno del settore statale rispetto all'anno precedente sembra imputarsi totalmente ad un rovesciamento nell'andamento della gestione di tesoreria e quindi certamente a fenomeni che controllano e governano la cassa e non certo la competenza. L'accumularsi di questo potenziale di spesa risulta evidente negli andamenti tendenziali illustrati dal DPEF, nel quale i tassi di crescita della spesa in termini nominali sono dell'ordine di grandezza del 5-6 per cento; i trasferimenti ad enti pubblici nel 1997-98 sono del 6 e 6,7 per cento, alle imprese dell'8 per cento (1997), alle famiglie del 5 per cento (1997). Le uscite correnti, al netto degli interessi, si espandono tendenzialmente, proprio in conseguenza del governo della cassa e non della competenza negli anni più recenti, a tassi che vanno dal 5,5 al 6 per cento.

Vi è un rischio relativo alla difficoltà di controllare la spesa degli anni a venire, rischio che richiede un'attività di delegificazione, se si vuole raggiungere l'obiettivo che il Governo si pone, quello cioè di abrogare le leggi che hanno generato quella competenza. Nello stesso tempo occorre riorganizzare la tesoreria e la sua attività per poter effettuare un controllo molto più rigido della molteplicità di voci di uscita che, nella gestione attuale, impediscono un governo attento dei flussi di cassa, come abbiamo visto nel corso dei primi mesi di quest'anno.

Desidero, infine, sottolineare che nelle audizioni che da qualche anno Prometeia ha l'onore di frequentare, per la prima volta ci troviamo di fronte ad un documento di programmazione economico-finanziaria che prevede un termine per il risanamento della finanza pubblica: il 1999. Anche se esso può apparire quasi aneddótico, si prevedono non più interventi restrittivi dal lato delle entrate, ma un piccolo segno negativo dal lato delle entrate (una riduzione di 1.300 miliardi) ed un aumento, anch'esso piccolo (1.350 mi-

liardi), delle spese. Credo che questo sia un passaggio importante nella storia della nostra Repubblica: se l'obiettivo sarà raggiunto si concluderà una fase di risanamento dei nostri conti pubblici, che coinciderà con l'avvio dell'unione monetaria.

PIA SARACENO, *Presidente dell'IRS*. Poiché molti argomenti sono già stati affrontati dai colleghi che mi hanno preceduto, cercherò di concentrarmi su alcuni aspetti che, a mio avviso, non sono stati adeguatamente sottolineati ed in particolare sulle implicazioni in termini di quadro macroeconomico che il *mix* di politica economica implicito nel documento di programmazione di fatto genera. In particolare emerge una serie di incongruenze tra obiettivi, strumenti e quadro macroeconomico.

Farò riferimento in particolare a due aspetti: l'obiettivo dell'inflazione e la ripresa, basata sulla fiducia, nel periodo che va dalla fine del 1996 al 1999, in un contesto in cui i tassi reali sono in aumento (se li calcoliamo *ex ante* sono in leggera diminuzione) e non configurano uno scenario di recupero di fiducia o comunque di ridimensionamento dei problemi di equilibrio della finanza pubblica, così come invece nel DPEF appare.

Per quanto riguarda l'inflazione, forse vale la pena sottolineare che quello del 2,5 per cento è in realtà un obiettivo della Banca d'Italia, annunciato dal governatore e fatto proprio dal DPEF, che individua poi gli strumenti per raggiungerlo senza eccessivi costi in termini di disoccupazione e crescita economica. La misura del braccio di forza in atto tra Banca d'Italia e operatori che determinano i prezzi è data dalla dimensione dello scarto tra tasso di sconto italiano e tasso di sconto tedesco (6 punti e mezzo), mentre il differenziale di inflazione tra Italia e Germania è di soli 2 punti e mezzo. Come dicevo, è in atto un braccio di forza nel quale le autorità monetarie cercano di convincere i mercati e chi fa i prezzi che la loro credibilità porterà alla fine ad una riduzione dell'inflazione senza eccessivi costi. Il DPEF fa pro-

prio questo obiettivo e nella ricerca della concertazione della politica dei redditi identifica lo strumento per raggiungerlo. Peraltro, nell'individuazione di alcuni strumenti per correggere la dinamica della finanza pubblica nega quello che viene invece proposto in tema di politica di concertazione, perché l'aumento o la riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali porta uno scarto dell'inflazione valutabile intorno allo 0,2-0,3 per cento.

L'introduzione dell'IPAR, che nel lungo periodo potrebbe avere anche effetti riduttivi sull'inflazione, certamente nel breve periodo non compensa l'effetto di riduzione della fiscalizzazione degli oneri sociali: anzi, in una fase di economia non depressa (lo scenario incorporato nel documento di programmazione economico-finanziaria) potrebbe scaricare gli effetti sui soggetti maggiormente gravati dal prelievo fiscale (l'IPAR è a parità di gettito rispetto al complesso delle imposte accorpate e soppresse e, quindi, comporta effetti redistributivi), con un aumento di pressione.

Circa l'inflazione vi è l'interrogativo su ciò che sarà fatto in termini di adeguamento delle aliquote IVA alla normativa europea. Certamente l'adeguamento non sarà realizzato riducendo il gettito; è possibile (come alcune simulazioni suggeriscono) che qualche effetto sull'inflazione sia generato.

Quindi, mentre da un lato gli strumenti - individuati nella concertazione - sembrano rappresentare la strada maestra per ottenere l'obiettivo della riduzione dell'inflazione senza eccessivi costi in termini di disoccupazione, dall'altro l'effetto della fiscalità sui prezzi probabilmente agirà in senso opposto.

