



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle audizioni sul DPEF seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica

e

V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati

AUDIZIONI SUL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI
FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2008-2011 (DOC. LVII, N. 2)

24^a seduta: lunedì 16 luglio 2007

Presidenza del presidente della 5^a Commissione permanente del Senato della Repubblica MORANDO,
indi del presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati DUILIO

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

INDICE

Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti

| | | | |
|---|----------------|-----------------------------|--------------------|
| PRESIDENTE: | | <i>FLACCADORO</i> | <i>Pag.</i> 22, 23 |
| - DUILIO <i>deputato</i> | <i>Pag.</i> 18 | <i>LAZZARO</i> | 3, 20 |
| - MORANDO <i>senatore</i> | 3, 22, 23 | | |
| GARAVAGLIA (<i>LNP</i>) <i>deputato</i> | 17 | | |
| MORANDO (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 19 | | |
| MORGANDO (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 18 | | |
| PIRO (<i>Ulivo</i>) <i>deputato</i> | 23 | | |
| VEGAS (<i>FI</i>) <i>senatore</i> | 17 | | |

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

| | | | |
|---|----------------------------|-------------------------|--|
| PRESIDENTE: | | <i>DRAGHI</i> | <i>Pag.</i> 23, 32, 33 e <i>passim</i> |
| - DUILIO <i>deputato</i> | <i>Pag.</i> 35 | | |
| - MORANDO <i>senatore</i> | 23, 30, 38 e <i>passim</i> | | |
| ALBONETTI (<i>RC-SE</i>) <i>senatore</i> | 33 | | |
| BENVENUTO (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 39 | | |
| BONADONNA (<i>RC-SE</i>) <i>senatore</i> | 38, 39 | | |
| CRISCI (<i>Ulivo</i>) <i>deputato</i> | 37 | | |
| D'AMICO (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 32 | | |
| GARAVAGLIA (<i>LNP</i>) <i>deputato</i> | 31 | | |
| MISIANI (<i>Ulivo</i>) <i>deputato</i> | 38 | | |
| MORGANDO (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 35 | | |
| MUSI (<i>Ulivo</i>) <i>senatore</i> | 31 | | |
| PIRO (<i>Ulivo</i>) <i>deputato</i> | 40 | | |
| RIPAMONTI (<i>IU-Verdi-Com</i>) <i>senatore</i> | 40 | | |
| VANNUCCI (<i>Ulivo</i>) <i>deputato</i> | 34 | | |
| VEGAS (<i>FI</i>) <i>senatore</i> | 30 | | |

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo:Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza nazionale: AN; Rifondazione comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo: SDpSE; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: Rosa nel Pugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI;Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

Intervengono Tullio Lazzaro, presidente della Corte dei conti, Fulvio Balsamo, presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, Luigi Marzillo, Maurizio Pala e Enrico Flaccadoro, consiglieri della Corte dei conti; Mario Draghi, governatore della Banca d'Italia, Daniele Franco, capo del servizio studi di struttura economica e finanziaria e Sandro Momigliano, dirigente del servizio studi della Banca d'Italia.

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del
Senato della Repubblica MORANDO**

I lavori hanno inizio alle ore 14,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle audizioni, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 (*Doc. LVII, n.2*).

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

Sono in programma oggi alcune audizioni. La prima è quella di rappresentanti della Corte dei Conti. E' presente il presidente Tullio Lazzaro, accompagnato da Fulvio Balsamo, presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, Luigi Marzillo, Maurizio Pala e Enrico Flaccadoro, consiglieri della Corte dei conti.

Cedo senza indugio la parola al presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

LAZZARO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, alla fine del mese di giugno la Corte dei conti ha analizzato la situazione dei conti pubblici in occasione della relazione che accompagna la decisione di pa-

rifica del rendiconto generale dello Stato; per questa parte mi rifaccio a quel documento già a suo tempo trasmesso al Parlamento.

A proposito del DPEF, prima di esporre alcune considerazioni, è doveroso l'apprezzamento per i notevoli progressi e miglioramenti apportati quest'anno all'impianto metodologico e informativo del documento. Sono, infatti, state colmate lacune e soddisfatte esigenze conoscitive e di trasparenza sulle quali anche la Corte si era soffermata nelle audizioni degli scorsi anni. In particolare, appaiono di rilievo: la costruzione del quadro a legislazione vigente disaggregato per sottosectori con una più puntuale descrizione dei criteri alla base delle proiezioni della spesa e delle entrate; la rappresentazione delle tendenze dei conti pubblici secondo la definizione delle «politiche invariate», in modo da evitare il riferimento esclusivo ad una proiezione della spesa necessariamente sottostimata; l'elaborazione di una «tassonomia» in grado di identificare – e quantificare – le spese non considerate dalla legislazione vigente, ma da includere nelle «politiche invariate». Si consente, in tal modo, una valutazione più meditata sul grado di realismo delle stime che il DPEF propone.

È ricorrente, nel dibattito sulle procedure e sulla riforma del bilancio, interrogarsi sull'utilità di mantenere, o meno, il DPEF. In proposito esprimiamo l'opinione che – specie nella prospettiva della completa attuazione del Titolo V della Costituzione – esso rappresenti, pur con i suoi limiti, un momento non sostituibile di verifica e di confronto su obiettivi, modi e mezzi della *fiscal policy*.

Secondo le valutazioni del DPEF nel 2007 l'economia italiana confermerebbe i segni di ripresa, con un tasso di crescita del 2 per cento in termini reali, un po' superiore a quanto registrato nel 2006. La crescita economica si realizzerebbe in un contesto di decelerazione dell'inflazione.

In Europa la dinamica del PIL sarebbe più rapida, raggiungendo il 2,7 per cento nell'area dell'euro.

I conti pubblici segnerebbero, in Italia, un ulteriore significativo miglioramento in termini di saldi, ben al di là di quanto giustificato dagli effetti positivi della maggiore crescita economica.

Rispetto alle stime formulate nel mese di marzo nella Relazione unificata sull'economia e sulla finanza, l'indebitamento netto tendenziale delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL si ridurrebbe dello 0,2 per cento, passando dal 2,3 al 2,1 per cento, a fronte del 2,4 per cento registrato nel 2006.

Le tendenze in atto, dunque, avrebbero consentito di accorciare in misura rilevante il percorso di riequilibrio dei conti e di alleggerimento del debito pubblico: nei documenti programmatici dello scorso anno l'obiettivo di disavanzo per il 2007 era stato, infatti, fissato al 2,8 per cento del PIL in un tracciato che si proponeva la discesa sotto al 100 per cento del rapporto debito/PIL nel 2011.

La scelta del Governo è stata, invece, quella di mantenere il saldo di bilancio al di sotto dell'obiettivo fissato nei precedenti documenti programmatici, ma non nella misura molto ampia che l'andamento tendenziale potrebbe consentire. Si è, pertanto, provveduto a disporre interventi

di spesa per un importo complessivo pari allo 0,4 per cento del PIL per l'anno in corso, così rideterminando al 2,5 per cento l'obiettivo di indebitamento per il 2007.

Si tratta di un valore che resta distante dal livello medio di indebitamento previsto per il 2007 per l'area dell'euro (1,0 per cento).

La correzione del saldo strutturale risulterebbe, nel 2007, dello 0,4 per cento, ma si avvantaggerebbe del robusto miglioramento messo a segno nel 2006, consentendo di rispettare quanto richiesto dalla Commissione europea.

Una lettura attenta delle stime di finanza pubblica per il 2007 spinge, peraltro, ad un giudizio più allarmato sulle tendenze in atto, confermando tutte le preoccupazioni sulle difficoltà di controllo della spesa pubblica.

La giustificazione del divario tra saldo tendenziale e saldo programmatico per il 2007 è, infatti, ricondotta alla scelta discrezionale di impiegare parte del maggior gettito previsto non per la riduzione del disavanzo, ma per la copertura finanziaria di interventi di natura sociale ed infrastrutturale. In realtà, solo in misura limitata, tali interventi possono essere considerati nuove iniziative, essendo per lo più reintegrazione di risorse di bilancio per spese correnti e per spese in conto capitale, per le quali la legge finanziaria per il 2007 aveva disposto misure di contenimento che si sono rivelate non sostenibili dalle amministrazioni.

Se si tiene conto che l'andamento della spesa pubblica del 2007 si avvantaggia, rispetto a precedenti proiezioni, del rinvio al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale e che, invece, le spese per interessi sul debito risultano in accelerazione, si trae la conferma della precarietà dei risultati prospettati e dei rischi connessi ad ogni allentamento di una rigorosa gestione della finanza pubblica. Se ne ricava, infine, una valutazione non favorevole sulle concrete possibilità di operare con successo, nel breve periodo, rilevanti tagli di spesa primaria.

Ancora nel 2007, dunque, l'atteso miglioramento dei conti è per intero ascrivibile all'aumento delle entrate e della pressione fiscale.

Come si è già ricordato, una novità rilevante nell'impostazione del DPEF 2008-2011 è costituita da una più realistica rappresentazione delle tendenze di finanza pubblica, ottenuta integrando le proiezioni a legislazione vigente con elementi utili a costruire un più solido quadro «a politiche invariate», meglio in grado di misurare i livelli della spesa che, in assenza di interventi correttivi, effettivamente si realizzerebbero nel periodo di riferimento.

Nel merito, poi, il DPEF prospetta – per la prima volta – con riferimento al 2008 una sostanziale coincidenza tra i valori di saldo del quadro tendenziale e i valori programmatici. In particolare, l'indebitamento netto in rapporto al PIL risulterebbe pari al 2,2 per cento, il valore, cioè, indicato nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso. Ne discende la decisione del Governo di non proporre alcuna manovra correttiva dei saldi di finanza pubblica per il prossimo anno.

A partire dal 2009, invece, tornerebbe lo scostamento tra il disavanzo tendenziale e il saldo programmatico, per il quale il DPEF indica nel 2011 il momento del suo azzeramento in rapporto al prodotto interno lordo.

Per il triennio 2009-2011, dunque, si prospetterebbe una manovra correttiva netta che raggiungerebbe nell'ultimo anno i 24 miliardi di euro, finalizzata all'obiettivo del pareggio di bilancio.

A fine periodo l'avanzo primario programmatico tornerebbe a sfiorare il livello del 5 per cento in rapporto al PIL, favorendo la discesa del rapporto debito/PIL, che toccherebbe un livello inferiore al 100 per cento nel 2010.

Un giudizio sul percorso di riequilibrio di finanza pubblica proposto dal DPEF non può prescindere dal confronto con le indicazioni, in sede europea, relative al Patto di stabilità e crescita.

La riforma del Patto, realizzata nel 2005, si è concretizzata in una più attenta considerazione dei risultati permanenti in termini di risparmi di spesa e di consolidamento delle entrate e del percorso di rientro del rapporto debito/PIL verso la soglia-obiettivo.

Sotto questo aspetto, la posizione di partenza dell'Italia risulta particolarmente esposta, in ragione del permanere di una situazione di disavanzo e, soprattutto, di un elevatissimo livello del debito pubblico. Per condizioni così critiche la Commissione europea prescrive un ritmo di aggiustamento dei conti pari allo 0,5 per cento all'anno in termini di saldo strutturale, consentendo l'allentamento di dette prescrizioni solo in presenza di sfavorevoli condizioni macroeconomiche.

Per il 2008, invece, il DPEF disattende queste indicazioni, prospettando un miglioramento del saldo strutturale di solo lo 0,2 per cento. Miglioramenti più elevati di quelli richiesti dal Patto sono previsti negli ultimi anni del periodo di riferimento, nonostante le favorevoli condizioni della crescita economica che oggi assistono il nostro Paese.

Una correzione nel 2008 delle dimensioni richieste dal rispetto puntuale delle indicazioni del Patto di stabilità e crescita avrebbe comportato una manovra dell'ordine dei 10 miliardi, che avrebbe alleggerito significativamente il percorso successivo.

In conclusione, tanto per il 2007 che per il 2008, il Governo ha ritenuto di attenuare l'impatto delle regole europee, calibrando la gestione della politica di bilancio sul rispetto delle soglie nominali dei saldi, piuttosto che sugli obiettivi «strutturali», e adottando un diverso profilo temporale di realizzazione dei traguardi programmatici.

Si tratta di una scelta non isolata nel contesto europeo, ma che – nel caso italiano – espone a rischi molto alti per la fragilità della situazione di partenza e perché il successo dell'impostazione prescelta è soggetto al verificarsi di complesse condizioni sia sul piano macroeconomico che su quello della politica di bilancio. Su queste condizioni è opportuno, forse, soffermarsi brevemente.

Con riguardo all'andamento dell'economia, non vi è dubbio che, a partire dall'ultimo scorcio del 2005, la ripresa congiunturale si è gradualmente rafforzata, con tassi di crescita del PIL nettamente più elevati ri-

spetto alle previsioni. Il DPEF proietta tale consolidamento della crescita economica sull'intero periodo di previsione. Alla crescita, a sua volta, è affidato un ruolo decisivo nel miglioramento dei conti pubblici. Sotto questo aspetto è importante che siano attivate con attenzione tutte le politiche in grado di favorire lo sviluppo: in altri termini, la realizzazione di una crescita economica sostenuta non può essere considerata come un dato acquisito.

D'altra parte, appare rischioso – nella peculiare situazione dell'Italia – non cogliere appieno le occasioni offerte da un ciclo economico particolarmente favorevole per condurre una politica di bilancio più rigorosa, che dovrebbe avere come riferimento prioritario il percorso di riduzione del debito.

All'inizio di questo decennio, il verificarsi di una fase ciclica favorevole non si accompagnò, nella generalità dei Paesi europei, ad un miglioramento dei conti pubblici. Una leggerezza successivamente pagata, in più di un Paese, con il riproporsi di gravi squilibri, sanciti anche dall'avvio delle previste procedure di infrazione. Nel 2006, al contrario, si è colto un atteggiamento più consapevole, con evidenti ampi benefici sui saldi per i principali Paesi dell'area dell'euro.

L'allentamento della politica di bilancio italiana implicito nelle proiezioni del DPEF per il biennio 2007-2008 si colloca, pertanto, al di fuori delle regole che suggeriscono di forzare le azioni di riequilibrio dei conti proprio quando l'economia marcia più speditamente.

Le condizioni perché si realizzino gli obiettivi del DPEF non riguardano solo il permanere di una fase ciclica favorevole. A partire dal 2008 le proiezioni a legislazione vigente indicano un percorso di progressiva riduzione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul prodotto interno lordo.