Il secondo elemento di contraddizione, come è stato sottolineato, è la presenza nello scenario programmatico di alti tassi di interesse: valutati in termini reali sull'inflazione *ex post* configurano addirittura un aumento di un punto rispetto ai livelli attuali; in rapporto ad una valutazione *ex ante* - utilizzando e dando per scontato e creduto l'obiettivo di inflazione del Go-

verno - i tassi reali si riducono di mezzo punto, ma rimangono comunque su livelli talmente elevati da non prefigurare la possibilità di una ripresa dell'accumulazione (implicita, invece, nelle previsioni macroeconomiche contenute nel documento di programmazione).

L'Istituto per la ricerca sociale nelle sue previsioni ha simulato gli effetti del *mix* di politica economica annunciati nel documento di programmazione. La simulazione si limita al periodo 1996-97 e non è stata estesa all'arco successivo. I risultati sono di una crescita di almeno mezzo punto inferiore nel 1997 e di almeno tre decimi inferiore nel 1996. L'inflazione peraltro sarà leggermente superiore. Quindi, lo scenario che si presenta nel secondo semestre di quest'anno per il 1997 è di sostanziale stagnazione dell'economia in un contesto nel quale abbiamo assunto - come gli organismi internazionali sembrano continuare a prevedere - che l'economia internazionale nel 1997 darà un aiuto alla ripresa del commercio internazionale e quindi anche all'economia italiana.

Naturalmente il nostro scenario è soggetto a rischi; questa volta non solo sul versante negativo. Esiste l'eventualità che la fiducia dei mercati preceda la fiducia della Banca d'Italia e che quindi i tassi di interesse si riducano in una misura superiore a quella implicita nello scenario che ho illustrato; in questo caso alla fine i risultati sarebbero leggermente più positivi.

Per quanto riguarda le grandezze di finanza pubblica, essendo già state trattate ampiamente nel corso dell'odierna audizione rinvio al documento che abbiamo consegnato alle Commissioni. Con qualche margine di differenza del tutto secondario i valori proposti nel documento di programmazione - pur con uno scenario macroeconomico meno ottimistico e con un'ipotesi di sostanziale realizzazione integrale della manovra - sono confermati anche nel nostro esercizio.

Una domanda finale: in questo contesto si può fare di più? Naturalmente la rispo-

sta è politica e non sta a noi esprimere un giudizio in questa sede. Vorrei però sottolineare che nell'attuale scenario un'ulteriore restrizione ci porterebbe certamente da una stagnazione ad una recessione (è da vedere, poi, quanto profonda).

Si potrebbe fare di più in un'altra direzione: essere più coraggiosi nelle simulazioni sui tassi di interesse. Anche qui, a puro titolo di esercizio, abbiamo provato a stimare quanto dovrebbero diminuire i tassi per consentirci un maggiore avvicinamento (e non il raggiungimento) agli obiettivi, scorporando il problema dei crediti di imposta (rimborso di debiti pregressi): la discesa dei tassi dovrebbe essere rapida, immediata. Occorrerebbe portarsi velocemente al livello del 5 per cento per i tassi nominali dei BOT a dodici mesi; con un risparmio di interessi per 20.000 miliardi nel 1996 potremmo raggiungere l'indebitamento (al netto dei debiti pregressi) del 3,3 per cento. Parametro prossimo, ma non coincidente con l'obiettivo di Maastricht. Naturalmente, però, si tratta di uno scenario impossibile.

LUGI BERNARDI, *Direttore del DEPT dell'Università di Pavia*. Signor presidente, essendo questo l'ultimo intervento naturalmente non resta molto da aggiungere rispetto a quanto è stato già detto dai colleghi. Mi limiterò pertanto ad una serie di brevi valutazioni su punti fondamentali del documento di programmazione e ad alcune considerazioni succinte di carattere qualitativo su alcuni aspetti delineati nella strategia di finanza pubblica alla base del documento.

Anche a me, come è già stato delineato, pare che relativamente al quadro macroeconomico siano state effettuate previsioni circa la crescita e l'inflazione che possono essere inficiate da qualche ottimismo. Mi pare però importante notare che — a differenza di altri anni in cui erano rappresentati valori simili — quest'anno si stabilisce un nesso di precisa causalità fra disinflazione e crescita; quanto alla possibilità ed alle modalità per realizzare questo scenario nel breve periodo, occorrerebbe forse

una prudenza maggiore rispetto a quella presente nel documento (per le ragioni che sono già state segnalate in altri interventi).

Dato il quadro macroeconomico e viste le tecniche utilizzate per le previsioni tendenziali, la valutazione relativa all'evoluzione dell'avanzo primario tendenziale è da noi considerata sostanzialmente plausibile (con un certo margine di ottimismo, forse, attribuibile alla quantificazione relativa alle imposte dirette ed ai contributi sociali; ma sempre all'interno di un ragionevole errore di previsione).

Anch'io ritengo che, viceversa, esista una maggiore prudenza nell'evoluzione ipotizzata circa la spesa per interessi: sia per la quantificazione della spesa rispetto alle assunzioni relative ai tassi sia proprio per lo scenario relativo ai tassi soprattutto nel periodo 1998-99, quando — con un fabbisogno ridottosi al 3 per cento del PIL, un'inflazione limitata al 2 per cento e con un avvicinamento all'unità monetaria e quindi un allentamento dei prevedibili premi di rischio valutario — potrebbero essere previsti livelli di tassi più contenuti; la prudenza su questo punto, comunque, può essere utile in un esercizio di previsione.

Dalla combinazione di queste valutazioni deriva che la previsione tendenziale di fabbisogno è sostanzialmente accettabile; rimane il problema, di cui non so bene quale possa essere la soluzione, sottolineato con particolare enfasi dal professor Spaventa, relativo alla differenza nelle valutazioni di indebitamento netto della pubblica amministrazione. Se riteniamo che la previsione relativa al fabbisogno (e supponendo che possa essere fatta coincidere in qualche modo con quella relativa all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni) è corretta, ne discende che si arriva agli obiettivi programmati purché le manovre previste trovino integrale applicazione con strumenti permanenti, fatto che, negli ultimi anni, non sempre si è verificato in maniera completa.

Si è discusso molto della possibilità di anticipare la convergenza sul requisito del deficit al 1997; secondo le proiezioni del DPEF, ciò importerebbe interventi addizionali per quasi 30 mila miliardi. Lo stesso documento ritiene che questi avrebbero un effetto eccessivamente recessivo, contraddicendo in parte la logica precedente relativa all'evoluzione del quadro macroeconomico; soprattutto, sembra estremamente difficile trovare strumenti per l'attuazione di un intervento addizionale di questo genere che siano equi, fattibili e permanenti.

Il documento di programmazione ipotizza la possibilità di interventi addizionali e di anticipazione della convergenza nel caso in cui intervengano miglioramenti nell'evoluzione dell'economia ed una spesa per interessi inferiore alle attese. Come in parte è già stato rilevato, deve trattarsi di miglioramenti sostanziali, affinché anche sostanziale sia la riduzione degli interventi addizionali sul saldo primario.

Un punto che coincide solo perifericamente, forse, con il dibattito relativo al DPEF, tutto centrato sul riequilibrio contabile in funzione dell'accesso all'unione monetaria europea, è quello degli aspetti più sostanziali che sono richiesti anche dal rafforzamento dell'Unione europea, soprattutto se essa dovesse votarsi a politiche di sviluppo come quelle che erano state delineate nell'ormai famoso documento Delors del 1993. Un segnale di ripresa potrebbe essere la riconsiderazione del « patto di fiducia » di Santer. Se questa prospettiva rende più « attraente » la costruzione dell'itinerario europeo e ne rende più accettabili i costi (che, comunque, per il risanamento della finanza pubblica italiana dovrebbero essere sopportati), è però una prospettiva che richiede un adeguamento sostanziale dell'intervento pubblico italiano che per molti aspetti è al di sotto degli *standard* dei paesi europei, soprattutto in alcuni settori cruciali anche per gli effetti che hanno sull'efficienza del sistema economico.

In taluni casi il DPEF contiene indirizzi con qualche specificazione (penso per

esempio al settore tributario) e indicazioni opportune, come quella relativa alla riforma dei bilanci pubblici; in altri casi, invece, le indicazioni sono abbastanza generiche.

Un ultimo aspetto su cui vorrei brevemente soffermarmi riguarda la ripartizione degli interventi tra entrate e spese nella manovra 1997-1999, che partono sostanzialmente da un vincolo che mi sembra politico, quello della pressione tributaria costante, scaricando quindi la maggior parte dell'onere di aggiustamento dal lato delle spese con spazi di intervento che, come è già stato sottolineato, sono estremamente stretti.

Al di là del vincolo prevalentemente politico sulla stabilità della pressione tributaria, la concentrazione degli interventi sulla spesa viene giustificata ritenendo che essi siano più credibili come strumenti di aggiustamento strutturale, meno invertibili e meno soggetti ad essere modificati. Tuttavia, occorre tener presente anche che interventi sulla spesa possono a loro volta andare incontro ad aspetti critici, tra i quali: il fatto che gli interventi di razionalizzazione gestionale, estremamente opportuni, non producano molti risparmi nel breve periodo; il fatto che molto spesso alle riduzioni di spesa per prestazioni si sostituiscano alternative private non necessariamente più eque ed efficienti; il fatto che i costi dell'aggiustamento ricadano soprattutto sui soggetti maggiormente dipendenti dall'intervento pubblico (non solo dipendenti in senso stretto ma pensionati, assistiti, utilizzatori del Servizio sanitario e così via); il fatto che alcuni interventi possano essere inefficienti dal punto di vista allocativo, come sono stati i tagli di spesa effettuati sul conto capitale negli scorsi anni.

Si tenga anche presente che la spesa primaria italiana è attualmente inferiore di 5 punti percentuali, in rapporto al PIL, alla media europea, e con il DPEF dovrebbe scendere circa di altri 3 punti. Lo sfavore con cui si guarda agli eventuali in-

terventi dal lato delle entrate, al di là degli atteggiamenti di intolleranza o di rifiuto diffusi della pressione fiscale, particolarmente vivi in questo periodo, può essere dovuto soprattutto al fatto che una maggiore pressione fiscale può andare a detrimento della competitività del settore privato e non indurre sufficienti incentivi all'efficienza di quello pubblico.

In linea generale, però, credo si debba tenere presente che la pressione fiscale italiana non è eccessiva rispetto agli *standard* europei (può essere percepita male per il modo in cui si è venuta articolando nel tempo); è comunque compensata da un ritorno all'economia di interessi sul debito pubblico che non ha confronto negli altri paesi europei. Sicuramente è una pressione mal distribuita, onerosa per certi settori e per certi soggetti assai meno che per altri, che hanno maggiori possibilità di sfuggire alla tassazione. Credo sia possibile configurare, con gli strumenti di cui il Ministero delle finanze si sta dotando, ipotesi non « predatorie » e non intollerabili ma realistiche di recupero dell'evasione fiscale, che potrebbero offrire un contributo al programma di complessivo risanamento della finanza pubblica, alleggerendo l'entità dell'ammontare sia degli interventi richiesti sulle spese sia di altri interventi eventualmente richiesti dal lato delle entrate. La relazione che consegnerò alla Commissione contiene alcune quantificazioni sull'argomento.