In presenza di una lievissima riduzione della pressione fiscale, il conseguimento degli obiettivi programmatici di avanzo primario, indebitamento netto e debito richiederebbe manovre correttive per gli anni successivi al 2008.

Tuttavia, la scelta di non effettuare correzioni dei saldi nel 2008, come pure la dimensione delle correzioni (24 miliardi) cumulativamente stimate per il triennio successivo, non equivale a ritenere esauriti gli impegni di copertura delle spese future. Giova, al riguardo, la disponibilità delle informazioni che, quest'anno, il DPEF fornisce in merito agli interventi di spesa che il quadro a legislazione vigente non comprende, ma che devono integrare la proiezione di finanza pubblica o perché spese vincolate, o perché ritenute necessarie dal Governo per esigenze di sostegno dello sviluppo o di natura sociale.

Il DPEF, in proposito, offre una classificazione tripartita di tali impegni e una prima quantificazione delle risorse da reperire per la loro copertura finanziaria. Se ne deduce che, anche per il 2008, la prossima legge finanziaria dovrà disporre una manovra in grado di ottenere risorse fino ad un massimo di oltre 21 miliardi. Per gli anni successivi, dunque, alla manovra netta, intesa a ridurre il disavanzo tendenziale, dovranno essere

sommate le misure di copertura degli impegni «a politiche invariate» e di quelli discrezionali.

Quanto alle modalità di copertura di tali oneri – e di quelli connessi ad eventuali interventi in materia pensionistica – il DPEF indica, in via esclusiva, il ricorso ad interventi di contenimento della spesa primaria, da perseguire anche attraverso la sperimentazione delle procedure di *spending review*.

Alla luce delle esperienze degli anni trascorsi – e, da ultimo, del 2007 – la realizzazione di tale impegnativo obiettivo appare molto problematica, anche in relazione alla dimensione degli interventi. Non va, infatti, dimenticato che poco meno di due terzi della spesa corrente sono costituiti dai redditi da lavoro dipendente, dalla spesa pensionistica e dalla spesa per interessi, categorie per le quali appare esclusa o di difficile applicazione la tecnica della revisione della spesa, essendo altri i provvedimenti correttivi che sicuramente ne migliorerebbero il controllo nel tempo.

D'altra parte, come insegna l'esperienza del 2007, la pratica dei «tagli orizzontali» disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle amministrazioni o nelle falciate spese di investimento.

Come si è ricordato, la correzione dei saldi tendenziali dal 2009 al 2011 e il reperimento di risorse per la copertura delle spese non comprese nel quadro tendenziale deve avvenire – secondo il DPEF – esclusivamente attraverso il contenimento della spesa primaria.

Il Governo conferma, però, anche l'impegno, iscritto nella legge finanziaria per il 2007, di voler operare una riduzione delle imposte, man mano che i risultati della lotta all'evasione si consolideranno e compatibilmente con il risanamento dei conti. La conciliazione della necessità di reperire risorse, aggiuntive con l'intento di ridurre la pressione fiscale e con il vincolo del risanamento finanziario viene individuata nella riduzione della spesa primaria da ottenersi «spendendo meglio».

Si viene così a configurare una strategia di netta separazione fra gestione dell'entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare obiettivi di interventi migliorativi.

Al di là dei dubbi sulla sostenibilità della strategia di finanziamento «interno» di maggiori spese dell'ordine di 20-25 miliardi annui su cui ci si soffermerà in seguito, con riguardo alla credibilità dell'obiettivo di riduzione del carico tributario va osservato che nel 2007 la pressione fiscale, anche se si escludono gli effetti del trasferimento all'INPS del TFR inopinato, è destinata ad ulteriormente salire al 42,4 per cento del PIL, dopo il balzo al 42,3 per cento nel 2006. Sempre al netto del TFR, la pressione fiscale complessiva viene prevista in calo di un decimo di punto all'anno a partire dal 2008. Non sembra, quindi, che il quadro programmatico del

DPEF sconti un significativo alleggerimento degli oneri tributari e contributivi.

Sempre che la politica tributaria non venga chiamata a dover semplicemente compensare gli eventuali insuccessi sul fronte della compressione della spesa primaria, come si conciliano queste previsioni di sostanziale invarianza della pressione fiscale con il perseguimento dell'obiettivo dichiarato della sua riduzione?

Il documento non lo spiega, ma si può ritenere che la risposta possa essere individuata nei risultati attesi dalla lotta all'evasione fiscale e contributiva che dovrebbero consentire di trasferire sulle basi imponibili di nuova emersione parte degli oneri oggi gravanti sulle basi imponibili da sempre assoggettate ad imposizione.

Manca una quantificazione degli obiettivi di riduzione del carico tributario, così come manca una quantificazione del maggior gettito atteso dal contrasto all'evasione. Ciò deve comportare che, come accade per tutte le spese finanziate con entrate riassegnabili, l'importo dell'eventuale spesa fiscale correlata ai proventi della lotta all'evasione possa essere determinato solo dopo che sia stato quantificato il maggior gettito conseguito ed entro i limiti dello stesso.

In questo caso le cautele devono essere ancora maggiori, in considerazione del fatto che il maggior gettito derivante dall'accresciuto adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria può solo in parte, e con ritardo, essere rilevato direttamente. Esso, infatti, costituisce il risultato di stime che, come evidenziato da apposite indagini svolte qualche anno fa dalla Corte, con il pieno coinvolgimento dell'Amministrazione, inevitabilmente si prestano ad errori ed approssimazioni che rendono quanto mai aleatorie le stime stesse. Di qui l'esigenza – anch'essa ripetutamente evidenziata dalla Corte – di apprestare appositi meccanismi e procedure che consentano, per quanto possibile, la rilevazione a consuntivo dell'eventuale maggior gettito e, per intanto, rendano ragionevolmente affidabili i risultati delle stime.

Cruciale a questo riguardo appare, pertanto, il modo in cui verrà redatta la relazione sui risultati della lotta all'evasione che, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2007, il Governo è tenuto a presentare al Parlamento nel mese di settembre ed i cui contenuti dovranno essere sottoposti ad attenta e rigorosa verifica in sede di esame della legge finanziaria per il 2008.

La conciliabilità dell'obiettivo di riduzione del carico tributario legale con la sostanziale invarianza della pressione tributaria e fiscale è fondata sull'effettiva capacità di ottenere risultati significativi in termini di contrasto all'evasione. Nel DPEF si sostiene che, grazie all'eliminazione di ogni condono tributario e ad una serie di interventi in campi specifici, circa un terzo delle maggiori entrate del 2006 sarebbe dovuto ad un miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti. Sull'affidabilità di questa stima, ottenuta come residuo, deducendo dal totale dell'incremento gli effetti della crescita dell'economia e delle innovazioni introdotte nel sistema impositivo, valgono le riserve e le cautele prima evidenziate.

Per quanto riguarda le attese per il futuro, il documento sottolinea l'importanza delle modifiche normative già apportate e volte ad aumentare la trasparenza delle operazioni poste in essere dagli operatori economici, a migliorare i flussi informativi a disposizione dell'Amministrazione nel momento dell'accertamento, a ridurre le pratiche elusive ed a favorire l'emersione di base imponibile. Per il futuro si indica che l'azione di contrasto dovrà proseguire lungo tre principali direttrici: l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili e una maggiore integrazione tra le diverse banche dati esistenti; la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo contribuente e non più delle diverse imposte; l'aumento della probabilità effettiva che gli evasori siano sottoposti a controlli ed accertamenti.

Non c'è dubbio che negli ultimi due anni siano state adottate, sul piano legislativo, una serie di specifiche misure antievasione che hanno efficacemente contribuito a rendere impossibili, o comunque più difficili e rischiose, alcune consolidate pratiche evasive.

Con particolare favore va accolto il recentissimo annuncio della nuova strategia di contrasto all'evasione da parte dell'Agenzia delle entrate, basata – come da tempo auspicato dalla Corte – sulla quantificazione e sull'analisi della composizione delle basi imponibili sottratte ad imposizione e sulla conseguente fissazione di obiettivi di riduzione del tasso di evasione. Un primo obiettivo di riduzione, di circa l'1,5 per cento del PIL, pari ad oltre 20 miliardi, nei prossimi tre anni, è stato indicato dal direttore dell'Agenzia delle entrate per ciò che attiene alla sola evasione IVA, obiettivo che si pensa di perseguire grazie all'effetto di deterrenza indotto dall'aumento del numero e della qualità dei controlli. È auspicabile che obiettivi analoghi vengano fissati anche per la riduzione dell'evasione delle altre maggiori imposte. Così come è auspicabile che venga sistematicamente e convincentemente dato conto dei costi sostenuti e dei risultati conseguiti, condizione indispensabile, questa, per dimostrare al Parlamento ed all'opinione pubblica che il costo del personale dell'Agenzia è una spesa produttiva e che vale quindi la pena di incrementare le risorse destinate al controllo. Risultato, questo, che va ottenuto anzitutto ridimensionando le risorse destinate alle attività di servizio a più basso valore aggiunto, oltre che alle attività di coordinamento e supporto, ma anche, ove necessario, acquisendone di nuove.

Questa può, in qualche modo, costituire una strategia di risposta anche alle difficoltà legate all'applicazione degli studi di settore, su cui si è da tempo fatto affidamento per progressivamente spingere ad un accettabile grado di adempimento spontaneo piccole imprese e lavoratori autonomi, la cui particolare numerosità rende, per il fisco italiano, molto difficile e costosa l'attività di accertamento nei loro confronti. Gli studi di settore, per la cui messa a punto sono stati sostenuti costi notevoli per un lungo periodo di tempo hanno ora raggiunto un buon livello di affinamento. Dopo una lunga fase di rodaggio, durante la quale l'applicazione degli studi è stata piuttosto blanda, l'efficacia dello strumento aveva finito con l'essere quasi del tutto vanificata anche dalla mancata revisione,

prima, e dal condono, poi, oltre che da comportamenti reattivi dei contribuenti, favoriti dall'agevole manipolabilità di alcune variabili.

Le revisioni operate nel 2005 e nel 2006 e le innovazioni introdotte in proposito nel corso dell'ultimo anno e con la finanziaria 2007 offrirebbero la possibilità di concretamente avvalersi degli studi per effettivamente fissare e conseguire obiettivi di riduzione dell'evasione.

Dal complesso delle misure sono attesi effetti di maggior gettito che partono da circa 3,3 miliardi per l'anno in corso, per salire a 3,8 miliardi nel 2008 ed a 4,9 miliardi annui dal 2009 in poi. Alla formazione di tali importi partecipa, per circa 2,6 miliardi nel 2007 e 1,8 miliardi annui dal 2008, l'introduzione degli indicatori di normalità economica, fortemente contestati dalle associazioni rappresentative delle categorie dei contribuenti interessati e con il cui ausilio irrinunciabile gli stessi indicatori dovranno essere ora rivisitati, come disposto da una specifica mozione approvata dal Senato il 26 giugno scorso.

Lo strumento degli studi di settore rischia, in realtà, di restare sostanzialmente inapplicato proprio per la logica, sulla quale necessariamente si fonda, di voler obbligare milioni di contribuenti a doversi contemporaneamente e visibilmente adeguare ad un grado più elevato di adempimento dell'obbligazione tributaria. Il che necessariamente trasforma la gestione dell'adeguamento degli studi di settore in un'operazione politicamente sensibile, la cui concreta attuazione viene di fatto ad essere condizionata da considerazioni di effetti di ricaduta sul piano del consenso. Ciò rischia di produrre effetti di paralisi e di rinvio, e quindi di sostanziale disapplicazione e di inefficacia dello strumento.

C'è quindi da concordare con i sopra richiamati orientamenti dell'Agenzia delle entrate volti ad indurre un aumento del grado di adesione spontanea al rispetto dell'obbligazione tributaria attraverso una molto visibile strategia di rafforzamento della capacità di dissuasione e di deterrenza. Risultato da ottenersi, non solo con il miglioramento della qualità, ma anche con l'aumento del numero dei controlli, in modo da elevare il rischio per coloro che continuano a sottrarsi, in tutto o in parte, all'obbligazione tributaria, proprio perché confidano nella bassissima probabilità di essere assoggettati ad accertamento.

L'aumento del numero dei controlli deve essere consistente, in considerazione, come già ricordato, del peso che i lavoratori indipendenti hanno in Italia rispetto agli altri Paesi europei. Ed al maggior numero di controlli si deve, naturalmente, accompagnare il miglioramento della gestione del recupero effettivo delle maggiori imposte e delle sanzioni inizialmente accertate.

Così come si deve accompagnare uno sforzo effettivo e convinto per la semplificazione e la codificazione stabile degli obblighi e degli adempimenti ed il puntuale rispetto, da parte dell'Amministrazione, delle regole stabilite dallo Statuto del contribuente. Condizioni, queste, certamente non secondarie per garantire la certezza del diritto ed evitare ingiustificate vessazioni per il contribuente, in modo da incentivare anche per questa via un grado più elevato di adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria.

Il quadro tendenziale, per quanto riguarda la spesa, registra nel 2008, dopo l'aumento previsto per il 2007, una riduzione della spesa complessiva al netto degli interessi di mezzo punto in termini di prodotto. Un andamento riflessivo che si conferma anche negli anni successivi e conduce a fine periodo ad una contrazione della spesa primaria di 2,2 punti di PIL rispetto al livello raggiunto nell'anno in corso.

Tali andamenti portano a prefigurare per il 2008 solo una manovra lorda, volta a individuare le risorse a copertura delle misure per impegni assunti e per altri interventi non compresi nel quadro tendenziale, mentre a partire dal 2009 a quest'ultimi vanno ad aggiungersi le correzioni nette necessarie per il conseguimento degli obiettivi programmatici.

Il documento prevede di trovare nell'ambito della spesa primaria stessa le risorse necessarie per il finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2008 e per gli anni successivi. La destinazione prioritaria alla riduzione della pressione fiscale del maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione porta a ritenere che anche la manovra correttiva necessaria al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento debba trovare il proprio spazio nell'azione di contenimento della spesa.

Tale obiettivo, anche alla luce delle esperienze degli anni trascorsi, appare molto problematico.

Due soli dati evidenziano il rilievo dell'impegno che si richiede per l'aggiustamento, se non assistito da riforme di carattere strutturale.

In primo luogo, se si considera che le risorse necessarie a finanziare le spese non comprese nel quadro tendenziale, ma necessarie per assicurare la copertura di impegni assunti e una gestione a politiche invariate, vadano trovate tra quelle correnti al netto di interessi e pensioni, si tratta di individuare risorse da riallocare sulle nuove esigenze per un ammontare medio annuo di circa il 5,5 per cento.