SALVATORE CHERCHI. Vorrei formulare una sola domanda, perché le esposizioni sono state chiarissime e dense di indicazioni, sulle quali rifletteremo successivamente.

Ho constatato che in generale si ritengono un po' ottimistiche le ipotesi di crescita dell'economia assunte nel quadro macroeconomico del documento. Questo si riconnette alla questione dell'occupazione, un tema essenziale di cui si è parlato poco, salvo alcuni riferimenti nell'ultimo intervento. L'ipotesi del DPEF di riduzione della disoccupazione in misura inferiore ad un punto da qui al 1999 e quelle an-

cora più pessimistiche prospettate secondo altri scenari, significano che nel Mezzogiorno alla fine del 1999 la disoccupazione supererà ancora il 20 per cento.

Dati i vincoli della finanza pubblica, è possibile mettere in campo una politica che consenta di ridurre sostanzialmente o comunque apprezzabilmente il livello di disoccupazione, in particolare nel meridione, oppure, con questi scenari, dobbiamo rassegnarci ad avere alla fine del 1999 una disoccupazione nel Mezzogiorno ancora superiore al 20 per cento?

MARIO MICHELANGELI. Rimanendo sul problema della occupazione, non mi sembra che, da parte dei vari relatori intervenuti, vi siano state indicazioni ottimistiche, anzi in alcuni casi si è prospettato addirittura un tasso di disoccupazione maggiore rispetto a quello programmato per quest'anno. Vorrei perciò conoscere il parere dei nostri ospiti su questo punto, in relazione ai provvedimenti che si stanno per assumere.

TERESIO DELFINO. Da un lato vi è una certa enfasi sulla presunta impossibilità di introdurre con la manovra (sia con quella correttiva sia soprattutto con il DPEF) oneri tali da permetterci di conseguire l'obiettivo del 3 per cento nel 1997 (il riferimento è agli oneri sostenibili), dall'altro lato nelle diverse audizioni svolte si è confermata una considerazione molto positiva dell'approccio gradualista dato dal Governo con il documento in esame.

Mi domando se una volontà più incisiva di non mancare l'appuntamento non sarebbe stata maggiormente efficace, anche sotto il profilo dello stimolo. Come ha sottolineato il commissario Monti, siamo l'unico paese, tra i fondatori, ad aver presentato un documento di programmazione economico-finanziaria che si discosta dagli obiettivi di Maastricht, e saremmo l'unico che allo stato degli atti rimarrebbe fuori dal gruppo di partenza dell'unione monetaria. Comprendo la difficoltà di prevedere grandi sacrifici, ma mi chiedo se non sia misurabile l'effetto (come attesa positiva

derivante dal fatto che il Governo indichi subito questo obiettivo) sulla questione dei tassi di interesse, sulla quale ho sentito qui diverse valutazioni: alcuni ritengono credibili le ipotesi assunte dal DPEF, mentre altri le considerano ottimistiche ed altri ancora errate.

Su questo grande obiettivo, tra l'altro, si era impostato tutto il senso ed il programma della coalizione e quindi mi chiedo quale sarebbe stato l'effetto se, invece di affermare dopo tre mesi che quello proposto è l'unico sacrificio sopportabile se non si vuole arrivare all'appuntamento con un paese morto, avessimo giocato una sfida coraggiosa, anche con alcuni interventi aggiuntivi, con l'indicazione dei tagli da operare in alcuni settori o con misure sospensive di alcuni benefici in materia previdenziale. Mi chiedo se questo non avrebbe dato la possibilità di creare un circolo virtuoso.

GIANCARLO GIORGETTI. Desidero rivolgere una domanda al rappresentante dell'ISCO, nella cui relazione leggo che uno dei suggerimenti proposti per alleviare il carico di interessi sul bilancio dello Stato è quello di ricorrere a strumenti innovativi sotto il profilo finanziario, come gli *zero-coupon bonds* graditi ai risparmiatori. Questa misura permetterebbe di alleviare il carico degli interessi, semplicemente rinviandoli nel tempo.

In una precedente audizione ho chiesto al presidente della Corte di Conti di quantificare, se possibile, gli effetti sul bilancio di questa misura e pare che essi possano essere stimati per il 1995 in 6-7.000 miliardi. Si tratta però, come ho già detto, di un semplice rinvio nel tempo e perciò mi chiedo se questa misura non sia sostanzialmente priva di effetti, oltre ad essere, per me che sono abituato ai bilanci delle aziende private, contraria ai principi contabili internazionali in materia.

PRESIDENTE. Desidero anch'io formulare alcune brevissime considerazioni, anche per capire se ho inteso il senso delle relazioni ascoltate questa mattina.

Se ho ben capito vi è un giudizio comune, riferito al documento in esame, di un certo ottimismo per la crescita dell'economia e per il contenimento dell'inflazione. Mi sorge però spontanea una considerazione. Se facciamo la media dei due ottimismo, alla fine il risultato è lo stesso, ma cambia la sua qualità. È una questione che non va sottovalutata.

Vi è invece pessimismo per quanto riguarda la riduzione dei tassi di interesse. E allora mi chiedo se, a determinate condizioni, per questa via, non si possa ottenere, per quanto riguarda la riduzione del fabbisogno, un risultato più forte rispetto a quello previsto nel bilancio dello Stato ma anche in quello delle pubbliche amministrazioni. Considerata la valutazione di crescita del PIL, faccio fatica a capire come si possa intervenire con una manovra aggiuntiva o con una ancora più forte di 20-30.000 miliardi. A prescindere dagli effetti che ciò potrebbe determinare in termini di rivolta sociale, al di là delle condizioni politiche necessarie a consentire un'operazione di questo genere, pongo un problema di condizioni economiche con riferimento alla ricaduta negativa sull'andamento dell'economia e sulla stessa possibilità di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, perché tutti conosciamo gli intrecci e le conseguenze su questo versante.

Mi pare inoltre che vi sia una denuncia per il buio assoluto rispetto alla composizione della manovra del 1997: i 21-22.000 miliardi da realizzare attraverso riduzioni di spesa sono difficili da individuare nell'attuale situazione. Sono indicati i terreni preferenziali prevalenti, ma è difficile che un'azione forte di riforma, di riorganizzazione e razionalizzazione con quegli interventi produca risultati così consistenti in tempi brevi. Questo aspetto deve essere ulteriormente chiarito perché le indicazioni in proposito sono vaghe e generiche.

Un'altra questione che pongo in termini di domanda è la seguente: i dati tendenziali sono credibili, oppure no? Mi pare di aver raccolto una risposta com-

plessimamente positiva, se non ho inteso male.

Il professor Spaventa ha parlato dell'ipotesi di abolire i tendenziali. Anch'io mi sono posto tale problema: provengo da un'esperienza di sindaco e chi conosce le amministrazioni comunali sa benissimo che i bilanci preventivi si fanno sui consuntivi o sui bilanci assestati dell'anno precedente. Anch'io, quindi, sono affezionato all'ipotesi di abbandonare i tendenziali per lavorare sui dati disponibili, anche se mi rendo conto che in questo campo vi è un elemento di diversità costituito dalle leggi vigenti. Probabilmente con un intervento su questo piano si potrebbe fare un ragionamento partendo dal bilancio assestato dell'anno precedente, indicando le correzioni che si vogliono introdurre ed ottenendo così un bilancio reale preventivo per l'anno successivo.

LUIGI SPAVENTA, *Direttore del CER*.
Se le previsioni di crescita sono quelle attuali, non si può sperare nulla di meglio, per quanto riguarda l'occupazione, di provvedimenti strutturali, di cui si continua a parlare, contenuti nella seconda sezione del DPEF che, con il permesso del presidente, definirei « vogliamo bene alla mamma », nel senso che tutti vogliamo l'occupazione nel Mezzogiorno ed altro.

Proprio in riferimento a quest'ultimo, però, vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli Cherchi e Michelangeli e del presidente Solaroli sulla situazione in continuo peggioramento degli interventi pubblici, che mi pare sia di competenza di questa Commissione. A nulla sono servite cabine di regia e quant'altro; pessimo è stato il risultato del trasferimento delle competenze dall'Agenzia per il Mezzogiorno alle amministrazioni ordinarie: la situazione è peggiorata. Non sarei sorpreso se entro diciotto mesi ci venissero sottratti i fondi comunitari, né si è dato seguito ad una proposta avanzata, secondo la quale nei bilanci delle amministrazioni ordinarie avrebbero dovuto essere appostati, con capitoli particolari, i fondi destinati al Mezzogiorno. Infatti non si capisce più quali

siano i fondi destinati all'addizionalità richiesta dalla normativa comunitaria e quali invece siano i fondi ordinari. La situazione è drammatica da questo punto di vista. D'altra parte sarebbe interessante sapere, e avere notizie dal Governo, a proposito dell'andamento degli investimenti nelle pubbliche amministrazioni, alquanto misterici nel DPEF: probabilmente sono gonfiati per il 1996, ma sono senza prospettive nel 1997, neppure nel tendenziale. Rispetto a questo, la spesa in conto capitale della pubblica amministrazione — se non erro — aumenta di 700-800 miliardi nel triennio: non vi è alcun indirizzo da questo punto di vista.

L'onorevole Delfino ha chiesto cosa sarebbe successo se l'obiettivo Maastricht fosse stato enunciato. I mercati internazionali non si accontentano di un'enunciazione e dell'indicazione su un documento del 3 per cento; essi giudicano — se e quando si vedono — i provvedimenti in grado di raggiungere quell'obiettivo. D'altra parte le cifre che ho citato a proposito della composizione della spesa delle amministrazioni indicano i problemi politici che pone, porrà, porrebbe un'accelerazione verso il 3 per cento. D'altronde, negli ultimi 12 mesi l'evoluzione dei tassi di interesse è stata in Italia, come in Spagna e in Svezia, molto favorevole, con una riduzione del differenziale con la Germania sia sul segmento breve sia su quello lungo.

Questo tema mi consente di passare ad un'osservazione dell'onorevole Solaroli: quando si parla di pessimismo sulla riduzione dei tassi, ciò è in relazione con quell'inflazione. Se guardiamo gli strumenti previsivi dei tassi solitamente usati, e cioè i tassi a termine contenuti negli strumenti derivati, abbiamo l'8 e non il 7 per cento. C'è da augurarsi che i mercati si sbaglino e che quindi si possano fare ampi guadagni in conto capitale. Forse il calcolo della spesa per interessi può risultare sopravvalutato anche con quei tassi. Abbiamo lavorato parecchio su questo versante e ci risulta la stessa spesa per interessi e una spesa lievemente minore con tassi più alti.

Non so come siano state calcolate le spese per interessi del settore statale e della pubblica amministrazione (vedo che colleghi ben più periti ed usi di me ad avere a che fare con queste grandezze assentono). È probabile che vi sia qualche migliaio di miliardi di « grasso ».