Se dall'aggregato si esclude anche la spesa destinata all'assistenza sanitaria, a ragione della necessità di garantire livelli essenziali delle prestazioni, la riduzione sulla quota restante della spesa corrente cresce al 9 per cento.

Al riguardo va considerato che, nelle ultime due manovre finanziarie, le minori spese correnti individuate non hanno mai superato il 3 per cento dello stesso aggregato di spesa.

Va poi ricordato che a partire dal 2009 si dovrebbe procedere ad una correzione netta che nel 2011 dovrebbe raggiungere i 24,2 miliardi di euro. Anche in questo caso, ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa corrente al netto delle componenti previdenziali e per interessi, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di PIL di oltre due punti in un solo triennio. Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare dal 2,5 per cento del quadro tendenziale a poco più dell'1 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,7 per cento.

Il nuovo quadro tendenziale per le Amministrazioni centrali sconta gli effetti del disegno di legge di assestamento e delle disposizioni intro-

dotte con il decreto-legge n. 81 del 2007 volte a disporre integrazioni di spesa, che sostanzialmente correggono alcuni interventi restrittivi assunti con la legge finanziaria e restituiscono nella disponibilità delle amministrazioni parte delle somme rese indisponibili per l'esercizio 2007, dopo un processo valutativo che ha coinvolto le amministrazioni medesime.

Alla luce delle riassegnazioni disposte con il decreto-legge, la dimensione dell'intervento di contenimento si riduce considerevolmente: dagli originari 4,6 miliardi gli accantonamenti si ridimensionano a 2,6. L'impatto sull'indebitamento netto scende da 3,2 a 1,7 miliardi.

Come si era osservato nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre 2006, la forte limitazione dell'area su cui intervenire testimoniava della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza incidere sulla funzionalità dell'amministrazione e compromettere la qualità dell'intervento pubblico. Pur nella accezione più ampia assunta con la finanziaria 2007, gli importi riconducibili a stanziamenti utilizzabili pesavano infatti per meno dell' 8 per cento sul totale degli stanziamenti dei primi due titoli del bilancio dello Stato.

Le difficoltà emerse nell'attuazione del comma 507 preoccupano sia in relazione alla conseguibilità dei risparmi attesi per gli anni successivi, sia, soprattutto, per le implicazioni sul programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali, su cui si punta per liberare risorse per nuove finalità.

La ripresa del processo di riforma del bilancio dello Stato e il programma di revisione della spesa sono, ad avviso della Corte, due strumenti importanti per avviare una riqualificazione dell'intervento pubblico. Ma il rilievo di tale percorso non sta nella capacità a breve di reperire risorse per altre destinazioni, quanto nell'indurre nelle Amministrazioni un processo continuo e complessivo di valutazione della efficacia e della adeguatezza degli obiettivi alla base dell'intervento pubblico.

Nell'attuale contesto ordinamentale, non bastano gli interventi sulle aree di spesa discrezionale; inoltre, la spinta alla crescita della spesa è esercitata dalla pressione della legislazione in essere, che di fatto inibisce un significativo recupero di margini di manovra per una diversa allocazione delle risorse. Su questo fronte il contenimento della spesa passa attraverso una attenta rivisitazione dell'assetto normativo e la conseguente abrogazione delle norme rispondenti a finalità ormai superate e, pertanto, da abbandonare.

Il DPEF 2008-2011 presenta per la prima volta un quadro tendenziale di finanza pubblica distinto per le Amministrazioni locali. Un dettaglio che si estende alle principali voci di spesa e di entrata, fatta eccezione per quelle relative alla spesa per interessi e per le prestazioni sociali in denaro. Una scelta che non consente di guardare al contributo dei singoli comparti al saldo complessivo, ma che permette tuttavia di trarre prime valutazioni circa l'andamento atteso delle principali voci di spesa e di entrata. Consente, inoltre, di verificare il possibile contributo degli enti territoriali alla razionalizzazione e riallocazione della spesa.

Le spese correnti al netto di interessi e delle prestazioni sociali in denaro presentano nel periodo 2007-2011 un tasso medio annuo di crescita del 2,3 per cento, inferiore al tasso di variazione del PIL nominale. Solo nel 2008 è previsto un aumento del 4,4 per cento a fronte di una crescita dell'economia del 4,2 per cento. L'andamento complessivo è fortemente condizionato dal peso che, sul comparto, esercita la spesa sanitaria. Diverso è il risultato atteso se si guarda alle spese al netto di tale voce, su cui si tornerà specificamente più avanti.

La previsione a legislazione vigente registra nel 2007 una contrazione della spesa corrente al netto della sanità di poco meno del 2 per cento rispetto al 2006. Nel periodo 2008-2011 l'aumento è, in media, di poco superiore ad un punto percentuale all'anno contro una crescita del prodotto in termini nominali del 3,9 per cento annuo. Tra il 2003 e il 2006 lo stesso aggregato di spesa è cresciuto ad un tasso medio annuo del 4,2 per cento, circa un punto in più del prodotto.

Il nuovo quadro di previsione sconta, poi, una significativa ripresa della spesa in conto capitale, sorretta anche dalle misure introdotte con il decreto legge n. 81, che «alleggeriscono» per il 2007 l'impatto sulle Amministrazioni del nuovo Patto di stabilità interno introdotto con la manovra finanziaria per il 2007.

Per il 2007 la crescita della spesa in conto capitale è del 3,5 per cento, frutto di una forte accelerazione degli investimenti fissi lordi compensati da una flessione delle altre spese in conto capitale. Dal 2009, la crescita della spesa per investimenti supera quella del PIL nominale di più di un punto all'anno.

Il quadro tendenziale costruito sulla base della legislazione vigente presenta, quindi, un andamento della spesa corrente particolarmente contenuto, con una significativa ricomposizione della spesa complessiva a favore degli interventi in conto capitale. Un quadro che, al di là della credibilità delle stime, non sembra mostrare margini di correzione utili a «finanziare» una ricomposizione degli interventi.

La previsione della crescita della spesa in conto capitale potrà essere valutata solo una volta che saranno chiarite le modalità di funzionamento transitorie e a regime del Patto di stabilità.

Il rilievo finanziario della disposizione prevista a sollievo degli effetti indesiderati del Patto di stabilità per il 2007 è, senza dubbio, limitato ed insufficiente a produrre una significativa inversione della tendenza riflessiva degli investimenti delle amministrazioni locali. Positivo è, invece, che il provvedimento, limitando i benefici ai soli enti che hanno rispettato il Patto negli ultimi tre anni, finisca per reintrodurre una, seppur limitata, penalizzazione per gli inadempienti.

Come osservato dalla Corte in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 2007, è importante che, nel ridefinire le norme che governano il contributo delle Amministrazioni locali al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, si ricorra a sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli enti. Da questo punto di vista, l'abbandono dei «tetti di spesa» e il

passaggio ad obiettivi espressi in termini di «saldi finanziari» non si è rivelato di per sé sufficiente.

Il meccanismo previsto ha, infatti, riprodotto distorsioni gestionali di rilievo (ha impedito, ad esempio, l'avvio di nuovi progetti di investimento finanziati con il ricorso a indebitamento anche a quei soggetti che nel triennio di riferimento erano in avanzo di cassa).

Una possibile soluzione, in attesa del ridisegno previsto con la definizione della delega per il federalismo fiscale, può essere ricercata nella previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della finanziaria per il 2007, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra enti. Esso potrebbe rendere il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento compatibile con il rispetto del Patto di stabilità.

Nel nuovo quadro tendenziale del DPEF, la spesa sanitaria è rivista in crescita rispetto sia all'importo previsto in occasione della finanziaria, che al più recente aggiornamento disposto con la Relazione unificata. In base alla legge finanziaria, la spesa programmata doveva raggiungere i 101,7 miliardi nel 2007, con un aumento a 104,7 e a 107,9 miliardi rispettivamente nel 2008 e nel 2009. Su tali importi sono stati valutati i finanziamenti a carico dello Stato e delle Regioni.

Il nuovo quadro tendenziale presenta nel 2007 un aumento a 102,6 miliardi. Una variazione ricondotta soprattutto all'abolizione dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposta con decreto-legge n. 23 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2007. Tale modifica, prevista finora per il solo 2007, si è riflessa in una spesa pari a 511 milioni di euro.

La nuova previsione, tuttavia, sottende un aggravio di costi che potrebbe essere anche maggiore. Infatti, nella valutazione del dato relativo al 2007 vanno considerati due ulteriori elementi. In primo luogo, il rinvio al 2008 della firma del contratto collettivo nazionale relativo al biennio economico 2006-2007, valutabile in circa 700 milioni di euro. Inoltre, sembra trovare compensazione in un incremento di altra voce di costo la significativa flessione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale registrata nella prima parte dell'anno, da ricondurre alle misure introdotte dall'AIFA, ma anche ai primi effetti delle politiche di controllo della domanda.

Secondo le stime contenute nel DPEF, la spesa per il 2007 aumenta dell'1,1 per cento contro lo 0,3 per cento previsto nella finanziaria per il 2007. Se si considera che sul risultato del 2006 pesavano gli arretrati per il rinnovo del contratto per il biennio 2004-2005, la crescita effettiva del 2007 è del 3,8 per cento. Una variazione inferiore a quella media degli ultimi anni, ma che conferma la difficoltà di contenimento della spesa del settore.

Nel 2008, poi, la spesa è prevista crescere di circa il 5,7 per cento, anche, ma non solo, per lo slittamento al 2007 degli effetti dei rinnovi contrattuali. La differenza con gli importi previsti in sede di Patto della salute è, in termini assoluti, di poco inferiore a 4 miliardi di euro.

Tale previsione a legislazione vigente, tuttavia, non considera due ulteriori voci di costo: gli incrementi dei redditi da lavoro previsti in seguito ai *memorandum* di intesa di aprile e maggio scorsi, con l'estensione anche al 2007 degli aumenti inizialmente previsti a partire dal 2008. Gli oneri a ciò connessi producono una ulteriore crescita delle somme da riconoscere come arretrati che ricadono sull'esercizio. È opportuno considerare altresì le somme necessarie per l'eventuale conferma anche per gli anni successivi al 2007 dell'eliminazione dei *ticket* per la specialistica, che comportano maggiori esborsi per ulteriori 834 milioni.

La spesa per il 2008, quindi, in una previsione a politiche invariate, si riporterebbe su livelli del 6,9 per cento in termini di PIL rispetto al 6,7 indicato dal quadro tendenziale. Va, infine, rilevato che gli importi così determinati non considerano gli oneri per il rinnovo contrattuale per la tornata 2008-2010 destinati ad incidere sugli anni successivi.

Rispetto al quadro finanziario previsto nel Patto della salute si porrebbero, dunque, le condizioni per un adeguamento delle somme riconosciute per la sanità o un aumento della pressione fiscale a livello regionale.

Tali andamenti non possono che confermare come il controllo della spesa sanitaria rimanga lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. Pur se la quota assorbita sul prodotto è rimasta nel nostro Paese al di sotto della media europea, le condizioni della finanza pubblica rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze. Una condizione indispensabile per poter rispondere ai nuovi bisogni di salute, in crescita per il progressivo invecchiamento della popolazione.

Con il Patto per la salute e la manovra finanziaria per il 2007, il Governo ha dimostrato di voler seguire, potenziandola, l'impostazione frutto degli accordi del 2005 e della manovra 2006. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni. Ad esso deve affiancarsi la riqualificazione degli investimenti sanitari e la definizione di programmi di adeguamento delle strutture, condizioni indispensabili per consentire il miglioramento organizzativo e gestionale delle realtà più problematiche. Coerenti con tale impostazione appaiono il ricorso alle revoche dei progetti di investimento non realizzati intervenute nel 2006 e l'aumento previsto delle risorse finanziarie destinate all'adeguamento delle strutture nei prossimi anni disposto con la finanziaria 2007.

La realizzabilità della correzione proposta è strettamente legata ad un impegno effettivo ad eliminare le ampie sacche di inefficienza e di inappropriata che hanno condizionato, in special modo, i risultati delle Regioni in strutturale disavanzo. Ciò richiede l'attivazione di tutti gli strumenti disponibili e l'adozione di un monitoraggio infra-annuale dei risultati per evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente la poca credibilità dei progetti di aggiustamento predisposti.

Sia per l'eliminazione di aree di inappropriatazza delle prestazioni, che per governare processi di estensione dell'intervento pubblico alle aree più critiche dell'assistenza, è necessario poter contare su misure di compartecipazione alla spesa, sulla attivazione di strumenti di controllo della domanda e su un'attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. La recente eliminazione di meccanismi che si erano introdotti con la finanziaria 2007 depotenzia gli strumenti a disposizione delle amministrazioni per il contenimento della spesa. Prioritario è, quindi, procedere ad una rivisitazione complessiva del meccanismo delle esenzioni e prevedere soglie di accesso differenziato ad alcune prestazioni anche in base a indicatori di reddito. Su questi terreni nel documento di programmazione si prevede sia orientata l'attività del Governo nel triennio di programmazione.

GARAVAGLIA (*LNP*). Signor Presidente, vorrei sollevare una semplice questione, già casualmente affrontata anche questa mattina nell'ambito della discussione del decreto legge n. 81 del 2007: l'annosa questione degli avanzi di amministrazione.

Il cosiddetto decreto milleproroghe ha sciaguratamente rimosso l'unica penalizzazione esistente per gli enti che non avessero rispettato il patto di stabilità. Purtroppo, ciò ha dato un messaggio di impunità su questo fronte e unitamente al fatto che sono numerosi gli enti locali con consistenti avanzi di amministrazione (avanzi che essi, giustamente, considerano soldi propri), può portare gli enti che hanno a disposizione quelle somme a pensare di superare in larga misura la percentuale di utilizzo delle risorse, anziché limitarsi a quella che viene proposta. Questa mia affermazione è supportata dal fatto che diversi amministratori locali hanno espresso questa posizione.

Mi domando dunque se avete approfondito tale questione e se è stata fatta qualche simulazione in tal senso. Infatti, si ha la sensazione che diverse amministrazioni locali, con consistenti avanzi di amministrazione nell'ordine di qualche centinaia di migliaia di euro, piuttosto che limitarsi alla percentuale pari a circa il 20 per cento, preferiscano spendere tutte le loro dotazioni.