Infine, signor presidente, a proposito delle sue osservazioni sull'abolizione del tendenziale, io non ho fatto che ripetere le argomentazioni avanzate in due occasioni dal Fondo monetario internazionale: dal dottor Vito Tanzi in occasione di un rapporto sulla riforma del nostro bilancio e, soprattutto, nell'ultimo rapporto sull'Italia pubblicato a pezzetti da *Il Giornale* e che forse sarebbe opportuno la Commissione acquisisse per quanto riguarda la parte sulla manovra, laddove si osserva che le nostre manovre risultano sempre gonfiate proprio perché hanno dietro un tendenziale. Cito un esempio: se un anno vi è un'una tantum, quando predispongo il tendenziale questa non c'è più, per cui la manovra sembra molto grossa, ma se la confronto con quanto è avvenuto l'anno prima è più piccola. Intendo dire con questo che conviene sempre fare il confronto fra cose che succedono e non fra andamenti ipotetici che scontano la perpetuazione di alcune dubbie maniere che ogni manovra ha dovuto seguire prevedendo provvedimenti che hanno vigore per un solo anno.

ALESSANDRO PETRETTO, *Presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica*. Desidero dare risposta a due quesiti collegati con il lavoro della Commissione tecnica per la spesa pubblica. Mi riferisco alle domande del presidente e dell'onorevole Delfino sui tendenziali e sulla manovra del 1997.

L'opinione della Commissione è che la manovra, così com'è strutturata per il 1997 dal punto di vista della composizione (tutta incentrata, per 21.200 miliardi, sulla spesa corrente), sia il massimo concepibile. Forse non valeva la pena di sforzarsi di più, nel senso che questo si poteva fare solo con la rottura della stessa composizione e quindi senza porre la costanza

della pressione tributaria e soprattutto senza interventi dal lato degli investimenti pubblici. Una manovra più consistente per avvicinarsi a Maastricht già dal 1997 avrebbe dovuto rompere questi due vincoli che sono stati posti nella definizione della manovra per quell'anno. Ciò avrebbe avuto conseguenze rilevanti.

Se avete l'accortezza di osservare alcune delle manovre che delineiamo nella terza parte del nostro documento, rileverete che esse toccano a largo raggio tutti i settori di spesa, anche quelli che per una serie di elementi di opportunità politica vengono considerati non toccabili, come la spesa pensionistica, la sanità (spesa per gli ospedali) e una serie di settori come la difesa. I nostri esercizi tecnici ci collocano ancora lontani dai 21.200 miliardi: interventi in settori così « caldi » ancora non ci conducono alle cifre inserite nel DPEF, quindi l'operazione sarà estremamente complicata.

Per quanto riguarda il tendenziale, direi che gli ultimi due documenti di programmazione contengono dati molto più credibili rispetto al passato. Non sono del tutto d'accordo con l'opinione del professor Spaventa circa la necessità di unificare tendenziale e programmatico: non dimentichiamo che il tendenziale — se ragionevole e corretto — ha un ruolo didattico molto significativo per chi assume decisioni politiche di spesa, che è messo di fronte alla visione di come gli scenari si evolverebbero sulla base di politiche invariate e di quali interventi dovrebbero essere effettuati per raggiungere gli obiettivi programmatici.

La posizione che la Commissione ha espresso nei propri documenti di riforma del bilancio dello Stato è quella di redigere quadri tendenziali molto più credibili e dettagliati, con maggiori riferimenti alla pubblica amministrazione ed al settore pubblico (rispetto ad oggi, in cui il riferimento prevalente riguarda il settore statale). In sostanza la logica del confronto fra tendenziale e programmatico è considerata ancora rilevante.

FIGORELLA PADOA SCHIOPPA KOSTORIS, *Presidente dell'ISPE*. Anch'io sarò telegrafica, considerata l'ora e la necessità di lasciare spazio ad altri interventi.

All'onorevole Delfino rispondo che non mi pare competa ad istituti di ricerca come quelli oggi rappresentati dire se fosse o non fosse opportuno cercare di ottenere risultati coerenti con il trattato di Maastricht fin dal 1997. Mi sembra tuttavia di aver già detto nella relazione - e lo voglio ribadire - che non è impossibile raggiungere, in particolare, l'obiettivo del 3 per cento (rapporto fabbisogno/PIL) nel 1997. Non è impossibile ed il Governo non lo esclude: anzi, afferma esplicitamente che, se la congiuntura dovesse consentirlo, dopo una verifica autunnale potrebbe procedere in questo senso. Ho anche detto che ciò implicherebbe una manovra aggiuntiva di 20.000 miliardi, la quale avrebbe la caratteristica di ridurre così fortemente ed immediatamente i tassi di interesse (a nostro giudizio), da consentire un dividendo fiscale che potrebbe essere recuperato per metà fin dal primo anno e per altra metà nel secondo anno; quindi sarebbero necessarie soltanto manovre non strutturali.

Nell'ipotesi in cui la verifica autunnale non inducesse il Governo a decidere in questo senso, nel dicembre 1997 (approvazione della legge finanziaria 1998) si presenterebbe una concreta possibilità di varare ulteriori manovre che potrebbero implicare la nostra entrata nel gruppo *leader* dell'unione economica e monetaria con un trimestre di ritardo (non dal 1° gennaio 1998 ma dal primo trimestre 1999).

Quanto alle domande poste dal presidente Solaroli, ritengo di poter sostenere che il nostro Istituto si sia caratterizzato per un grado di ottimismo, sulla dinamica prevista per il PIL, forse più alto (sicuramente non più basso) rispetto allo scenario prospettato nel documento di programmazione economico-finanziaria. Sul contenimento dell'inflazione, riteniamo che un livello programmato del 2,5 per cento sia « realistico » nella misura in cui è strumento di politica economica, ma cer-

tamente nelle nostre previsioni ciò non implica per tutta una serie di motivi un livello effettivo inferiore al 3 per cento per l'anno prossimo, con le relative ricadute sugli anni successivi.

Credo anch'io, come lei, che effettivamente in tutte le analisi che questa mattina ho ascoltato (sono veramente lieta di aver potuto sentire il parere di altri istituti di ricerca) è presente un dato comune sul problema della dinamica dei tassi di interesse. Tutti noi consentiamo, cioè, sul fatto che le previsioni siano, relativamnete parlando, pessimistiche; tutti noi concordiamo sul fatto che è abbastanza strano che le manovre non abbiano alcuna influenza sull'andamento dei tassi.

Concordo con il professor Petretto, e non con il mio maestro di studi economici, professor Spaventa, sul fatto che sarebbe utile mantenere una previsione tendenziale oltre al dato programmatico. Naturalmente nulla esclude che oltre al confronto fra tendenziale e programmatico si realizzi un confronto fra quadri programmatici dell'anno in corso e dell'anno precedente (come anche l'ISPE ha tentato di fare).

Circa le importanti domande formulate sulle misure da adottare per il Mezzogiorno e per l'occupazione, non è un caso che le nostre relazioni non vi abbiano dedicato molto spazio. Su quel versante, infatti, c'è un grande pessimismo: l'economia ha i suoi problemi, la manovra di finanza pubblica necessaria per certi versi li rende anche più acuti. Tuttavia il documento di programmazione cita alcuni aspetti che dovrebbero essere utili al miglioramento del mercato del lavoro ed in particolare di quel mercato che ne ha più bisogno. Per il Mezzogiorno esiste la possibilità di non ridurre gli investimenti in infrastrutture. Non dimentichiamo che la manovra dovrebbe concentrarsi esclusivamente sulla spesa corrente: le erogazioni in conto capitale, quindi, avrebbero qualche libertà di movimento. Inoltre, per il mercato del lavoro sono previsti interventi che dovrebbero aumentare la flessibilità e la mobi-

lità. Si tratta di elementi che potrebbero aumentare l'occupazione. Inoltre, l'uso dei fondi comunitari, sul quale il Governo insiste da tempo, rappresenta un ulteriore elemento da prendere in considerazione a questo fine.

Aggiungerei - ma è un'idea personale - che si potrebbe cercare anche di ragionare sulla possibilità di utilizzare in modo diverso i sussidi alla disoccupazione già esistenti. In particolare, penso ad un utilizzo alternativo dei sussidi della cassa integrazione: non già un'assistenza ai disoccupati per attendere un nuovo lavoro, ma l'utilizzo delle risorse da offrire alle imprese che pagherebbero così la differenza fra sussidio e salario (il 20 per cento). In parte questo strumento viene già adottato: secondo me dovrebbe essere rafforzato. È stato utilizzato con successo in alcune regioni d'Italia (penso ad esperimenti effettuati nell'agenzia di Trento) e viene molto sostenuto nella letteratura economica (mi riferisco, per esempio, agli interventi in questo senso di Lindbeck e Snower).

PAOLO ONOFRI, *Segretario generale di Prometeia*. Anche nel caso del problema appena toccato, le risposte tendono ad essere uniformi così come sono state simili le relazioni. Partendo proprio dal punto appena toccato dalla professoressa Padoa Schioppa Kostoris, relativamente all'occupazione, vorrei aggiungere soltanto una considerazione: appare velleitario attendersi risultati rapidi nel breve periodo, certamente ostacolati dall'andamento congiunturale e da quel po' di pessimismo aggiuntivo rispetto alle previsioni del Governo. Se occorre una fase di attesa prima di vedere un po' di « tempo sereno » per quanto riguarda l'occupazione, è bene utilizzare questo periodo per predisporre tutti gli strumenti possibili a rendere il mercato del lavoro maggiormente flessibile.

Si tratta di strumenti che non costano - possono essere adottati già nella presente fase, da subito - e che possono consentire, una volta realizzata la convergenza, di rilanciare la crescita con minori

costi in termini di inflazione. Non dobbiamo dimenticare che fino ad oggi abbiamo insistito su come arrivare al risanamento della finanza pubblica per entrare prima possibile nell'unione economica e monetaria. Ma c'è un altro problema che va ricordato: dobbiamo arrivarci nelle condizioni adatte a restarvi. Per farlo non è sufficiente aver ridotto accidentalmente il fabbisogno e l'inflazione, è necessario aver messo in moto dei meccanismi ed una ristrutturazione della nostra economia che ci consenta di vivere a tassi di inflazione che non dovrebbero superare il 2 per cento, pur crescendo. Da qui il problema relativo alla riduzione del contenuto potenzialmente inflazionistico di un'espansione attraverso la flessibilità del mercato del lavoro, ed ancora la necessità di valorizzare ulteriormente il fatto che il nostro bilancio pubblico presenta un avanzo primario attualmente vicino al 4 per cento (in futuro, se si realizzeranno gli obiettivi del Governo, vicino al 6 per cento), che ci garantirà certamente di rimanere all'interno dell'Europa, una volta entrati.

L'alternativa che ci si poneva nell'autunno scorso, come ho detto nella relazione - se correggere o meno il percorso previsto dal DPEF 1995 per arrivare a Maastricht nel 1997 - è saltata, a mio parere, anche sul piano della praticabilità, nel momento in cui abbiamo una riduzione sistematica di crescita e nel momento in cui vediamo che l'obiettivo di 130.000 miliardi di fabbisogno nel 1995 non è strutturale. Infatti, se gli interventi attuati dal Governo a metà anno (16.000 miliardi) fossero stati applicati ad un fabbisogno strutturale di 130.000 miliardi, a questo punto avremmo fatto una gran parte del percorso che manca per arrivare alla convergenza nel 1997.