VEGAS (*FI*). Signor Presidente, condivido molte delle affermazioni del presidente Lazzaro ed in particolare le preoccupazioni relative all'eventuale copertura dei cosiddetti 20 miliardi di nuovi impegni con riduzioni di spesa che sono sostanzialmente irrealizzabili, utilizzando il metodo della *spending review* o altre tecniche più o meno aeree. Mi è sembrato di capire che egli abbia detto che il comma 507 della finanziaria 2007 si è dimostrato sostanzialmente inefficace e di per sé inutile.

Vorrei soffermarmi in particolare su due questioni. Sostanzialmente, per come è strutturata la finanziaria non si riesce a capire per quali motivi il debito si dovrebbe ridurre. Stando ai valori della finanziaria, l'ammontare complessivo del debito pubblico senza subire una riduzione – così come invece è previsto nel DPEF – dovrebbe arrivare per suo conto al

di sotto del rapporto del 100 per cento del PIL. Vorrei sapere quali meccanismi finanziari portano a realizzare, se è possibile conseguirlo, l'obiettivo programmatico di riduzione del debito al di sotto del 100 per cento del PIL.

L'altra questione su cui vorrei soffermarmi riguarda il TFR. Il DPEF fa una differenza tra la pressione fiscale al netto e al lordo del TFR e io, per mia ignoranza, non sono riuscito a capire cosa significhi. Sarei quindi grato se lei disponesse di qualche elemento di chiarificazione. Per quanto riguarda la questione dell'utilizzo del TFR per coprire altre spese, adesso che le opzioni sono state effettuate, avete elementi per valutare meglio gli effetti che tale questione sta producendo dal punto di vista finanziario?

Un ulteriore tema che vorrei porre, anche se riguarda solo marginalmente il DPEF, concerne i meccanismi di privatizzazione. Il DPEF non parla di tali meccanismi, ma alcune privatizzazioni sono in corso, con procedure, a mio sommo avviso, assolutamente sconcertanti: variazioni in corso, riapertura di gare, posticipazioni di termini. Questo tipo di procedure potrebbe determinare effetti finanziari e perdite di credibilità nel futuro?

Le analisi quadrimestrali che la Corte elabora sulle coperture delle leggi finanziarie costituiscono uno strumento utile per il Parlamento, al fine della valutazione degli oneri delle leggi di spesa. Poiché tale elaborazione non è prescritta dalla legge, mi domando se la prassi di redigere le relazioni quadrimestrali non possa essere estesa anche agli atti che hanno forza di legge (e non forma di legge), cioè ai decreti legge. Spesso ci troviamo di fronte ad alcuni decreti-legge che, ancora prima di essere convertiti dal Parlamento, presentano (l'ultimo caso è quello del decreto sul cosiddetto tesoretto, a mio avviso assolutamente scoperto) dei profili di copertura che forse potrebbero essere meglio valutati attraverso un'analisi di un organismo terzo come la Corte dei Conti, in tempi tali da consentire al Parlamento, ed eventualmente al Governo, di apportare le necessarie correzioni per evitare di dover intervenire sempre *a posteriori*.

Presidenza del presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati DUILIO

MORGANDO (*Ulivo*). Signor Presidente, vorrei in primo luogo ringraziare il presidente Lazzaro perché, come sempre, ha dato un contributo significativo alla riflessione su uno dei nostri più importanti documenti di bilancio.

La mia prima domanda si riferisce al capitolo sulla spesa. Il DPEF prevede una manovra netta neutrale per il 2008, mentre la manovra lorda varia da 11 a 21 miliardi di euro; tale documento stabilisce altresì che la copertura della manovra lorda debba essere assicurata da riduzioni di

spesa. Naturalmente tutti condividiamo la preoccupazione in ordine alla difficoltà di immaginare che i normali e tradizionali meccanismi di intervento sulla spesa possano consentire di ottenere tale risultato.

La Corte dei Conti, nei contributi forniti nel corso degli anni, ha sempre sviluppato una significativa riflessione sulle criticità dei meccanismi di riduzione della spesa introdotti nel tempo, dalle diverse maggioranze e dai diversi Governi, ed ha sempre indicato nella necessità di ricercare strumenti più strutturali della riduzione della spesa l'obiettivo da perseguire, individuando come metodo principale, come prevede anche la sua relazione di oggi, l'intervento sulla legislazione. Le chiedo allora se la Corte dei Conti ha realizzato un maggiore approfondimento su tale tema e se può fornire indicazioni più articolate sulle iniziative da mettere in atto.

Le rivolgo tale quesito anche alla luce delle considerazioni contenute nel DPEF, che sostanzialmente affida al dibattito parlamentare un compito molto importante nell'individuazione, all'interno della risoluzione, di indicazioni concrete. Naturalmente le nostre audizioni sono rivolte ad acquisire elementi che ci consentano di interloquire con il Governo su questo punto e per la risoluzione che approveremo.

MORANDO (*Ulivo*). Desidero aggiungere una osservazione.

Tutti siamo consapevoli dell'enorme difficoltà di attuare politiche di riduzione significativa della spesa. Comunque, tutti ripetiamo che per far fronte a nuovi oneri e per avere politiche innovative nei vari campi che implicano una spesa non si possa ricorrere ad un ulteriore aumento della pressione fiscale, considerato che sui contribuenti leali essa ha raggiunto livelli *record* in Europa. Il nostro Paese sconta infatti un livello di evasione fiscale piuttosto rilevante e, malgrado ciò, ha una pressione fiscale di poco inferiore a quella dei Paesi industriali avanzati nostri competitori, che per noi rappresentano un valido termine di riferimento.

A differenza di ciò che sento spesso sostenere e, se ho ben capito, a differenza anche di ciò che è scritto nella relazione della Corte dei conti, ritengo, stante il fallimento degli esperimenti di taglio orizzontale alla cieca che sono stati compiuti nel corso di questi anni della spesa, che non ci sia un'alternativa credibile a quella prospettata nel DPEF. Si tratta, in sostanza, di ricorrere pazientemente ad un meccanismo di giustificazione della spesa a partire dal primo euro, operando una riclassificazione che ci consenta di misurare le *performance* e introducendo, sulla base di tali *performance*, riduzioni di spesa volte a creare, amministrazione per amministrazione, le risorse necessarie per politiche innovative, abbandonando quelle precedenti. Tale metodo, pur difficilissimo, è chiaramente indicato dal DPEF. Mi chiedo quale altro metodo si possa seguire per ridurre credibilmente la spesa pubblica.

La misura del taglio orizzontale (comprendendo nel novero delle misure di tale tipo il comma 507), come abbiamo potuto verificare, non è efficace. La soluzione indicata esplicitamente nel DPEF (lo ripeto) è quella della riclassificazione del bilancio, dell'introduzione di elementi di valutazione di *performance* della spesa e, attraverso questo meccani-

smo, della giustificazione dal primo euro di spesa (smettendo quindi di agire con la valutazione sui piccoli margini, mentre la gran parte della spesa viene pressoché ignorata). Se la strada non è questa, in quale altro modo si può ridurre la spesa per finanziare le politiche necessarie?

In tale contesto, il tema della valorizzazione del patrimonio pubblico, unendosi al metodo che ho evidenziato, non è l'altra possibile scelta di riduzione della spesa? Attraverso una riduzione del volume globale del debito si riduce la spesa per interessi e in tal modo si aprono margini per una maggiore libertà della politica economica del Paese.

La mia impressione è che la vera novità sia data dal fatto che la legislazione vigente, con un criterio iper-rigoroso, indica che non c'è bisogno di una manovra ulteriore. Naturalmente sappiamo che la manovra è necessaria per finanziare le politiche invariate. Tali politiche non possiamo però finanziarle con l'aumento della pressione fiscale, ma possiamo farlo con una riduzione della spesa, che si presenta come una scelta difficile. Allora, secondo me, essa si può ottenere solo per la via indicata nel DPEF e non attraverso mirabolanti e mai ben definite riforme strutturali, che nessuno ha ancora compreso cosa siano. Se ciò non si accompagna ad una politica di valorizzazione del patrimonio, quali sono i margini ulteriori per una politica economica sufficientemente libera nel Paese, stanti le condizioni del bilancio?

LAZZARO. Signor Presidente, se mi consente rispondo personalmente ad alcune domande; poi interranno i colleghi per fornire maggiori dettagli.

Per quanto riguarda la sua domanda, Presidente, tutti noi della Corte dei conti siamo convinti che un controllo della spesa sia possibile solo attraverso un'analisi dettagliata spesa per spesa, capitolo per capitolo. Il taglio lineare non ha dato buoni frutti, perché le amministrazioni, dovendo necessariamente far fronte a determinate spese, non fanno altro che far rimbalzare sugli esercizi successivi quelle che sono le necessità di spesa. Da ciò deriva quindi il fenomeno, che abbiamo riscontrato su scala abbastanza vasta, dei riconoscimenti di debito, dei debiti più o meno sommersi, cosa che tra l'altro non agevola nemmeno la chiarezza, la lettura e la comprensione del bilancio.

Personalmente sono estremamente convinto che questa sia la strada da percorrere, anche se c'è un pizzico di scetticismo perché mi rendo conto che si tratta di una strada molto difficile, lunga e complessa. Il fatto di rivedere le impostazioni di bilancio e di dare chiarezza alle voci è certamente necessario ed utile, ma di per sé non credo sia una misura sufficiente. Infatti, il bilancio altro non è che una rappresentazione contabile di fatti gestori ed è lì che occorre intervenire. D'altra parte, quasi tutti i fatti sottostanti al bilancio sono ancorati a norme di legge ed allora fatalmente prima o poi è lì che bisognerà incidere. Quindi, una mera rivisitazione, una tolettatura, per così dire, del bilancio, per quanto possa essere utile, dal momento che esso deve essere quanto più possibile semplice da leggersi e da capirsi anche da parte del cittadino, a mio modo di vedere non credo sia sufficiente. Occorreranno man mano medicine un po' più

forti, interventi più incisivi. Almeno questa è la mia opinione; quindi, nella sostanza sono pienamente d'accordo che quella sia l'unica strada percorribile.

Per quanto riguarda la valorizzazione del patrimonio degli enti pubblici, abbiamo assistito – si sa bene – ad alcuni tentativi, come le famose cartolarizzazioni; ce ne siamo occupati *ex professo*, ci sono state luci ma in verità anche molte ombre, e proprio in merito a questo eventualmente interverranno i colleghi.

Vorrei rispondere poi all'onorevole Garavaglia sugli avanzi di amministrazione degli enti locali. La Corte dei conti, non più tardi di 20 giorni fa, ha depositato la relazione sull'esame della finanza locale che rende ogni anno. Non sono state fatte per la verità simulazioni però è stata data sufficientemente contezza – credo – di questo fenomeno; è stato evidenziato lo svolgersi di tutta la questione, così come delineata dalle norme. Lei sa che c'è stata una diatriba con la Ragioneria generale dello Stato che ha dato una sua interpretazione molto restrittiva sulla possibilità di utilizzare il fondo, tanto che la Corte si è invece schierata per la possibilità di un suo utilizzo da parte dei Comuni «virtuosi». C'è stata quindi una disparità di vedute anche tra Corte e Ragioneria di cui si dà conto nella relazioni, nella quale, però, non vengono riportate simulazioni vere e reali.

Per quanto riguarda le domande poste dal senatore Vegas, indubbiamente il senatore ha ragione per una serie di questioni che ha sollevato. Circa l'analisi di ciò che consegue alle leggi oggetto delle nostre quadrimestrali, desidero far presente che proprio stamattina abbiamo approvato l'ultima quadrimestrale di spesa che, come sapete, è un obbligo per la Corte previsto dalla normativa vigente che, in base alla stessa, comprenderebbe solo le leggi. Dico comprenderebbe perché già da qualche tempo c'è stata un'iniziativa della Corte, avallata dai Presidenti delle rispettive Commissioni di Camera e Senato, di estendere l'esame anche ai decreti legislativi e ai decreti-legge, proprio per cercare di dare al Parlamento quanto più possibile una visione ampia, posto che, storicamente, questo tipo di legge cosiddetta sostanziale ormai forse fa addirittura agio sulle leggi formali. Quindi, ci è sembrato opportuno anche questo tipo di intervento ed i Presidenti hanno avallato tale interpretazione.

C'è anche l'altra possibilità, prevista dalla legge, che rispettivamente il Presidente del Senato e il Presidente della Camera possano singolarmente chiedere alla Corte di esprimere un parere sulle conseguenze finanziarie che deriverebbero dall'approvazione di decreti legislativi e di decreti-legge. Questo è uno strumento già previsto dalla legge, a cui finora però non si è mai ricorso (non è mai stato richiesto, sia chiaro). Nei limiti del possibile, la Corte dei conti cerca di soddisfare tutte le richieste che provengono dal Parlamento.

Per gli aspetti più tecnici lascio la parola ai colleghi.

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del
Senato della Repubblica MORANDO**

FLACCADORO. Vorrei fare solo un'integrazione rispetto alla domanda dell'onorevole Garavaglia. Come ha detto il Presidente, nella relazione sugli enti locali non avevamo affrontato il problema degli avanzi di amministrazione. Lo stiamo facendo adesso con delle simulazioni che, appena disponibili, saranno inviate al Parlamento.

Noi abbiamo preso in esame un campione di Comuni – noi abbiamo un campione che monitoriamo sia in relazione al Patto di stabilità interno sia per altri fenomeni, tra cui quello degli avanzi di amministrazione – per vedere quanto incideva la misura prevista dal decreto-legge e per capire se in qualche misura risolveva il problema.

I dati che posso dare sono i seguenti. Su 700 Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, che sono il nostro campione, abbiamo visto che la misura che riguarda gli enti, chiamiamoli virtuosi, ossia questo 7 per cento di avanzo di amministrazione, interviene in maniera limitata sulle capacità di investimento di tali enti. Va tuttavia considerato, almeno negli enti che abbiamo analizzato, che l'avanzo che viene liberato, quindi lo scostamento rispetto all'obiettivo del Patto che viene consentito, cioè il 7 per cento per gli enti virtuosi, rappresenta però il 50 per cento – pertanto una quota abbastanza significativa – della parte di avanzo dell'amministrazione riferibile a spese in conto capitale. Si può dire allora che, mentre la dimensione assoluta delle risorse che vengono liberate anche per gli enti virtuosi è limitata, essa rappresenta tuttavia una quota abbastanza significativa, come poi meglio qualificheremo nello studio che contiamo di completare. In sostanza, andando a vedere la parte di avanzo destinato alla spesa in conto capitale, l'esiguità della misura prevista si ridimensiona, cioè diventa significativa la quota, almeno su quella parte di spesa in conto capitale.

PRESIDENTE. Questo significa che se si aumentasse quella percentuale come sta facendo la Camera dei deputati, la percentuale rispetto alla spesa in conto capitale sarebbe destinata a crescere ulteriormente oppure no?

FLACCADORO. Sarebbe destinata a crescere. Tenga presente però che si tratta di dati riferiti ad un campione.

PRESIDENTE. Nel vostro campione?

FLACCADORO. Nel nostro campione se noi aumentassimo dal 7 al 19 per cento, ci sarebbero degli enti che troverebbero il limite dell'utilizzo

nella quota di avanzo di amministrazione riferita alla spesa di investimento. Il problema è vedere se la norma prende a riferimento l'avanzo come misura per uno sconfinamento generico, oppure se lo vincola alla capienza dei fondi diretti a spese in conto capitale.

PIRO (*Ulivo*). Li vincola a spese per investimenti, ma il rapporto non si costruisce sull'avanzo derivante dalla spesa in conto capitale.

FLACCADORO. In questo caso ci potrebbero essere degli enti che hanno un problema di capienza: nel senso che non hanno poi, una volta che si procede al calcolo sull'avanzo dell'amministrazione complessivo, le somme da liberare.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per essere intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE. Passiamo ora all'audizione del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito, e a cui cedo subito la parola.

DRAGHI. Signor Presidente, desidero consegnare alla Commissione una documentazione che mi accingo ad illustrare, iniziando da una breve sintesi degli argomenti che in seguito esporrò in maniera più dettagliata.

In un contesto di ripresa dell'attività produttiva, la situazione dei conti pubblici è nettamente migliorata. Il disavanzo strutturale resta tuttavia rilevante; non garantisce una rapida flessione del peso del debito che permetta di affrontare per tempo la sfida derivante dall'invecchiamento della popolazione. Il DPEF prevede per il 2008 una manovra di bilancio che non migliora il disavanzo tendenziale misurato a legislazione vigente. La manovra dovrà tuttavia includere interventi sulla spesa volti a finanziare oneri, ancora non inclusi nella legislazione, che derivano da impegni presi dal Governo o sono necessari per proseguire le politiche in corso.

Gli interventi correttivi necessari per raggiungere il pareggio di bilancio sono rinviati al triennio 2009-2011; in particolare circa la metà è programmata per il 2011, ultimo anno della legislatura. La fase congiunturale favorevole avrebbe consentito di accelerare il riequilibrio dei conti. La pressione fiscale si colloca in prossimità dei valori massimi degli ultimi decenni. Viene ribadito l'impegno a contenere e gradualmente diminuire il carico fiscale. La definizione di un programma di incisiva riduzione del prelievo darebbe sostegno alle politiche volte a elevare il potenziale di crescita della nostra economia.

Il Documento indica come prioritario il controllo della qualità e della quantità della spesa pubblica. La riduzione del disavanzo e il contenimento del prelievo richiedono un forte rallentamento dell'espansione della

spesa primaria corrente, che anche nel 2007 resta elevata e superiore ai livelli inizialmente programmati.

Il Governo sta realizzando interventi volti a dare sostegno agli anziani in condizioni di disagio economico. Nella situazione demografica che si prospetta per i prossimi decenni, solo scelte coraggiose volte a elevare l'età media effettiva di pensionamento possono consentire di erogare pensioni di importo adeguato.

Analizzerò ora i singoli comparti: nel 2006 la situazione dei conti è migliorata. Escludendo gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, nelle stime del Governo il disavanzo è sceso dal 4 per cento del PIL nel 2005 al 2,7 per cento; l'avanzo primario è salito all'1,9 per cento del prodotto. Il miglioramento dei conti nel 2006 è dovuto al significativo aumento delle entrate, che hanno beneficiato della maggiore crescita dell'economia, di alcuni provvedimenti e fattori di natura transitoria e del successo delle misure di ampliamento e recupero di base imponibile incluse nella manovra di bilancio per il 2006 e in quella del luglio dello scorso anno. La pressione fiscale è passata dal 40,6 al 42,3 per cento. Nonostante l'accelerazione del prodotto, l'incidenza sul PIL delle spese correnti primarie è rimasta sostanzialmente costante, sui valori massimi degli ultimi decenni. La riduzione dei consumi intermedi ha trovato compensazione nella sostenuta dinamica delle prestazioni sociali. È proseguita la contrazione delle spese per investimenti pubblici.

Il disavanzo è risultato ampiamente inferiore a quanto previsto sia in sede di impostazione della manovra di bilancio sia nel corso dell'anno. Le stime ufficiali e quelle diffuse da altre fonti hanno sottostimato la crescita delle entrate; introiti superiori alle attese si sono peraltro verificati anche in altri Paesi dell'area dell'euro e non solo. Il fabbisogno finanziario delle amministrazioni pubbliche si è ridotto di 1,6 punti percentuali del PIL, al 3,7 per cento. Il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato per il secondo anno consecutivo, raggiungendo il 106,8 per cento. Per il 2007, il Programma di stabilità dello scorso dicembre prevedeva un disavanzo pari al 2,8 per cento del PIL. Lo scorso marzo la relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica ha stimato l'indebitamento netto al 2,3 per cento del PIL. Il DPEF indica un disavanzo tendenziale del 2,1 per cento del prodotto.

L'andamento del fabbisogno nella prima parte dell'anno appare sostanzialmente coerente con le nuove valutazioni per l'indebitamento netto tendenziale del 2007. Nei primi cinque mesi del 2007 il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche è stato dell'ordine di 48,7 miliardi, inferiore di circa 10 rispetto a quello registrato nel corrispondente periodo del 2006. Oltre metà del miglioramento dei conti rispetto alle valutazioni di dicembre viene ora destinato dal Governo al finanziamento di maggiori spese. Congiuntamente al DPEF sono stati infatti definiti un decreto legge e il provvedimento di assestamento del bilancio che determinano, in base alle valutazioni ufficiali, maggiori esborsi per 0,4 punti percentuali del PIL nell'anno in corso e per 0,1 punti in ciascuno dei due anni successivi.

Tenendo conto di tali interventi, il DPEF indica nel 2,5 per cento del PIL il nuovo obiettivo per il disavanzo del 2007 (a fronte del 2,8 stabilito nel DPEF dello scorso anno e confermato nei successivi documenti di bilancio). Al netto delle misure di natura temporanea – considerando tale anche il provvedimento che trasferisce all'INPS una parte delle contribuzioni per il TFR – il disavanzo è prossimo al 3 per cento del PIL. Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto è stimato in riduzione dal 106,8 al 105,1 per cento. La pressione fiscale sale ancora, di mezzo punto percentuale del prodotto (al 42,8 per cento); escludendo i contributi relativi al TFR, cresce di 0,1 punti. La spesa primaria, al netto dei due oneri straordinari del 2006 prima citati, sale dal 44,0 al 44,1 per cento del PIL riflettendo la forte crescita attesa degli investimenti diretti (19,1 per cento).

Nell'ultimo biennio la politica di bilancio ha operato per rispettare gli impegni presi con l'Unione Europea: ricondurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento del prodotto entro il 2007 e migliorare il saldo strutturale di almeno 1,6 punti percentuali nel biennio 2006-2007. Si sono poste le basi per la chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti del nostro Paese. La fase congiunturale favorevole avrebbe però consentito di accelerare il riequilibrio dei conti pubblici, intervenendo sulla spesa primaria corrente. A novembre del 2006 (nella sezione II della Relazione previsionale e programmatica) il Governo programmava per l'anno in corso un tasso di crescita delle spese primarie correnti pari al 2,4 per cento. Nelle valutazioni del Documento esse cresceranno del 4,3 per cento, un ritmo appena inferiore a quello del prodotto nominale ma con un incremento in termini reali del 2,4 per cento.

Se il tasso di crescita programmato lo scorso novembre fosse stato mantenuto, nel quadro macroeconomico del DPEF l'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL scenderebbe di 0,8 punti percentuali tra il 2006 e il 2007, portando il disavanzo all'1,8 per cento. Nel quinquennio 2001-05, in un contesto ciclico sfavorevole, l'incidenza delle spese primarie correnti sul PIL era aumentata di 2,7 punti percentuali, al 40 per cento. Nel biennio 2006-2007, caratterizzato da una congiuntura favorevole, l'incidenza si ridurrebbe solo di 0,2 punti.

Quanto ai programmi per gli anni 2008-2011, il DPEF pone come obiettivo prioritario il sostegno allo sviluppo economico, entro i limiti derivanti dalla necessità di non mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio. Le politiche per lo sviluppo mirano ad elevare il potenziale di crescita dell'economia, avvicinandolo a quello medio degli altri Paesi europei. Gli interventi dovranno colmare le carenze di infrastrutture, accrescere l'efficienza delle Amministrazioni pubbliche e ridurre il carico fiscale su imprese e famiglie. Si prevede una razionalizzazione degli ammortizzatori sociali che rafforzi il sistema di incentivi.

Il Documento mantiene gli obiettivi, indicati nel DPEF dello scorso anno e confermati da ultimo con il Programma di stabilità a dicembre, di conseguire entro il 2011 il pareggio di bilancio e un avanzo primario prossimo al 5 per cento del PIL.

Dal 2008 gli obiettivi per il disavanzo programmati nel DPEF sono gli stessi del Programma di stabilità, che però scontava andamenti tendenziali molto meno favorevoli. Il miglioramento del quadro tendenziale riduce le correzioni necessarie nel quadriennio 2008-2011 di 0,3 punti percentuali del PIL in media all'anno.

Il percorso di riequilibrio dei conti delineato nel DPEF prevede che nel 2008 si realizzi solo una lieve riduzione dell'indebitamento netto; successivamente il miglioramento del saldo sarebbe in media pari a circa 0,7 punti percentuali del PIL all'anno.

L'incidenza del debito pubblico sul prodotto scenderebbe nel periodo 2008-2011 di 2,5 punti in media all'anno (1,9 punti nel 2008, 3,3 nel 2011). Nel 2010, per la prima volta dal 1991, il debito sarebbe inferiore al 100 per cento del prodotto. Nel Programma di stabilità di dicembre tale risultato era atteso nel 2011.

Sul profilo discendente del debito incide favorevolmente l'ipotesi che dal 2007 il fabbisogno si collochi sostanzialmente sul livello dell'indebitamento netto. Tuttavia, escludendo i due oneri straordinari contabilizzati nell'indebitamento netto, il divario fra il fabbisogno e l'indebitamento netto nel 2006 è stato pari all'1,2 per cento del prodotto.

Per quanto riguarda la politica di bilancio per il 2008, il DPEF prevede una riduzione del disavanzo di 0,3 punti, al 2,2 per cento del prodotto; l'avanzo primario salirebbe dal 2,3 al 2,7 per cento.

Rispetto al quadro tendenziale costruito secondo il criterio della «legislazione vigente» (integrato dalle maggiori spese disposte con il decreto legge presentato contestualmente al DPEF), il raggiungimento dell'obiettivo non richiede interventi correttivi.

Nel Documento, al fine di accrescere la trasparenza dell'analisi, si osserva però che il disavanzo tendenziale a «legislazione vigente» esclude alcuni oneri che non derivano da obblighi di legge ma che hanno un'elevata probabilità di manifestarsi.

Il DPEF menziona tre categorie di oneri, in ordine decrescente di «obbligatorietà»: le spese connesse con impegni presi dal Governo, quelle legate al rinnovo di prassi consolidate, quali gli stanziamenti per le future tornate contrattuali e in favore dell'ANAS e delle Ferrovie, e, infine, gli oneri derivanti da nuove iniziative del Governo.

L'inclusione nei conti della prima e della seconda categoria di oneri, per un totale di oltre 11 miliardi, consente di ottenere una stima del disavanzo tendenziale «a politiche invariate»; quest'ultimo si collocherebbe in prossimità del 2,9 per cento del prodotto, pur escludendo le risorse per il rinnovo dei prossimi contratti pubblici.

Questo secondo criterio di costruzione del tendenziale evidenzia quindi la necessità di interventi correttivi per almeno 0,7 punti percentuali del prodotto, a cui si devono aggiungere le risorse per le nuove iniziative a cui il Governo dovesse decidere di dare corso, cioè la terza categoria.

Nel Documento si sottolinea che il contenimento e la graduale riduzione della pressione fiscale rappresentano un impegno prioritario; di con-

seguenza, il finanziamento dei maggiori oneri dovrà derivare da risparmi di spesa. Il DPEF non precisa, però, come questi verranno realizzati.

Nel Documento si auspica che i valori indicati per la spesa primaria diventino un punto di riferimento della discussione dei documenti programmatici. Al riguardo, si chiede esplicitamente al Parlamento, nell'ambito della risoluzione relativa al DPEF, di esprimere una propria indicazione sul livello della spesa primaria, che sia di indirizzo per il Governo nella definizione del disegno di legge finanziaria e per il Parlamento nel corso della sessione dedicata al bilancio.

Nei conti tendenziali, le entrate, dopo la forte crescita degli anni 2006 e 2007, scenderebbero lievemente in rapporto al prodotto, per effetto principalmente dell'entrata a regime della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro disposta con la finanziaria per il 2007.

Passo ora ad esprimere alcune valutazioni. Nel Documento sono stati fatti passi in avanti in termini di quantità e trasparenza dell'informazione. In particolare, sono state fornite stime delle spese aventi elevate probabilità di manifestarsi ma non incluse nei conti tendenziali redatti in base al criterio della legislazione vigente. Si tratta di dati fondamentali per la corretta valutazione dello stato e delle prospettive dei conti pubblici.

È auspicabile che in futuro si possa andare oltre la stima indicativa di tali oneri, fornendo esplicitamente una valutazione puntuale del tendenziale a politiche invariate per l'intero arco di programmazione. Inoltre, l'indicazione dei valori programmati per le entrate e per le spese, nonché della natura degli interventi correttivi, consentirebbe di meglio valutare le linee di politica economica sottostanti al Documento.

Nella parte del DPEF dedicata alle politiche per lo sviluppo si esaminano tutti i problemi più importanti del nostro Paese. È condivisibile in particolare la necessità di interventi nei settori della giustizia e dell'istruzione, anche universitaria. L'Italia trarrebbe notevoli benefici da una giustizia civile più efficiente e da un sistema scolastico e universitario in linea con quello degli altri Paesi sviluppati.

I programmi confermano l'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio periodo, ma rinunciano a sfruttare il miglioramento delle previsioni tendenziali per accelerarne il conseguimento.

Per il 2008 il DPEF non programma una correzione del saldo rispetto al tendenziale a legislazione vigente. Nel Programma di stabilità dello scorso dicembre si programmava una correzione di 0,7 punti percentuali del prodotto per raggiungere il medesimo obiettivo (un disavanzo del 2,2 per cento del PIL).

Circa la metà degli interventi correttivi necessari per raggiungere il pareggio del bilancio, come si diceva all'inizio, è rinviata all'ultimo anno dell'orizzonte di programmazione.

Ulteriori iniziative di riduzione delle entrate o di aumento della spesa (ad esempio, con la revisione della normativa che prevede l'inasprimento dei requisiti per il pensionamento a partire dal 2008) accrescerebbero l'entità delle manovre previste per il triennio 2009-2011, indicata in 1,4 punti percentuali del prodotto. Anche in quel periodo le manovre correttive do-

vranno, inoltre, compensare gli impegni di spesa non inclusi nel quadro tendenziale a legislazione vigente, quali i futuri rinnovi contrattuali.

L'esperienza dei primi anni di questo decennio suggerisce di utilizzare le fasi favorevoli del ciclo per operare una decisa riduzione del disavanzo. Il rischio è di dover correggere in futuro, in condizioni cicliche forse più difficili, le scelte di oggi.

Negli anni passati il conseguimento di risultati di bilancio inferiori a quelli programmati ha comportato ripetuti slittamenti del profilo di aggiustamento dei conti pubblici. L'anno di conseguimento del pareggio di bilancio, indicato inizialmente nel 2003 dal DPEF del 1999, è stato progressivamente posposto, ormai di quasi un decennio.

Il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali è essenziale per un rapido e significativo abbattimento del debito pubblico. Tale azione, anche grazie ai conseguenti minori oneri per interessi, permetterà di affrontare i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione, aumentare le risorse destinate alle spese produttive e ridurre il carico fiscale, disporre di maggiori margini di manovra nelle fasi cicliche sfavorevoli.

Trovo che il Belgio e la Germania costituiscano due esempi internazionali interessanti. Il Belgio ha ridotto il debito pubblico dal 122 per cento nel 1997 all'89 nel 2006, con notevoli risparmi sulla spesa per interessi. Al consolidamento delle finanze pubbliche hanno contribuito, tra l'altro, l'introduzione di regole volte a responsabilizzare le Regioni e le autorità locali e l'istituzione di un'autorità indipendente (in cui sono rappresentati il governo centrale, quelli regionali e la banca centrale) che indica obiettivi per il saldo di bilancio di tutti i livelli di governo e segnala in corso d'anno il verificarsi di eventuali scostamenti. Infine, per legge, le maggiori entrate rispetto alle previsioni vanno destinate interamente alla riduzione del debito.

Altri Paesi europei, anche con un debito pubblico significativamente inferiore a quello italiano, hanno mantenuto sin dall'avvio dell'Unione monetaria bilanci in avanzo o prossimi al pareggio anche al fine di affrontare per tempo i problemi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Il Documento ribadisce l'importanza del controllo della qualità e della quantità della spesa al fine di conciliare il risanamento dei conti con la riduzione della pressione fiscale, che attualmente si colloca in prossimità dei valori massimi degli ultimi decenni.

Nel quadro macroeconomico del DPEF, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2011, senza inasprimenti fiscali né riduzioni negli investimenti rispetto agli andamenti tendenziali, richiede che l'incidenza delle spese primarie sul PIL scenda di quasi 3 punti percentuali tra il 2008 e il 2011, con una riduzione media annua delle erogazioni in termini reali pari a circa lo 0,5 per cento, a fronte dell'aumento medio del 2,3 per cento registrato nell'ultimo decennio.

Negli ultimi anni altri Paesi europei sono riusciti a ridurre i disavanzi di bilancio agendo sul livello e la composizione delle spese. Ad esempio, in Germania l'incidenza della spesa primaria sul prodotto è scesa dal 45,5

per cento del 2003 al 42,9 del 2006, valore inferiore a quello dell'Italia. Ciò ha consentito di ridurre sia il disavanzo, dal 4 all'1,7 per cento del prodotto, sia le entrate. Nell'ipotesi di politiche invariate, il pareggio di bilancio verrebbe raggiunto nel 2008. La riduzione della spesa si è concentrata nel settore delle prestazioni sociali, dei redditi da lavoro e, in misura inferiore, nelle erogazioni in conto capitale, ma non ha comportato la rinuncia agli obiettivi fondamentali dello Stato sociale. In Germania, nel settore pensionistico, dal 2005 è stato introdotto un meccanismo che limita la rivalutazione dei trattamenti previdenziali nei periodi in cui aumenta il rapporto tra percettori di pensioni e contribuenti. È inoltre previsto l'aumento graduale dell'età *standard* di pensionamento che raggiungerà i 67 anni (dai 65 attuali) nel 2029. Anche i sussidi di disoccupazione e le politiche attive sul mercato del lavoro sono state interessate da numerosi interventi, volti a razionalizzare l'attribuzione dei benefici e a rafforzare, per i disoccupati, gli incentivi ad accettare le proposte di lavoro disponibili.

La riforma delle modalità di finanziamento del sistema sanitario mira a ridistribuire i costi tra bilancio pubblico e assistiti in modo da favorire la responsabilizzazione degli utenti. La spesa per il personale è stata contenuta dalla riduzione del numero degli occupati, in media, dell'1,5 per cento all'anno, e da una moderazione salariale ancora più accentuata di quella che ha caratterizzato il settore privato. La proposta di riforma dell'assetto dello Stato federale mira a concedere, tra l'altro, maggiore autonomia finanziaria ai diversi livelli di governo.

La proposta, avanzata nel Documento, di indicare un limite alla spesa primaria, nell'ambito della risoluzione parlamentare relativa al DPEF, va nella giusta direzione. È auspicabile che il limite sia inferiore, o al più uguale, al livello indicato nel conto tendenziale e che siano indicati vincoli distinti per le erogazioni correnti e per quelle in conto capitale.

Il recente disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione pone le basi per il graduale abbandono della spesa storica quale criterio per l'assegnazione di risorse agli enti decentrati, in vista dell'adozione di indicatori standardizzati di costo e di fabbisogno. È il primo passo verso la definizione di un sistema di incentivi che, coniugando autonomia di spesa e responsabilità di finanziamento degli enti territoriali, consenta di cogliere pienamente i vantaggi di efficienza di un assetto decentrato. L'auspicio è che la transizione al nuovo quadro normativo avvenga in tempi ragionevoli.

L'esperienza internazionale, analizzata estesamente anche nel Documento, indica che, per essere efficaci, i limiti alla spesa debbono fondarsi sulla ridefinizione degli obiettivi dei singoli programmi pubblici e sulla verifica dell'efficiente utilizzo delle risorse assegnate. Un contributo a un più efficace controllo della spesa, nell'ambito della definizione della legge finanziaria e della sessione parlamentare di bilancio, potrà provenire dal recente avvio di un processo di revisione della classificazione delle voci del bilancio dello Stato e di analisi e valutazione della spesa per alcuni Ministeri.

Le scelte in materia previdenziale sono cruciali nell'assicurare un riequilibrio duraturo dei conti pubblici in un contesto in cui, secondo le stime dell'ISTAT, il rapporto tra ultrasessantenni e popolazione in età da lavoro, pari al 42 per cento nel 2005, raggiungerebbe il 53 per cento nel 2020 e l'83 per cento nel 2040.

L'aumento delle pensioni di importo più basso appena definito dal Governo mira ad alleviare la situazione di disagio economico in cui si trova un'ampia fascia di anziani. L'erogazione di pensioni di importo adeguato a un numero crescente di anziani è la sfida da affrontare nei prossimi anni. Le risposte, in Italia come in tutti i Paesi avanzati, sono state e sono sostanzialmente due: aumentare gradualmente l'età media effettiva di pensionamento e sviluppare le forme previdenziali complementari. Un incentivo a protrarre l'età lavorativa, in linea con l'aumento delle aspettative di vita, deriverà dalla piena applicazione dell'impianto del regime contributivo introdotto nel 1995. Il rafforzamento del legame fra contributi e prestazioni migliora il sistema di incentivi, riduce le differenze tra categorie di lavoratori, permette flessibilità nella scelta dell'età di pensionamento. In questa direzione si stanno muovendo anche gli altri Paesi che fronteggiano problemi demografici simili ai nostri.

Come si rileva nel Documento, è necessario ampliare l'orizzonte temporale di riferimento dell'azione pubblica. Ridurre il debito pubblico e, aggiunto, garantire la sostenibilità del sistema previdenziale, devono essere il primo investimento dello Stato a favore dei giovani e delle generazioni future.

PRESIDENTE. Ringrazio il Governatore per la sua relazione.

VEGAS (*FI*). Signor Presidente, ringrazio il Governatore per la sua relazione interessante ma per certi aspetti, preoccupante; quindi desidero porre alcune domande.

Mi sembra di capire che, per lo sviluppo, sia essenziale anche un ragionevole regime di riduzione graduale e programmata della pressione fiscale, in modo da incentivare gli investimenti. Pur senza definire alcuna misura reale, nel Documento tutto ciò è lumeggiato con una vaga diminuzione della pressione fiscale, peraltro molto limitata, che non deriva da alcuna *policy*. Avete avuto modo di approfondire questo aspetto? Che cosa bisognerebbe fare? Una diminuzione della pressione fiscale è funzionale allo sviluppo o l'esperienza dimostra che è inutile?

Intanto noto che per il 2007, malgrado le politiche annunciate, si paventa un aumento del debito rispetto invece ad una previsione di diminuzione; questo desta preoccupazione. Ci sarebbe poi un anticipo della riduzione ad un livello inferiore al 100 per cento dal 2011 al 2010 in presenza di politiche di aumento della spesa che sembrano però contraddittorie sotto questo aspetto. Cosa può dirci in proposito?

Vengo all'ultimo tema, che può essere funzionale nell'ottica di una diminuzione della spesa pubblica. Avete fatto una previsione o un'ipotesi relativa a quel che potrebbe essere l'abbattimento di ciò che in letteratura

viene definito *fiscal churning*? L'aumento della spesa fiscale, che va a beneficio delle stesse categorie che pagano le tasse, potrebbe essere nettizzato in modo da diminuire contemporaneamente spesa e tasse e riassetare il Paese su un livello di spesa pubblica inferiore e consentire così di avere migliori *performance*, sia sotto il profilo dell'economia che della finanza pubblica.

MUSI (*Ulivo*). Signor Presidente, ringrazio il Governatore per il quadro che ci ha offerto, che ha fatto un raffronto con la situazione di partenza nella quale ci siamo trovati ad operare, l'evoluzione del rapporto debito/PIL, le manovre successive e il modo con il quale si è riequilibrato, anche in anticipo, tale rapporto.

Cercherò di essere breve e di rispettare i tempi che ci siamo dati. Voglio intanto far riferimento alle sue considerazioni sul sistema previdenziale, alcune delle quali, quella relativa all'allungamento dell'età e quella relativa alla necessità di trovare progressivamente soluzioni che, con incentivi, consentano una sostenibilità del sistema stesso, trovo molto giuste. Vorrei sapere se ritiene che, oltre queste politiche di incentivazione e oltre i sistemi correttivi che si possono addurre al sistema previdenziale, sia importante fare una riflessione sul sistema degli incentivi del mercato del lavoro e su quale sia il ruolo degli imprenditori su questo allungamento dell'età lavorativa. Infatti, molte volte ci troviamo in presenza di un sistema di incentivi che, basando tutta la competitività sul costo del lavoro, rende più conveniente l'assunzione del giovane e il licenziamento di un lavoratore che comincia ad avere 50 anni di età.

Seconda considerazione: vorrei capire come questi incentivi si legano con una mentalità degli imprenditori che, non investendo in formazione, in riqualificazione e aggiornamento professionale, spesso tendono a disfarsi del lavoratore anziano. Non pensa allora che l'allungamento dell'età previdenziale non sia soltanto un fatto a sé, ma debba essere inserito all'interno di una visione di sistema e richieda quindi una rivisitazione complessiva del sistema economico e degli incentivi imprenditoriali che noi diamo della politica economica al Paese?

GARAVAGLIA (*LNP*). Signor Presidente, la relazione del Governatore ha messo in luce in particolare due esempi molto significativi: il Belgio e la Germania, due Stati federali, hanno perseguito gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di miglioramento dei conti pubblici. Per la Germania, ad esempio, è stata citata la politica sul personale della pubblica amministrazione e io ricordo che si sta procedendo sia sulla riduzione del numero sia sul contenimento degli incrementi salariali. L'esatto opposto di quanto ha fatto e sta facendo l'Italia in questo periodo sia nel numero, con l'assunzione qualche giorno fa di 60.000 persone, sia con la crescita delle retribuzioni nel settore pubblico, molto più elevata rispetto al settore privato. Per quanto riguarda il Belgio, l'indicazione relativa alla responsabilizzazione delle Regioni è assolutamente importante. In Italia, abbiamo l'esempio emblematico con la Regione Lazio che, pur avendo

sforato in maniera devastante il *deficit* per la sanità, si è vista graziata con un mutuo dissimulato di sei miliardi e un contributo a fondo perduto, anche in tal caso molto cospicuo. Infine, viene detto esplicitamente che le maggiori entrate vanno tutte per il ripiano del debito. Arrivo quindi alla domanda; alla luce di questi esempi positivi e virtuosi, come giudica il governatore l'uso del cosiddetto «tesoretto», laddove avevamo esplicitamente richiesto che venisse utilizzato per ridurre il *deficit*?

DRAGHI. Risponderò innanzitutto al senatore Vegas: il DPEF dice relativamente poco sulla riduzione fiscale; il tendenziale prevede, però, una lieve riduzione e d'altra parte si prevede una riduzione di contribuzione previdenziale. Queste sono due aspetti che si riferiscono a quella domanda.

Mi è stato chiesto perché si afferma che diminuirà il debito mentre se ne paventa un aumento: il PIL cresce di più, la previsione è che cresca più marcatamente, e quindi il rapporto debito PIL tende a scendere.

Su riduzioni simultanee di spese e di imposte non abbiamo stime.

Per quanto riguarda la seconda domanda, concernente gli investimenti in formazione, devo dire che il tasso di attività degli anziani in Italia sta aumentando. Questo è un dato abbastanza interessante ed è recente; in altri Paesi è già aumentato. Lei ha perfettamente ragione, però i due aspetti sono connessi anche in un altro senso: quanto più è elevata l'età pensionabile, tanto maggiore è l'incentivo ad investire in formazione. Quindi, quanto più è incerta l'età pensionabile e quanto più è vicina, tanto minore è l'incentivo. In ogni caso, i due aspetti sono connessi e le notizie su questo fronte sono incoraggianti.

Per quanto riguarda il «tesoretto» credo che il termine sia fuorviante. Con il nostro debito pubblico, con un disavanzo strutturale pari al 3 per cento, con oneri significativi attesi per i prossimi anni a causa delle nostre prospettive demografiche non esiste un «tesoretto» da spendere. Tra l'altro, la nostra esperienza passata – ma anche l'esperienza anche di altri Paesi – suggerisce di utilizzare questo miglioramento dei conti rispetto alle previsioni. È un miglioramento che riflette non solo ma indubbiamente un ciclo favorevole e quindi dovrebbe essere utilizzato per ridurre il disavanzo e il debito. Il rischio è di dover fare correzioni molto più drammatiche in futuro, quando il ciclo tornerà ad essere meno positivo. Tra l'altro, il miglioramento dei conti registrato nel 2006 riflette il forte aumento della pressione fiscale (non un aumento deliberato ma di fatto), lo stesso successo del recupero di base imponibile e, in generale, dell'aumento delle entrate; quindi si sarebbero potute diminuire le imposte, anziché aumentare le spese.

D'AMICO (Ulivo). Signor Presidente, ringrazio anch'io il Governatore per la sintesi e la chiarezza. È strano questo dibattito sul bilancio pubblico italiano, perché oscilla tra momenti di ragionevole euforia e momenti di preoccupazione drammatica. La situazione è purtroppo media-

mente drammatica e, comunque, i momenti di euforia sono assolutamente ingiustificati.

Sono particolarmente impressionato – su questo concentrerò la mia domanda – da questa osservazione: l'obiettivo di pareggio del bilancio è stato procrastinato in avanti, ormai quasi di un decennio rispetto al DPEF 1999. Bisognerebbe riuscire a mantenere la meta del 2001 ma per farlo si osserva che l'incidenza delle spese primarie sul prodotto interno lordo dovrebbe scendere di quasi 3 punti tra il 2008 e il 2011. A mia memoria, non è mai successo nella storia dell'Italia repubblicana. La verità è che (richiamo i dati più recenti) negli anni 2001-2006 quell'incidenza è cresciuta, nella legislatura precedente con grande fatica si è stabilizzato quel dato. Ripeto quindi che per raggiungere l'obiettivo di pareggio è necessario raggiungere un risultato che credo nella storia repubblicana non sia mai stato raggiunto: una riduzione di 3 punti in rapporto al PIL della spesa corrente e addirittura una riduzione in termini reali ogni anno della spesa corrente. Giustamente, lei ha osservato che altri Paesi lo hanno fatto, in particolare, la Germania. Mi chiedo se si riesca a ottenere questo risultato senza interventi strutturali di riforma delle spese, cioè senza pensare, per esempio, a definire di nuovo il confine dell'intervento pubblico in economia, senza definire di nuovo il rapporto tra beni e servizi assicurati dal mercato e beni e servizi assicurati dal settore pubblico, senza intervenire sui meccanismi della spesa; in sintesi, come si direbbe in politica, senza la riforma di quei meccanismi.

Il DPEF segna un obiettivo che purtroppo è ambizioso rispetto alla storia recente del Paese. La mia impressione è che per raggiungere quell'obiettivo bisognerebbe essere, per dirla in politica, abbastanza ambiziosi sul terreno della riforma dei meccanismi della spesa, addirittura riguardo la riforma della ridefinizione del parametro stesso dell'intervento pubblico. La mia domanda è dunque: si riesce a raggiungere questo obiettivo e, in caso positivo, lo si può fare senza operazioni di natura più strutturale sull'entità e sulla natura dell'intervento pubblico?

DRAGHI. Noi dovremmo essere incoraggiati in quest'azione dal successo che abbiamo avuto tra il 1993 e il 1995 quando la spesa fu effettivamente ridotta rispetto al PIL di 3 punti e dal fatto che altri Paesi ci sono riusciti. Indubbiamente la risposta è che non ci si riesce senza mutare le regole; peraltro, tra il 1993 e il 1995 furono modificate importantissime regole di spesa. Tuttavia, non avrei dubbi circa la possibilità di essere capaci di farlo.

ALBONETTI (RC-SE). Signor Presidente, desidero anche io ringraziare il Governatore per la sua grande efficacia e chiarezza. Tuttavia, facendo riferimento alla Germania, a mio parere occorrerebbe tenere a mente anche un sistema complessivo in cui altri elementi – che non sono stati citati – prevedono, ad esempio, incentivi per i giovani ed un conteggio dei periodi di lavoro precario a fini pensionistici più favorevole di quanto accada in Italia; inoltre i periodi di lavoro *part-time* vengono

computati spesso come anni contributivi interi. Pertanto, se intendiamo copiare il sistema tedesco o prenderlo come punto di riferimento, occorre considerare che si tratta di un sistema che va assunto nella sua complessità. Un ulteriore paragone potrebbe essere svolto confrontando il valore effettivo delle pensioni erogate in Germania o dei salari, ad esempio prendendo come punto di riferimento i metalmeccanici italiani e confrontandoli con quelli tedeschi.

Inoltre, la complessità dell'intervento secondo me è stata richiamata anche dal ministro Amato quando bacchettava quegli industriali che chiedono d'intervenire sul sistema pensionistico e poi fanno la fila per ottenere prepensionamenti nelle aziende.

Desidero invece porre due domande precise, una delle quali riguarda i conti dell'INPS. Leggo di autorevoli sociologi, come Gallino su «la Repubblica», che mettono in discussione gran parte delle cifre che, invece, vengono riportate da altri giornali. Inoltre, dovendo anche prendere atto che il bilancio tra entrate ed erogazioni degli enti previdenziali è positivo (almeno stando agli andamenti degli ultimi mesi), volevo chiedere una sua valutazione a questo proposito, perché credo che un punto non ancora acquisito nel nostro dibattito sulle pensioni riguardi lo stato di tali andamenti finanziari. A questo riguardo vorrei sottolineare la necessità – diversamente da lei che non lo ha fatto – di separare l'assistenza dalla previdenza, come accade in Germania.

Infine, vorrei avere un suo parere sulla tassazione delle rendite finanziarie. Lei ricorderà infatti che un disegno di legge collegato alla finanziaria dello scorso anno prevedeva tale misura, che tra l'altro non comporterebbe un taglio di spese, ma costituirebbe un'entrata per lo Stato che potrebbe garantire altri risparmi altrove.

Presidenza del presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati DUILIO

VANNUCCI (*Ulivo*). Signor Presidente, anche io desidero ringraziare il Governatore e mi compiaccio per il fatto che, ovviamente, condivide l'indicazione data da questo DPEF di non agire ulteriormente sulla pressione fiscale.

La domanda che intendo porre è connessa a quella del collega. Chiedo infatti se il Governatore ritiene che l'imposizione fiscale in Italia sia armonica oppure che, fissato il principio di non determinare un aumento della pressione fiscale, ci possano essere meccanismi di redistribuzione di fronte a nuove imposizioni, come quella sui *capital gain* o sulle rendite finanziarie, fermo restando il principio che vadano a sostituire o a diminuire altre forme d'imposizione fiscale. Gradirei dunque conoscere eventuali sue indicazioni e sapere se condivide questo punto.

PRESIDENTE. Vorrei anche io riprendere l'argomento della tassazione sulle rendite da capitale, un tema che, a torto o a ragione (è una constatazione di fatto), ha dominato la campagna elettorale e tutta la vicenda immediatamente successiva.

Nel corso dell'esame della scorsa manovra finanziaria, a mio avviso tutti i cittadini italiani si erano convinti che la legge finanziaria conteneva l'omogeneizzazione delle aliquote di prelievo sulle rendite da capitale. È passato un anno e mezzo e sulle rendite da capitale tutto è rimasto esattamente come era prima. La mia personale opinione è che gli effetti attesi, se dovevano esserci, si siano già determinati e, se non ci sono stati, ciò dipende semplicemente dal fatto che non erano razionalmente prevedibili, al di là delle previsioni fosche che qualcuno fece allora. Mi chiedo quindi se sia ragionevole pensare che questa montagna partorisca il topolino di un'aliquota omogeneizzata per il prelievo sulle rendite da capitali in tempi brevi. Inoltre, nella sua relazione il Governatore si è pronunciato con nettezza a favore dell'esigenza di non innalzare ulteriormente la pressione fiscale e anzi, se possibile, a fini di sviluppo, di fargli assumere un profilo discendente più netto di quello indicato dal DPEF.

Ammettendo che dalla omogeneizzazione delle rendite da capitale – non chiedo un consenso su questo punto, faccio un'ipotesi – si possa ricavare un aumento del gettito di qualche significato, il Governatore reputa che la riduzione che dovrebbe intervenire nel prelievo a legislazione vigente dovrebbe essere prevalentemente indirizzata a intervenire sul reddito di impresa (o su altri tipi di intervento) o sarebbe preferibile, data la situazione specifica del nostro Paese, scegliere un'altra priorità? A questo proposito mi sembra che oggi l'orientamento europeo suggerisca una scelta nella prima direzione; constato infatti che sia in Germania che in Francia nel volgere di pochissimo tempo si procede ad una riduzione piuttosto marcata e significativa del prelievo sul reddito d'impresa.

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione permanente del
Senato della Repubblica MORANDO**

MORGANDO (*Ulivo*). Dalla lettura di diversi documenti mi pare di aver constatato l'esistenza di un giudizio differenziato in ordine alle ragioni che hanno determinato la ripresa dello sviluppo della nostra economia nell'ultimo anno. Se non ricordo male – ma naturalmente posso sbagliarmi – nelle sue considerazioni finali lei attribuiva un ruolo rilevante all'andamento degli effetti della domanda estera e della capacità di ristrutturazione, o del primo avvio di una capacità di ristrutturazione, del nostro sistema produttivo. Invece, sempre che non ricordi male, nel Rapporto annuale sulla situazione del Paese del 2006 l'ISTAT attribuiva alla domanda interna un significato molto importante.

Mi interessava quindi un suo approfondimento rapidissimo su questo punto, perché naturalmente ciò ha qualche rilievo anche sul nostro giudizio sul DPEF. Il Documento infatti, sostanzialmente, anziché destinare alla riduzione del debito e dell'indebitamento i frutti derivanti dal miglioramento della situazione economica, li destina ad una manovra espansiva nel corso di quest'anno: aumento della spesa, spesa sociale, trasferimenti. Ovviamente, il giudizio su questa scelta può essere differenziato, anche in ragione alle più urgenti esigenze di intervento esistenti rispetto al consolidamento della crescita dell'economia. Mi interesserebbe pertanto conoscere una sua valutazione al riguardo.

DRAGHI. Anzitutto risponderò alla questione dell'imposizione fiscale. Credo che lo straordinario aumento delle entrate sia dovuto al miglioramento del ciclo ma anche indubbiamente al successo registrato nel recupero di base imponibile. Questa dovrebbe essere la linea guida: prima ancora di scegliere quali imposte diminuire, la via maestra dovrebbe essere quella di far pagare le imposte a tutti quelli che devono farlo per poterle diminuire ai contribuenti onesti.

Se vediamo quanto è successo in Europa soprattutto sul fronte dell'imposizione, rileviamo che in Germania l'imposta sulle società è passata dal 50 per cento dell'inizio di questo decennio al 33 o 32 per cento; analoghe diminuzioni sono altresì previste in Francia e in altri Paesi. Questo non credo per una particolare simpatia verso il soggetto, ma perché c'è indubbiamente una competizione fiscale anche nella scelta di dove stabilire la residenza fiscale delle società. Grandi differenze particolari si possono rilevare nella tassazione del *goodwill* tra le società stabilite in Spagna e quelle stabilite in altri Stati dell'Unione Europea. Certamente esiste tale questione ma credo che l'aspetto più importante debba essere tuttavia la soddisfazione per questo successo, considerandolo una premessa per le decisioni future.

La questione fiscale si riallaccia a quella sollevata da ultimo dal senatore Morgando; entrambe sono importanti. La ripresa in Italia è stata trainata essenzialmente dalla domanda estera e, in particolare, da quella tedesca. La ripresa continua ad essere sostenuta da quella tedesca, ma sappiamo tutti che un ritorno alla crescita non è stabile se non vi è una ripresa della domanda interna, in particolare dei consumi; ciò vale per tutte le economie. Le due componenti devono procedere assieme, anche perché la domanda estera non potrà durare per sempre. Finora essa ha funzionato perché la Germania si è fatta forte di uno straordinario successo di differenziale di competitività e di costi, accumulato nei periodi in cui riduceva la spesa e le remunerazioni dei dipendenti pubblici. Una serie di fattori hanno contribuito a dare un vantaggio competitivo all'economia tedesca ma a un certo punto tale situazione si esaurirà e sarà necessaria una solida base di domanda interna in Italia che possa sostenere il ritorno alla crescita.

Al senatore Albonetti vorrei far presente che la situazione tedesca è positiva perché in Germania sono riusciti a ridurre l'incidenza della spesa

sul PIL senza pregiudicare il perseguimento degli obiettivi sociali a cui lei faceva riferimento. Desiderare una riduzione della spesa sul PIL *sic et simpliciter* non costituisce ovviamente una risposta; bisogna fare qualcosa di più per evitare di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi di carattere sociale.

Quanto alla questione dei conti INPS, al netto delle spese per prestazioni assistenziali, del contributo dello Stato e delle imposte pagate dai pensionati, il bilancio dell'INPS ha registrato nel 2006 un leggero avanzo. Tuttavia, le distinzioni tra previdenza ed assistenza sono importanti per chi deve finanziare le prestazioni sociali e per quanto concerne lo strumento adatto a fare ciò. Nel valutare la sostenibilità di un sistema pensionistico dobbiamo però tenere presente la spesa complessiva per le pensioni e il suo andamento futuro. In Italia nel 2005 vi erano 42 ultrasessantenni su 100 cittadini; nel 2040 tale rapporto sarà il doppio di quello attuale. Se le regole di calcolo dei trattamenti, l'età di pensionamento e i tassi di attività degli anziani rimanessero sui livelli attuali, la spesa raggiungerebbe livelli insostenibili. Le riforme introdotte finora limitano gli incrementi di spesa ma devono essere attuate. Vi risparmio la lista delle riforme perché se n'è parlato spesso. Pertanto, la distinzione tra assistenza e previdenza non impedisce di chiedersi se un certo livello di spesa pensionistica sia sostenibile, indipendentemente da chi la debba finanziare.

Circa il quesito sollevato a proposito della situazione attuale nella tassazione delle attività finanziarie, nell'ambito della manovra del 2007 il Governo aveva presentato un disegno di legge delega sul riordino della tassazione. Come sappiamo, il Governo ha successivamente ritirato la norma sull'armonizzazione delle aliquote. Dal momento della sua presentazione gli obiettivi del provvedimento appaiono comunque fortemente ridimensionati. È stato abbandonato l'obiettivo dell'armonizzazione delle aliquote, della scelta del criterio generale di tassazione, maturato o realizzato, e si affronta solo un problema, quello di equiparare il trattamento fiscale dei fondi italiani con quelli esteri. Viene prevista la tassazione in capo all'investitore e non più in capo al fondo al momento del realizzo. Tuttavia, a differenza di quanto accade all'estero, si prevede l'applicazione di un equalizzatore definito «leggero». Gli obiettivi sono ristretti e l'equalizzatore è leggero, quindi non si può fare affidamento su tale fattore per operare grandi riaggiustamenti nella composizione delle imposte. Peraltro, nel disegnare l'equalizzatore è importante evitare elementi di complessità nella gestione del prelievo, quindi esso deve essere leggero e semplice.

CRISCI (*Ulivo*). Vorrei partire da una riflessione legata all'esigenza di aumentare la crescita attraverso un sostegno alla domanda interna ed anche ai consumi, soprattutto dei ceti più deboli. In questo senso credo che una decisione piuttosto significativa sia stata presa. Il consumo interno, soprattutto dei ceti più deboli, non è disgiunto anche da forme di ricorso a prestiti, in particolare a quello che in generale si definisce «credito al consumo», i cui costi non sono indifferenti rispetto alla parte resi-

duale del reddito, individuale o familiare. Sappiamo tutti che l'indebitamento, familiare ed individuale, è crescente e conseguentemente la parte di reddito destinabile alla spesa diminuisce. Anche rispetto alla parte di spesa potenziale, ciò non è indifferente rispetto al costo e agli oneri che ciascuna famiglia, ciascun persona e ciascuna impresa (soprattutto le piccole e medie) sostengono.

Ritengo da tempo che sia un'anomalia italiana – rilevo quindi con piacere la posizione del Governatore – quella di trascurare questa voce di spesa che incide sul reddito, in particolare dei cosiddetti contraenti deboli. Credo da tempo che vi sia un'eccessiva onerosità di questa forma di prestito molto diffusa, che rallenta i consumi e peggiora la condizione soprattutto dei più deboli. Spesso si sostiene che il mercato è il regolatore efficiente ed efficace di tali situazioni. Ritengo che non sia così, perché per realizzare delle situazioni di equilibrio all'interno di un mercato è necessario che vi sia una parità tra i contraenti. In realtà vi è un evidente squilibrio tra un contraente molto forte e una pluralità di contraenti debolissimi.

Colgo questa occasione per cercare di riprendere tale discorso, anche per sottolineare che un intervento legislativo troppo spesso considerato intrusivo o distorsivo della concorrenza, potrebbe essere utile allorché non si riesca a stabilire condizioni tali non soltanto da garantire una forma di pagamento più giusta, ma soprattutto ad evitare un'erosione eccessiva del reddito. La riflessione che rivolgo al Governatore è rivolta a capire come recuperare, anche attraverso una maggiore efficienza e un maggiore equilibrio nell'erogazione del credito, parti di redditi familiari che possano essere meglio utilizzati per il consumo e quindi per la spesa, aiutando il mercato interno a trainare la crescita del PIL.

MISIANI (*Ulivo*). Signor Governatore, vorrei da lei una valutazione delle politiche di liberalizzazione dei mercati, sia in termini di effetti sulla crescita che di contenimento dei prezzi, relativamente ai provvedimenti che sono diventati legge e in prospettiva – mi riferisco anche al suo intervento all'ABI – per quanto concerne il settore bancario e i servizi pubblici locali.

BONADONNA (*RC-SE*). Vorrei porre una questione; non voglio dire, per parafrasare Keynes, che nei tempi lunghi saremo tutti morti, ma stanti le valutazioni sui conti dell'INPS della previdenza di allora, che si facevano nel 1994-1995, ai tempi della riforma Dini, nel 2005-2006 l'INPS sarebbe andato a rotoli. Siamo con un avanzo tra contributi ed erogazione di 3,6 miliardi di euro, se non erro.

PRESIDENTE. Ci sono stati alcuni interventi. Quei calcoli erano fatti in base alla legislazione vigente allora.

BONADONNA (*RC-SE*). Erano fatti anche in base a previsioni sulle politiche di occupazione, sulle politiche industriali, del lavoro e contributive che si sono dimostrate chiaramente sballate e strumentali.

Ho l'impressione che anche in questa occasione facciamo un'operazione che ha un qualche sovraccarico ideologico, anche perché vorrei capire come si fa a perseguire due obiettivi, che personalmente condivido, ma che sono contraddittori nell'impostazione di politica molto deflattiva che avverto. Si intende perseguire l'aumento delle pensioni minime e contemporaneamente aumentare gradualmente l'età media effettiva di pensionamento e sviluppare forme previdenziali complementari. Sembra che l'obiettivo sia quello di fare in modo che soltanto chi può acquisisca la possibilità di un livello pensionistico decente, e quindi attraverso le forme complementari, altrimenti la possibilità del sistema pubblico non è data. Non capisco come questo possa rappresentare poi un elemento di investimento dello Stato a favore dei giovani e delle generazioni future.

Stante la normativa vigente, sappiamo che i giovani avranno un rendimento pensionistico pari al 40-45 per cento dello stipendio. È pensabile che un ulteriore innalzamento dell'età pensionabile porti ad un equilibrio?

Per chiarezza, vorrei poi capire se quando si parla di età della pensione ci riferiamo all'età effettiva di pensionamento in Italia, in Germania, in Francia, e comunque nella media europea, o forse all'età definita dal punto di vista normativo? Se è vero infatti quello che si legge nelle statistiche europee, la differenza dell'età di pensionamento tra l'Italia e la Francia è di quattro mesi e non, come sembrerebbe emergere dai dati, di otto anni. È così?

BENVENUTO (*Ulivo*). Signor Governatore, intendo porre alla sua attenzione tre questioni. Condivido le sue osservazioni sul recupero della base imponibile che darà ancora risultati: è iniziato con la legge finanziaria 2006, è proseguito con il decreto Bersani e dovrà ancora dare i suoi effetti con le misure contenute nella legge finanziaria del 2007.

Vorrei invece fare una precisazione per quanto riguarda il miglioramento dei conti dell'INPS. Le chiedo infatti una valutazione perché penso che questo recupero sia avvenuto fondamentalmente per una fortissima regolarizzazione del lavoro degli immigrati, mentre sul fronte dell'azione per il recupero dei contributi previdenziali abbiamo ancora delle difficoltà; i risultati dovranno venire con Equitalia e quindi attraverso un'operazione congiunta che opera sia sui tributi sia con i contributi.

La seconda questione che le pongo è riferita a scenari che riguardano il futuro. Ricordo che si tratta di dati contenuti anche nella relazione del Governatore: nel 2005 vi erano 42 ultrasessantenni su 100 cittadini ma in futuro, in mancanza di operazioni correttive, questo rapporto diventerà di 53 su 100 o addirittura di 83 su 100. Vorrei sapere quanto è quotato in questo calcolo il lavoro degli immigrati, che è destinato a crescere. Nelle valutazioni che vengono effettuate, si tiene conto del fatto che avremo un aumento degli immigrati in questo rapporto o si fa solo riferimento agli italiani?

L'ultima questione riguarda il problema dei giovani. La previdenza integrativa stenta a decollare e i dati sulle scelte a favore di quest'ultima non sono incoraggianti o comunque io non li valuto tali. Infatti, le scelte che sono state fatte per i fondi contrattati sono molto modeste (350.000 per i fondi contrattati, 100.000 per i metalmeccanici); si tratta di un problema delicato.

Nella relazione del Governatore della Banca d'Italia, si è parlato di un'ipotesi di lavoro. Essendo quello dei giovani un problema delicato e pesante, si era parlato – in tal senso vorrei avere qualche elemento di più – di utilizzare una parte dei contributi obbligatori, che sono molto alti, e di destinarli per la previdenza integrativa. La trovo un'ipotesi suggestiva e vorrei avere qualche indicazione in più al riguardo.

PIRO (*Ulivo*). Vorrei approfittare della presenza del Governatore per chiedere una sua valutazione sull'evoluzione dei tassi e sulle refluenze che questa evoluzione può evidentemente avere anche sul debito.

DRAGHI. In merito alla domanda del senatore Benvenuto, è vero che il miglioramento dei conti dell'INPS è avvenuto indubbiamente per la regolarizzazione di molti immigrati, ma anche per un aumento dell'occupazione, a fronte del quale ci saranno però maggiori pensioni successive.

RIPAMONTI (*IU-Verdi-Com*). Abbiamo aumentato anche i contributi.

DRAGHI. Indubbiamente sì. Per quanto riguarda la domanda sugli immigrati, è vero che c'è un'ipotesi dell'ISTAT. Vorrei ricordarvi che i numeri che ho fornito sono dati ISTAT su un flusso di immigrati annuo che si aggiunge alla forza lavoro. Non vorrei azzardare una cifra ma mi pare che siamo sull'ordine dei 150.000.

Nelle considerazioni finali era stata ventilata la possibilità di potere fare un maggiore uso della previdenza complementare con un modesto trasferimento di quota della previdenza obbligatoria nella parte complementare. Bisogna tenere presente che il carico contributivo in Italia è di gran lunga il più alto tra tutti i principali Paesi europei. La quota della retribuzione di un lavoratore dipendente destinata obbligatoriamente al finanziamento del sistema previdenziale è pari al 33 per cento in Italia, contro il 28 per cento in Spagna e circa il 20 per cento in Francia, in Germania e nel Regno Unito. Il rendimento atteso della previdenza complementare è superiore a quello del pilastro pubblico a ripartizione. È per questo che si suggerisce che soprattutto i giovani, che si troveranno in condizioni diverse rispetto agli attuali pensionati, possono utilizzare questo maggiore rendimento. Quindi aumenterebbe a parità di contribuzione complessiva il tasso di rimpiazzo che un lavoratore può attendersi al momento del pensionamento.

Per quanto riguarda la domanda formulata dal senatore Bonadonna, prima di tutto devo dire che non siamo contrari all'aumento delle pensioni

minime (la cui opportunità anzi la Banca d'Italia ha sostenuto spesso, come oggi), perché non siamo a favore solo di chi ha contro chi non ha.

In secondo luogo, se ci si pone il problema di cosa c'entrino i giovani, bisogna chiedersi quante tasse essi dovranno pagare tra 10 o 15 anni per finanziare un sistema pensionistico che rimanga come quello attuale, non dico come quello del 1991, perché da allora al 2000 sono state varate numerose riforme pensionistiche, che hanno permesso all'INPS di sopravvivere. Si afferma che l'eventualità che l'INPS possa saltare o fallire è un mito: in realtà, è stato fatto molto, negli ultimi 10 o 15 anni su questo fronte. Nonostante tutto, con riferimento al rapporto debito pubblico-PIL, togliendo le dismissioni e le privatizzazioni realizzate tra il 1992 ed il 2003, saremmo esattamente allo stesso livello del 1993, che si attestava intorno al 127 per cento. Questa certamente non è un'ipotesi che tranquillizza, anzi richiede evidentemente un'azione.

Ancora, continuare in questo modo significa anche non vedere che la spesa sanitaria continua a crescere a tassi notevolissimi e significa rinunciare a spendere in tutti gli altri comparti in cui l'Italia ha bisogno di maggiori spese, in particolare per investimenti e per infrastrutture (intese in senso lato, non solo in riferimento agli investimenti pubblici come ponti, strade, eccetera).

Per quanto concerne la domanda sul credito al consumo, ho già risposto in parte soffermandomi sul tema durante il discorso all'ABI e in altre occasioni. Il punto è che per valutare i costi del credito al consumo occorre guardare a tre settori di intervento: l'efficienza, la concorrenza e la rete di intermediazione. Notevoli passi, a mio avviso, sono stati compiuti sul piano dell'efficienza anche tramite i consolidamenti bancari; ancor più occorre invece operare sulla concorrenza, perché gli intermediari sono pochi. Sulla rete di intermediazione (cioè sui cosiddetti mediatori creditizi) è particolarmente importante operare: l'intervento legislativo è giustificato solo quando la concorrenza non funziona perché mancano le condizioni di trasparenza. Quando queste non si riescono a modificare con l'autoregolamentazione e con il procedere della volontà delle parti, allora sì che occorre intervenire: si tratta, però, di un intervento da realizzare sempre con la massima attenzione, almeno nel campo finanziario. Infatti, gli interventi rischiano spessissimo di essere controproducenti o di dare origine comunque, com'è successo anche in passato, ad un forte contenzioso.

Mi è stato poi chiesto se concordo sul fatto che le liberalizzazioni fanno aumentare l'occupazione e diminuire i prezzi e cosa penso dei loro effetti. Uno studio molto interessante, condotto dalla Banca d'Italia, ha indagato sulle conseguenze che le liberalizzazioni decise dal Governo nel 1998 hanno avuto nelle varie Regioni d'Italia. Come sappiamo, infatti, tali liberalizzazioni furono attuate in grado diverso dalle varie Regioni (in alcune con convinzione, in altre non furono attuate affatto). È interessante vedere che i prezzi sono cresciuti meno e l'occupazione è aumentata maggiormente nelle Regioni che hanno realizzato un'attuazione convinta delle

liberalizzazioni approvate dal primo decreto Bersani, in sostanza, nel 1998.

I tassi d'interesse, se continueranno ad aumentare, faranno crescere il costo del debito pubblico: la stima di un aumento dell'1 per cento dei tassi d'interesse a breve, dal 1° gennaio, che poi si ripercuote evidentemente sul resto della curva (questa è l'ipotesi), fa aumentare il costo del debito sul prodotto dello 0,2 per cento nel primo anno, dello 0,5 (cioè mezzo punto di PIL) nel secondo e di 0,6 nel terzo: come si può vedere, quindi, l'aumento è molto consistente. Questo naturalmente rende più difficile la situazione.

Credo così di aver risposto a tutte le domande che mi sono state rivolte.

PRESIDENTE. Ringraziando il Governatore per la sua disponibilità, dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,15.