Cosa può fare il Parlamento - se mi è consentito - andando oltre a quanto il Governo a questo stadio ha fatto? Un contributo a mio parere può venire da una risoluzione parlamentare che specifichi di più di quanto abbia fatto il Governo i settori di intervento, non lasciando che questa si-

tuazine si protragga fino ad ottobre per vedere se l'esecutivo abbia - o meno - la capacità di realizzare gli obiettivi che si è posto e non quelli aggiuntivi. Ciò costerà in termini di tassi di interessi. Se invece, prima dell'estate, la risoluzione con cui il Parlamento approva il documento di programmazione economico-finanziario indicasse i settori di intervento, la credibilità del documento aumenterebbe notevolmente, i tassi di interesse scenderebbero anticipatamente e il costo che si farebbe sopportare al paese sarebbe minore.

Non dimentichiamo che in passato abbiamo sopportato sacrifici consistenti, che non sono stati valorizzati perché i mercati finanziari non hanno potuto anticipare la sicurezza di tali sacrifici. I provvedimenti sono sempre stati avvolti da un'enorme incertezza (che dopo mesi si è conclusa in senso positivo) che, nonostante i risultati positivi, è costata in termini di tassi di interesse. Pertanto, se ciò potesse essere affermato nella risoluzione, il contributo secondo me sarebbe notevole.

Ulteriore contributo porterebbe il fatto di riuscire a chiarire, con una programmazione dei lavori parlamentari, che tutti gli adempimenti attualmente di fronte al Parlamento per quanto concerne la legislazione economica possono essere affrontati e risolti nei tempi debiti: infatti, non giova l'affollamento di decreti di natura economica, da quello di fine 1995, che completa la legge finanziaria, alla « manovrina », alla necessità delle leggi delega, che devono essere approvate (per esempio quella relativa alla riforma del fisco). Se il 1° gennaio 1997 si vuol far partire la riforma fiscale, deve intervenire una legge delega che consenta al Ministero delle finanze di lavorare dall'ottobre di quest'anno con i decreti delegati di attuazione. Il chiarimento di tutti questi aspetti aumenterà notevolmente la credibilità del progetto di risanamento del Governo e del paese.

LUIGI BERNARDI, *Direttore del DEPT dell'Università di Pavia*. Vorrei ribadire quest'ultima esortazione del dottor Onofri

da un altro punto di vista. Quando il documento di programmazione economico-finanziaria viene divulgato, si ha l'impressione - forse condizionata dalle vicende politico-parlamentari di questi anni - che esso sia il « parto » relativamente frettoloso di un gruppo più o meno ampio di esperti, dopodiché interviene una risoluzione parlamentare che ne specifica alcune caratteristiche ed indicazioni; a quel punto, almeno ad apparenza dell'osservatore esterno, ritorna ad esserci una situazione di sostanziale inerzia e poi, a settembre, si ha l'impressione che - con uguale fretta e con uguale affanno - venga confezionata la manovra correttiva dei conti pubblici.

In Italia sono stati adottati alcuni provvedimenti che in altri paesi hanno suscitato dibattiti, pubblicazione di libri bianchi e documenti governativi impegnativi (penso, per esempio, al caso delle pensioni), senza che nulla di tutto questo sia stato fatto in termini di documentazione, con sovrapposizione di interventi correttivi a breve distanza di tempo.

Constatato che lo spazio per gli interventi che devono essere effettuati è estremamente stretto e che in più di un caso si richiedono interventi con caratteristiche non semplicemente di correzione delle dinamiche contabili ma di modificazione strutturale, questo lavoro dovrebbe essere svolto in un modo più continuativo, trasparente, ordinato e documentato, almeno secondo l'impressione che se ne ha dall'esterno. Non so cosa ciò voglia dire tecnicamente dal punto di vista dell'organizzazione dei lavori parlamentari e dei rapporti fra Governo e Parlamento, ma credo sia necessario un salto di qualità nella progettazione e nella definizione delle politiche di spesa e di entrata.

GIOVANNI PALMERIO, *Presidente dell'ISCO*. Per quanto riguarda la questione degli *zero-coupon bonds*, si tratta di una via che è stata praticata anche in altri paesi. I vantaggi sono i seguenti: in primo luogo, danno risparmio sul deficit, e il problema attuale è il deficit, non il debito,

perché su quest'ultimo andiamo ad un'inversione di tendenza, come anche altri paesi; ci si accontenta di questo. Il Belgio, che pure è considerato uno dei paesi virtuosi, ha un rapporto tra debito e PIL di circa il 133 per cento. Non è poco.

In secondo luogo, non sono contro normative internazionali (sono usati già da tempo all'estero) e sono graditi ai risparmiatori. La spesa per interessi si rinvia al futuro, è vero; ma a quando? Se avverrà l'Unione, i tassi di interesse saranno scesi e quindi lo spazio dovrebbe essere maggiore. Tutti sappiamo che incidere sulla spesa corrente è difficile, per problemi politico-sociali, e questo può dunque essere uno degli strumenti in grado di offrire un piccolo contributo anche in questa direzione.

Queste misure, come anche i cosiddetti « artifici contabili » di cui ha parlato il

professor Spaventa, sono strumenti usati da tutti i paesi, non soltanto dall'Italia. Naturalmente, devono essere utilizzati con serietà e con precisione.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i rappresentanti degli istituti di ricerca che hanno accolto il nostro invito per il contributo di conoscenza e di approfondimento che ci hanno dato. Starà al Parlamento cercare di trarne conseguenze positive.

La seduta termina alle 14.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia 15 luglio 1996.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO