



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

BOZZE NON CORRETTE
Versione solo per Internet

N.B. i resoconti stenografici delle sedute dell'indagine conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio seguono una numerazione indipendente

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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI
BILANCIO 2010-2012

10a seduta: giovedì 15 ottobre 2009

Presidenza del presidente della 5^a Commissione del Senato della
Repubblica AZZOLLINI,
indi del vice presidente della 5^a Commissione del Senato della
Repubblica Massimo GARAVAGLIA
e del presidente della V Commissione della Camera dei deputati
GIORGETTI

Resoconto stenografico n. 6
5° e V Commissioni permanenti Seduta n. 10 del 15.10.2009 Sede IC 0538

I N D I C E

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE - AZZOLLINI GARAVAGLIA Massimo (LNP), <i>senatore</i> GIARETTA (PD), <i>senatore</i> MASCITELLI (IdV), <i>senatore</i> MORANDO (PD), <i>senatore</i> VANNUCCI (PD), <i>deputato</i>	FLACCADORO LAZZARO MAZZILLO PALA
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT

PRESIDENTE - AZZOLLINI - GIORGETTI MASCITELLI (IdV), <i>senatore</i> MORANDO (PD), <i>senatore</i>	GIOVANNINI MALIZIA
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE - AZZOLLINI	MARZANO
---------------------------	---------

Audizione del direttore generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni

PRESIDENTE - AZZOLLINI BONFRISCO (PdL), <i>senatore</i> BORGHESI (IdV), <i>deputato</i> LEDDI (PD), <i>senatore</i> MERCATALI (PD), <i>senatore</i>	SACCOMANNI
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Repubblicani; Regionalisti, Popolari: Misto-RRP.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento Senato, il presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, accompagnato dai presidenti di coordinamento delle sezioni riunite in sede di controllo dottor Paleologo e dottor Meloni, dal presidente di sezione, dottor Mazzillo e dai consiglieri, dottori Pala e Flaccadoro; per l'ISTAT, il presidente, professor Giovannini, accompagnato dal direttore centrale delle statistiche strutturali, dottor Monducci, dal direttore centrale per le statistiche economiche congiunturali, dottor Oneto, dal direttore centrale per le indagini su condizioni e qualità della vita, dottoressa Linda Laura Sabbadini e dal dirigente della direzione centrale della contabilità nazionale, dottor Malizia; per il CNEL, il presidente, professor Marzano, accompagnato dal direttore generale, dottor Dau, e dai dottori Bruni, Tomaro e Gironi; per la Banca d'Italia, il direttore generale, dottor Saccomanni, il capo del servizio studi di struttura economica e finanziaria, dottor Franco, ed il titolare della divisione finanza pubblica del servizio studi di struttura economica e finanziaria, dottor Momigliano.

**Presidenza del presidente della 5^a Commissione del Senato della
Repubblica AZZOLLINI**

I lavori hanno inizio alle ore 9.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2010-2012, sospesa nella seduta di ieri.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, 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.

La prima audizione prevista per oggi è quella dei rappresentanti della Corte dei conti. Sono presenti il presidente, dottor Lazzaro, i presidenti di coordinamento delle sezioni riunite in sede di controllo dottori Paleologo e Meloni, il presidente di sezione, dottor Mazzillo e i consiglieri, dottori Pala e Flaccadoro, a cui do il nostro benvenuto, ringraziandoli per aver aderito al nostro invito.

Saluto quindi il presidente Lazzaro e gli lascio immediatamente la parola, affinché possa svolgere la sua relazione, al termine della quale i colleghi che lo desiderano potranno porre dei quesiti.

LAZZARO. La manovra di bilancio per il prossimo triennio, anticipata anche quest'anno a prima dell'estate, si completa con la presentazione della legge finanziaria per il 2010. Gli obiettivi programmatici perseguiti con la manovra sono, sostanzialmente, immutati rispetto al quadro prospettato

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

dal DPEF 2010-2013. Limitate correzioni sono esposte nella Nota di aggiornamento al DPEF e nella contestuale Relazione previsionale e programmatica (RPP).

In sintesi, le modifiche del quadro previsionale consistono: nel miglioramento dell'andamento del PIL per il biennio 2009-2010; in un lieve miglioramento dell'indebitamento netto tendenziale delle amministrazioni pubbliche a partire dal 2011; in un peggioramento del profilo dell'avanzo primario per l'intero periodo 2009-2013; in una corrispondente proiezione relativa ai saldi programmatici (con l'avanzo primario in peggioramento rispetto al DPEF e l'indebitamento in lieve miglioramento) e nella più accentuata riduzione del rapporto debito/PIL a partire dal 2010.

In linea con le indicazioni del DPEF, la manovra rispecchia la scelta di cautela, adottata dal nostro Governo, di non programmare correzioni degli andamenti tendenziali di finanza pubblica che a partire dal 2011. In altri termini, si è operato con l'intento di accettare disavanzi coerenti con il peggioramento del ciclo economico; il che, a sua volta, ha comportato l'adozione di provvedimenti di sostegno dell'economia vincolati ad un effetto neutrale sui saldi.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Come abbiamo già rilevato in occasione dell'audizione parlamentare sul DPEF 2010-2013, questa scelta - decisamente più prudente di quelle assunte da altri grandi Paesi occidentali - è stata in parte forzata, in ragione dei più ridotti margini di manovra offerti dai conti pubblici italiani, resi ancora più rigidi dall'impatto della congiuntura economica sfavorevole. In particolare, il confronto con altri Paesi europei segnalava la difficoltà persistente di controllare efficacemente l'evoluzione della spesa corrente primaria, vanificando, di conseguenza, sia i vantaggi del minor carico di interessi sul debito (per l'effetto euro) che le intenzioni di graduale riduzione della pressione fiscale (cresciuta di quasi 2,5 punti negli ultimi cinque anni).

Ogni valutazione o rilievo critico sull'impianto della manovra di bilancio per il 2010 e per gli anni seguenti non può, pertanto, ignorare (o sottovalutare) che l'azione governativa si è mossa in un contesto generale di crisi economica (per altri nove Paesi europei, compresa l'Italia, sono state, nei giorni scorsi, avviate le procedure per disavanzo eccessivo da parte della Commissione europea) e che le condizioni di partenza del nostro Paese erano, indubbiamente, molto critiche.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Si deve, dunque, ribadire che - a differenza dell'esame condotto in anni passati - il giudizio su una manovra di bilancio adottata in condizioni di crisi deve, opportunamente, privilegiare considerazioni sulla tenuta e sulla sostenibilità di medio termine della finanza pubblica, piuttosto che verifiche di breve periodo che, del resto, sono oggi meno rigidamente ancorate al rispetto dei parametri europei.

È, pertanto, con questo criterio interpretativo che, nei punti seguenti, abbiamo ritenuto di segnalare le maggiori perplessità e i principali aspetti critici che sembrano emergere dalla lettura dei nuovi documenti programmatici.

Più volte, in occasione delle audizioni sui documenti programmatici economico-finanziari e sulla decisione di bilancio, la Corte ha ritenuto di sollevare la questione dell'inadeguatezza dell'impianto informativo di tali documenti. Una inadeguatezza che determina una difficoltà oggettiva di lettura dei dati, soprattutto ai fini di una valutazione (che è quella richiesta alla Corte) sulla congruità delle stime di finanza pubblica e delle manovre correttive proposte.

La ripetuta richiesta di una più articolata base informativa riguardava, in particolare, la costruzione del "quadro a legislazione

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

vigente", l'illustrazione delle proiezioni per sottosettori, i raccordi tra aggregati di contabilità nazionale e flussi di cassa (indebitamento netto e fabbisogno).

Con il DPEF 2008-2011, presentato nel luglio 2007, un parziale, isolato miglioramento sul piano conoscitivo era stato, doverosamente, apprezzato dalla Corte.

Gli ostacoli ad una piena comprensione del percorso "previsioni tendenziali - obiettivi programmatici - manovra correttiva" si sono, successivamente, riproposti puntualmente, tanto che, in occasione dell'audizione sul DPEF 2010-2013, resa il 21 luglio 2009 presso le Commissioni bilancio riunite di Senato e Camera, la Corte richiamava "ancora una volta l'attenzione sulla difficoltà di valutare la fattibilità della manovra di correzione dei conti pubblici in assenza di informazioni (anche tecniche) sul quadro programmatico di medio termine della finanza pubblica. Infatti (...) il quadro tendenziale a legislazione vigente, che costituisce il punto di riferimento fondamentale per le indicazioni programmatiche (...) non tiene conto (per la stessa metodologia di costruzione) di importanti componenti della spesa, che tuttavia i manifesteranno nel periodo pluriennale di riferimento".

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

L'osservazione critica non può mutare con riguardo ai dati offerti dalla Nota di aggiornamento al DPEF e dalla Relazione previsionale e programmatica ora all'esame del Parlamento, poiché l'impianto informativo conserva la struttura - e, quindi, anche i limiti - dei documenti pre-estivi.

In proposito, non si può non mettere in evidenza che la scelta di conservare, nei documenti programmatici, una intelaiatura metodologica e informativa essenziale, per non dire insufficiente, si pone in netto contrasto con le disposizioni che, pur non ancora tradotte in legge, caratterizzano il disegno di riforma della contabilità pubblica, attualmente all'esame della Camera (atto Camera n. 2555) e sul quale anche la Corte è stata chiamata ad esprimere la propria valutazione.

Nello schema di riforma, infatti, disciplinando la Decisione di finanza pubblica, si prescrivono adempimenti molto rigorosi sul piano della trasparenza e del dettaglio nell'elaborazione delle previsioni economiche e di finanza pubblica.

Con la nuova Relazione previsionale e programmatica il Governo apporta alcune modifiche alle stime di crescita che sottendono all'elaborazione del quadro programmatico della finanza pubblica. Per la

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

prima volta dal giugno 2008 (DPEF 2009-2012) le revisioni hanno segno migliorativo. Il pre-consuntivo 2009 limita ora il decremento del PIL al 4,8 per cento, a fronte del 5,2 indicato nel DPEF 2010-2013. Per il 2010 si prevede un aumento del prodotto dello 0,7 per cento, due decimi in più rispetto alla precedente quantificazione. Rimane immutato il quadro di medio periodo, che ipotizza una crescita del PIL del 2 per cento, sostenuta da una variazione dello stesso ordine di grandezza della spesa delle famiglie.

Per il biennio 2009-2010 le stime vengono dunque corrette per un'entità modesta, in linea con il netto miglioramento che si è osservato, a partire dall'estate, nella congiuntura internazionale. Le valutazioni delle organizzazioni internazionali e della nostra autorità monetaria concordano, infatti, nel segnalare l'esaurimento della fase acuta della recessione, che avrebbe toccato il suo punto di massima profondità nel primo trimestre 2009. I principali indicatori di attività hanno invertito il loro andamento riflessivo e informazioni dello stesso segno sono raccolte dalle inchieste qualitative svolte presso le famiglie e le imprese dei singoli Paesi. Alla stabilizzazione del secondo trimestre sembra ora seguire un sostenuto rialzo

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

dei livelli di attività, accompagnato da un recupero del clima di fiducia di famiglie e imprese.

**Presidenza del vice presidente della 5a Commissione del Senato
della Repubblica Massimo GARAVAGLIA**

(Segue LAZZARO). Inoltre, sono diffusi i segnali di rasserenamento sui mercati finanziari, che si avviano a superare la fase di illiquidità che ne ha caratterizzato il funzionamento dal settembre 2008 fino almeno al marzo 2009.

L'orientamento al rialzo delle stime di crescita è, per queste ragioni, condiviso dalle stesse organizzazioni internazionali. Nel rapporto appena presentato, il Fondo monetario internazionale ha elevato di quasi un punto la previsione di crescita dell'economia mondiale nel biennio 2009-2010, rispetto alla quantificazione proposta nello scorso mese di luglio. Il rialzo delle stime interessa ora anche l'area industrializzata, laddove prima dell'estate i segnali di inversione del ciclo erano limitati all'area dei Paesi

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

emergenti. L'attenuazione della fase recessiva è ritenuta più pronunciata in Germania, Francia e Giappone.

Per l'Italia, il miglioramento della previsione è, peraltro, limitato a tre decimi di punto e interamente attribuito al 2010. Da questo punto di vista, le valutazioni governative appaiono, dunque, improntate a maggiore ottimismo rispetto a quanto indicato dagli organismi internazionali.

Va tuttavia rilevato che l'informazione congiunturale più recente offre sostegni aggiuntivi alle stime proposte dal Governo. Nel bimestre luglio-agosto la produzione industriale ha registrato andamenti sensibilmente migliori delle attese, mentre il "super-indice" OCSE continua a segnalare come la ripresa sia in Italia in anticipo rispetto al resto dell'area europea. Sulla base di questi andamenti, almeno fino al 2010 le previsioni di crescita incorporate nei nuovi documenti programmatici appaiono improntate a ragionevole prudenza e potrebbe esserci spazio, da qui a fine anno, per nuove correzioni migliorative.

Ma vi è un aspetto che merita una attenta considerazione. Ponendo, infatti, a confronto le nuove stime governative con quelle adottate nei quadri programmatici di inizio legislatura, le nuove previsioni ipotizzano non solo un piuttosto rapido recupero dei ritmi di crescita stimati prima

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

della crisi, ma addirittura, per il medio periodo (2011-2013) una proiezione migliorativa con un saggio di crescita costante del 2 per cento.

In altri termini, il Governo ritiene che l'uscita dalla recessione si tradurrà nel medio periodo in un innalzamento della crescita tendenziale dell'economia italiana.

La differenza è di quasi mezzo punto in ragione annua e di 1,8 punti in termini cumulati alla fine del periodo di previsione.

Questa ipotesi era già stata adottata nel recente DPEF, che attribuiva tale favorevole proiezione all'intensità del recupero nel commercio internazionale, al rimbalzo "tecnico" da livelli produttivi molto bassi, e alla bassa esposizione dell'economia italiana ai fattori specifici della crisi.

Si tratta di una valutazione che potrebbe contenere qualche elemento di ottimismo.

Va in primo luogo osservato che, secondo i documenti governativi, il miglioramento rispetto alle previsioni pre-crisi non costituirebbe una tendenza comune all'economia europea. Ciò significa che nel periodo di previsione l'Italia annullerebbe, in media, il differenziale di crescita rispetto al resto d'Europa. Il differenziale sarebbe anzi positivo nel biennio 2010- 2011. Queste assunzioni non erano presenti nei documenti di inizio

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

legislatura e parrebbero giustificarsi con la minore esposizione della nostra economia ai fattori specifici della crisi. La ripresa del commercio internazionale e il rimbalzo da livelli produttivi eccezionalmente bassi dovrebbero infatti coinvolgere in pari misura tutti i Paesi europei, senza un maggior vantaggio per il nostro Paese.

Le nuove ipotesi governative implicano inoltre che l'Italia non solo crescerà più della media europea, ma che potrà registrare saggi di sviluppo permanentemente superiori a quelli del proprio recente passato. Più precisamente, andamenti dei consumi delle famiglie e del PIL considerevolmente superiori a quelli registrati nel corrente decennio, prima dell'episodio recessivo, e comunque al di sopra di quelli che sono comunemente considerati i saggi di crescita potenziale della nostra economia.

Questa previsione potrebbe essere giustificata dalla considerazione degli effetti positivi sulla crescita attribuiti al programma di riforme strutturali (scuola, pubblica amministrazione e così via) che è parte integrante della manovra di finanza pubblica adottata a inizio legislatura. Ma emerge anche in questo caso una carenza di informazioni sui criteri e

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

sulle metodologie adottate nel quadro previsionale. Ciò impone di leggere l'ipotesi governativa con qualche doverosa cautela.

La revisione migliorativa apportata al quadro macroeconomico non trova immediato riflesso nelle quantificazioni dei saldi di finanza pubblica. Solo a partire dal 2011 il valore tendenziale dell'indebitamento viene abbassato rispetto alle stime contenute nel DPEF di giugno, con una riduzione cumulata fino al 2013 pari a due decimi di punto di PIL. Per l'anno in corso e per il 2010 viene, di contro, confermato un livello di indebitamento pari rispettivamente al 5,3 e al 5 per cento del PIL.

L'evoluzione della spesa per interessi (che si riduce, nelle nuove stime, di 1,7 miliardi nel 2009, di 2,5 miliardi nel 2010, di oltre quattro miliardi a fine periodo) offre un contributo importante al contenimento del disavanzo 2009-2010 e al miglioramento delle previsioni sul saldo corrente. Nelle nuove quantificazioni, invece, il saldo primario peggiora in entrambi gli anni rispetto alla stima fornita nel DPEF. Lo scostamento è di 1,3 miliardi nel 2009 e di 3,3 miliardi nel 2010. Questa differenza si riassorbe per circa la metà nel successivo periodo.

Quasi esclusivamente alla spesa per interessi va attribuito il minore disavanzo corrente atteso per il 2010-2013. L'unica altra voce di spesa

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

corrente che diminuisce rispetto alle precedenti quantificazioni è quella per prestazioni sociali. Tutte le altre voci di spesa sono invece previste in aumento: a fine periodo la differenza è di quasi 2 miliardi per le spese di personale, di 700 milioni per le altre spese correnti, di 200 milioni per i consumi intermedi.

Dal lato delle entrate correnti, si osserva un riallineamento alle previsioni del DPEF a partire dal 2010, fino ad arrivare a un maggior gettito di 1,2 miliardi nel 2013. La perdita permanente di imposte indirette (1,5 miliardi) è infatti compensata da un aumento di 2,5 miliardi dei contributi sociali. Un incremento non trascurabile di cui, però, i documenti non forniscono una adeguata motivazione.

Un aspetto peculiare del quadro tendenziale di finanza pubblica, che trova conferma nella RPP, è l'andamento declinante della spesa in conto capitale. Quest'ultima, sia pure in misura minore rispetto alle stime del DPEF, continuerebbe a ridursi in misura consistente, scendendo dagli oltre 69 miliardi del 2009 a meno di 60 miliardi nei 2013. Una preoccupante diminuzione che da sola spiega i due terzi del minore indebitamento atteso nel 2013.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

In conclusione, le revisioni apportate al quadro tendenziale appaiono di entità contenuta e confermano il profilo di fondo dei saldi tracciato nel DPEF. Le revisioni sembrano più che altro orientate a incorporare il miglioramento della spesa per interessi, al fine di compensare correzioni peggiorative per altre voci di spesa e per le entrate indirette.

Al di là del confronto con la situazione prospettata lo scorso giugno, e dunque andando oltre le contenute revisioni migliorative rese possibili dal più favorevole andamento congiunturale e dalla discesa della spesa per interessi, non è inutile ricordare il vero dato di fondo che inevitabilmente viene incorporato anche nella RPP, ossia il forte deterioramento del quadro di finanza pubblica rispetto alle previsioni elaborate a inizio legislatura, immediatamente prima dell'entrata in recessione dell'economia mondiale. Le condizioni non sono tali da permettere una correzione completa di questi andamenti e anche il dato programmatico illustrato nella RPP continua a essere molto lontano dal programma originario.

Nel passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico, l'indebitamento è ora atteso ridursi, in percentuale di PIL, di quattro decimi di punto nel 2011, di 1,2 punti nel 2012, di 1,3 punti nel 2013. Come già nel DPEF, nessuna correzione dei saldi tendenziali è annunciata per il

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

2010, mentre per il periodo 2011-2013 la manovra conserva sostanzialmente le dimensioni già annunciate. Tali importi non comprendono quelle categorie di spese per le quali la "copertura" viene evidenziata di anno in anno con le leggi finanziarie; ciò vale, soprattutto, per le risorse necessarie ai rinnovi contrattuali e per le spese in conto capitale.

**Presidenza del presidente della V Commissione della Camera dei
deputati GIORGETTI**

(Segue LAZZARO). In termini strutturali, secondo le valutazioni governative, l'indebitamento risulterebbe nel 2013 negativo e pari al 2 per cento del PIL, a fronte del sostanziale pareggio indicato nel DPEF 2009. Complessivamente, il peggioramento del saldo non attribuibile alla sfavorevole evoluzione congiunturale è, dunque, commisurato a ben 2,2 punti percentuali. Per la metà, esso è attribuibile alle rettifiche del consuntivo 2008; per l'altra metà è indotto dalla perdita di prodotto potenziale che viene misurato come effetto permanente della crisi finanziaria.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

La vera difficoltà di questa situazione, con cui sarà necessario confrontarsi in un futuro non lontano, è quindi che il deterioramento dei saldi non ha solo natura congiunturale, ma ingloba, al contrario, una rilevante componente strutturale.

In una fase congiunturale sfavorevole, prezioso risulta il sostegno degli investimenti pubblici alla domanda aggregata. Come si diceva in precedenza, in assenza di informazioni sugli obiettivi di entrata e di spesa del quadro programmatico non è possibile valutare appieno il significato di una spesa per investimenti che nel quadro tendenziale risulterebbe ridursi di oltre 9 miliardi tra il 2009 e il 2013.

Va, tuttavia, osservato che già guardando al 2010, anno in cui non si prevedono manovre correttive, si evidenzia per tale spesa una flessione di oltre il 9 per cento.

Si tratta di un andamento sicuramente collegato a due scelte che caratterizzano la manovra di finanza pubblica presentata in Parlamento: il forte calo degli stanziamenti per spese in conto capitale del bilancio dello Stato; la netta riduzione, rispetto al 2009, delle risorse destinate ad accelerare la reiscrizione e il pagamento di residui perenti in conto capitale.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

A ciò va, poi, aggiunta, per il momento, la mancanza di un chiaro disegno di modifica dei meccanismi di funzionamento del Patto di stabilità interno, su cui nel 2009 si è dovuto intervenire più volte proprio per attenuarne gli effetti distorsivi sulle scelte di investimento delle amministrazioni locali.

Per quanto riguarda il primo punto, gli stanziamenti complessivi (spesa corrente e spesa in conto capitale) del Bilancio dello Stato, crescono nel 2010, rispetto al dato iniziale 2009, di oltre il 5 per cento. Un aumento che risulta tuttavia strettamente connesso alle previsioni relative alla missione "debito pubblico". Al netto di tale voce il segno della variazione muta registrando una flessione dello 0,3 per cento che sale allo 0,9 per cento ove non si considerino le risorse destinate alla gestione finanziaria e agli enti territoriali. Si tratta, tuttavia, di una flessione dovuta ai tagli operati alle spese in conto capitale (- 7,5 per cento), mentre la spesa corrente rimane pressoché immutata (+ 0,2 per cento). Una flessione che con poche eccezioni riguarda gli interventi previsti in quasi tutte le missioni.

Riguardo ai crediti maturati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni centrali, nel 2009, con l'assestamento di bilancio, il Governo aveva deciso di accelerare i pagamenti. A tal fine è stato integrato

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

il Fondo per la reiscrizione dei residui perenti con 4,9 miliardi. Una misura che, pur non traducendosi sempre in nuove spese di investimento, rappresentava un indiretto stimolo all'attività economica. Si evitava, inoltre, che, come più volte osservato dalla Corte, che l'inadeguata quantificazione delle risorse iscritte nello specifico fondo di riserva per far fronte alle richieste dei creditori dello Stato potesse innescare un ulteriore circuito debitorio parallelo alla gestione di bilancio, destinato a riflettersi sui prossimi esercizi finanziari. Tale scelta risulta nel 2010 fortemente ridimensionata: pur prevedendo uno stanziamento superiore a quello, iniziale del 2009, l'importo destinato al fondo si riduce da 2,7 a 1,5 miliardi. Va, al riguardo, osservato poi che ad inizio ottobre risultavano reiscrizioni per soli 857 milioni, anche in ragione della lentezza delle procedure richieste.

Non è stato ancora individuato, infine, un percorso condiviso per la gestione del patto di stabilità interno. Si tratta di un elemento importante per garantire il contributo delle amministrazioni locali agli equilibri di finanza pubblica, senza incidere negativamente sulle capacità di questi enti di assicurare un contributo alle dotazioni infrastrutturali necessarie allo sviluppo del Paese. L'impianto del patto di stabilità interno disegnato dal

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

decreto-legge n. 112 del 2008 per il triennio 2009-2011, oltre ad assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento, mirava a superare difficoltà gestionali evidenziate nel 2008. Il nuovo meccanismo ha mostrato fin da subito, tuttavia, elementi di forte problematicità legati, da un lato, agli effetti distorsivi sui saldi di alcune poste contabili (l'inclusione o meno nella base assunta a riferimento e nei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità delle risorse derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e dalla distribuzione di dividendi) e, dall'altro, al permanere di meccanismi che possono indurre una ulteriore compressione della spesa in conto capitale degli enti locali o il forzato rinvio di pagamenti già dovuti. Questa è la ragione per le modifiche che si sono susseguite nell'anno, per pervenire, solo con la legge n. 33 del 2009, di conversione del decreto-legge n. 5 del 2009 e con la legge n. 102 del 2009, di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009 ad una versione definitiva per il solo 2009.

Le modifiche introdotte non hanno, tuttavia, consentito di eliminare gli inconvenienti di un meccanismo che sconta la difficoltà di dover ricorrere a criteri selettivi predefiniti per individuare i soggetti meritevoli di maggiori tutele. Della necessità e dell'urgenza di rivedere le norme di coordinamento vi è una chiara evidenza già a partire dallo stesso decreto-

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

legge n. 112 del 2008 che dà facoltà alle Regioni di adattare per gli enti del proprio territorio le regole ed i vincoli posti dal legislatore nazionale. La legge n. 33 del 2009 assegna un ruolo di coordinamento alle Regioni che possono autorizzare, salvo compensazione degli effetti negativi, le maggiori spese per investimenti degli enti locali del proprio territorio non rilevanti ai fini dei saldi del patto. La legge n. 42 del 2009, di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, conferma questi nuovi spazi riservati alla Regione in ambito patto, limitandoli peraltro all'area delle misure premianti per gli enti virtuosi.

Anche sotto questo profilo una attuazione del federalismo fiscale è quanto mai auspicabile.

**Presidenza del presidente della 5a Commissione del Senato della
Repubblica AZZOLLINI**

(Segue LAZZARO). Per quanto attiene al versante delle entrate, le novità normative del progetto della finanziaria 2010 sono concentrate nel solo

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

articolo 2 e si risolvono nella proroga del sistema di agevolazioni in vigore per le ristrutturazioni edilizie.

Diversamente dalla finanziaria per il 2009 - in cui le misure di carattere agevolativo risultavano ben più numerose e incidevano in misura rilevante sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione, la finanziaria per il 2010 appare, dunque, meno lontana dallo spirito e dai contenuti previsti dalla legge n. 468 del 1978, lasciando poco spazio a provvedimenti di carattere microsettoriale e localistico, oltre che ordinamentale.

Al di là di tali specifici contenuti, la manovra di bilancio per il 2010 si segnala per due aspetti, suscettibili di riportare in primo piano problematiche e rischi più volte richiamati dalla Corte.

Il primo aspetto riguarda il previsto utilizzo, a copertura delle maggiori spese e delle minori entrate, di risorse rinvenienti da talune misure introdotte con la legge n. 102 del 2009. Si tratta, innanzitutto, del maggior gettito (puntualmente quantificato) atteso dai provvedimenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, destinato ad incrementare la dotazione del fondo per interventi strutturali.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Ci sono, in secondo luogo, le maggiori entrate (non quantificate) derivanti dalle disposizioni concernenti il rimpatrio di attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello Stato (il cosiddetto "scudo fiscale").

In entrambi i casi, secondo quanto disposto dall'articolo 16, comma 3 della legge n. 102 del 2009, le risorse sono "integralmente destinate, in conformità alle indicazioni con tenute nel DPEF per gli anni 2010-2013, all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti".

Il ricorso a forme di copertura tuttora indefinite (il cosiddetto "scudo fiscale") o dagli esiti incerti (lotta all'evasione ed elusione fiscale) ripropone una questione più volte sollevata dalla Corte: il rischio cioè di coprire maggiori spese o minori entrate strutturali con maggior gettito frutto di quantificazioni *ex ante* inadeguate e poco trasparenti e non verificabili a consuntivo.

Va anche segnalata la scelta conseguente alla previsione contenuta nell'articolo 3, comma 7 del disegno di legge finanziaria che, per il modo in cui è strutturato, pare prefigurare un diverso impiego delle risorse che dovrebbero affluire dall'operazione scudo fiscale. In sostanza, laddove l'articolo 13-*bis* della legge n. 102 del 2009 ne disponeva l'integrale

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

destinazione all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti, il richiamato comma del disegno di legge finanziaria prevede, ora, il loro versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva riassegnazione al fondo di cui all'articolo 7 -*quinquies*, comma 1, della legge n. 33 del 2009, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze e destinato ad "assicurare il finanziamento di interventi urgenti ed indifferibili, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione e agli interventi organizzativi connessi ad eventi celebrativi".

Il secondo aspetto da segnalare attiene alla previsione contenuta nell'articolo 1, comma 4, del disegno di legge finanziaria che, "al fine di fronteggiare la diminuzione della domanda interna", destina le maggiori disponibilità di finanza pubblica che si realizzassero nell'anno 2010 rispetto alle previsioni del DPEF per gli anni 2010-2013, alla riduzione della pressione fiscale nei confronti delle famiglie con figli e dei percettori di reddito medio-basso, con priorità per i lavoratori dipendenti e i pensionati.

La disposizione evoca analoghi "impegni" assunti con le leggi finanziarie degli anni scorsi: quello, identico, della finanziaria per il 2009 e quelli, diversamente articolati, delle leggi finanziarie per il 2007 e il 2008.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Come per il passato, d'altra parte, si ripropongono le incertezze e i limiti che ne circondano l'attuazione.

Nel definire, indistintamente, le "maggiori disponibilità di finanza pubblica" rispetto alle previsioni, il DPEF sembra tenere conto, non solo delle maggiori risorse che sono il frutto di comportamenti virtuosi strutturali e duraturi (recupero di evasione, maggiore efficienza della spesa pubblica), ma anche degli effetti di fattori non previsti in sede di impostazione del quadro di finanza pubblica. Anche in passato, come più volte sottolineato dalla Corte, tale distinzione non è stata operata e non di rado si è finito per utilizzare l'intero extragetrito per finanziare interventi di riduzione del prelievo. Peraltro, stando a quanto emerge dalla Relazione concernente i risultati derivanti dalla lotta all'evasione fiscale, recentemente presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, l'amministrazione finanziaria non è ancora in grado di effettuare tale distinzione. Resta dunque elevato il rischio che, ove si desse effettivamente attuazione all'articolo 1, comma 4, del disegno di legge finanziaria per il 2010, potrebbero trovare spazio interventi di riduzione del prelievo non compatibili con la reale situazione della finanza pubblica.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Le incertezze ed i rischi fin qui delineati per la manovra sulle entrate si accentuano se si presta attenzione al fatto che le integrazioni apportate dalla legge di conversione (legge n. 102 del 2009) al decreto-legge n. 78 del 2009 sottolineano la necessità di un "raccordo contabile" fra provvedimenti che appaiono insistere sulla medesima base imponibile.

Il riferimento è, da un lato, alle disposizioni (introdotte con l'originario disegno di legge n. 78) relative al contrasto ai paradisi fiscali (articolo 12) e agli arbitraggi fiscali internazionali (articolo 13) e, dall'altro, alle disposizioni (aggiunte in sede di legge di conversione) relative allo scudo fiscale (articolo 13-bis). I due gruppi di norme, a ben vedere, si ispirano al tentativo di incidere su un medesimo fenomeno, dalle dimensioni e dai contorni di difficile determinazione: la detenzione illegale di attività economiche e finanziarie in Paesi a regime fiscale privilegiato. Mentre, però, nel primo caso ad essere colpita è la perpetuazione del comportamento illecito, nel secondo caso (scudo fiscale) l'imposizione trova il suo presupposto nell'interruzione della situazione di illiceità. Sono due facce dello stesso fenomeno, dunque, segnate da un rapporto di alternatività: la scoperta ed il recupero a tassazione di base imponibile ricadente almeno nella previsione dell'articolo 12 della legge n. 102 del

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

2009 escludono per definizione che la stessa base imponibile possa in larga parte rientrare nella previsione del successivo articolo 13-bis e viceversa.

Il *trade off* fra queste due previsioni normative trova, d'altra parte, conferma nel ruolo di deterrenza assegnato alle norme sanzionatorie nel quadro della campagna diretta ad incentivare l'adesione allo scudo fiscale.

La conclusione che precede trova applicazione anche con riferimento al gettito, nel senso che non sarebbe ipotizzabile, con riferimento alla medesima base imponibile, un cumulo di due gettiti: in un caso originato dal "non fare" (conservazione della situazione di illiceità) e nell'altro conseguente al "fare" (adesione allo scudo fiscale). Tale rischio non è attuale, nella misura in cui i documenti di bilancio rechino maggiori entrate solo per quanto riguarda gli articoli 12 e 13, ed è stato oggetto di una previsione simbolica (1 euro). Diversamente, allorquando si avrà contezza del gettito effettivo rinveniente dall'operazione relativa allo scudo fiscale, non sarà più possibile ignorare i suoi riflessi sul gettito a suo tempo intestato alle disposizioni dell'articolo 12 di contrasto ai paradisi fiscali ed utilizzato a pieno titolo a copertura della manovra 2010-2012. Sarà allora giocoforza fare chiarezza su come si saranno distribuiti fra le due opzioni i contribuenti e le attività economico-finanziarie detenute all'estero, avendo

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

cura di evitare il rischio di parziale duplicazione nell'utilizzo di uno stesso gettito.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Lazzaro e lascio la parola ai colleghi che intendono intervenire.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*) Signor Presidente, vorrei porre una domanda sul patto di stabilità interno. Abbiamo letto con attenzione l'allegato 3 (contenuto nella relazione consegnata agli atti dalla Corte dei conti), che fornisce alcune risposte ed indicazioni; tuttavia, vi sono due questioni che a mio avviso meritano di essere approfondite. Innanzi tutto, il passaggio al vincolo sui saldi ha comportato per gli enti locali l'aumento, a volte anche irrazionale, dell'utilizzo delle leve disponibili, in particolare degli oneri di urbanizzazione e delle sanzioni del codice della strada. Per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione, l'abbinato effetto dell'eliminazione del limite di percentuale sulla spesa di investimenti comporta - a nostro avviso - un *deficit* a medio e a lungo termine soprattutto delle strutture; banalizzando, si costruiscono case, ma poi mancano asili e strutture pubbliche.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Sarebbe utile che la Corte dei conti facesse uno studio su questo impatto, considerato che i conti nel brevissimo periodo potrebbero anche quadrare, ma vi è il rischio che a medio termine ci si possa trovare con qualche buco difficile da colmare.

Anche la seconda riflessione riguarda il patto di stabilità interno. Vorrei sapere se, ad avviso della Corte dei conti, potrebbe risultare utile ad esempio differenziare - considerato che il patto di stabilità andrà rivisto - il meccanismo tra grandi Città e piccoli Comuni, per i quali il vecchio e buon sistema del tetto di spesa appariva molto più efficiente rispetto a quello dei saldi.

FLACCADORO. Signor Presidente, rispetto alla prima domanda, accolgo senz'altro lo stimolo e l'invito del senatore Garavaglia perché - come egli ben sa - è interesse della Corte dei conti ed anche mio personale effettuare approfondimenti che riguardino il patto di stabilità interno.

Sul secondo tema, a prescindere dalla possibilità normativa di distinguere comportamenti e percorsi tra piccoli e grandi Comuni, posso affermare - esprimendomi da cultore della materia - che sarebbe utile distinguere il meccanismo del patto di stabilità tra piccoli e grandi enti che

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

hanno comportamenti e necessità di investimento assai diversi tra loro. Naturalmente questo non è il risultato di un'analisi della Corte dei conti, ma - come ho premesso - quello di un cultore della materia che, occupandosi da anni del funzionamento del patto di stabilità, ravvisa la necessità di recuperare una flessibilità anche gestionale, senza ricorrere al continuo adattamento durante l'esercizio e, nel contempo, di tenere conto delle effettive esigenze di investimento degli enti locali. Come è noto, proprio questo esercizio, sul filo del ragionamento che ci aveva visto riferire sul patto di stabilità interno in occasione di una precedente audizione, tendeva a mettere in rilievo i difetti delle misure che intervengono in maniera non selettiva per risolvere le esigenze di enti con caratteristiche molto diverse.

Quindi, riprendendo la domanda del senatore Garavaglia, sottolineo l'opportunità di recuperare flessibilità e di avviare un intervento di coordinamento territoriale (come previsto, tra l'altro, nei disegni di legge ora all'esame dei due rami del Parlamento e nella legge n. 42 del 2009); qualora permanesse un meccanismo verticale, forse potrebbe invece ravvisarsi l'opportunità di prevedere una differenziazione.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

LAZZARO. Signor Presidente, tengo a precisare che naturalmente tutto ciò richiederebbe un intervento legislativo. Si tratta, pertanto, di una scelta che spetta a Governo e Parlamento.

Dal canto suo la Corte dei conti potrebbe seguire le modifiche sia dando un apporto in sede di audizioni o in altri contesti, sia verificando in sede di controllo le conseguenze del nuovo assetto.

VANNUCCI (PD). Signor Presidente, ringrazio anzitutto i rappresentanti della Corte dei conti per la presenza. Il presidente Lazzaro ha criticato la previsione di crescita costante del 2 per cento riferita al periodo 2011-2013; peraltro, occorre tenere presente che per il nostro Paese ciò significherebbe annullare nel periodo di previsione il differenziale di crescita rispetto al resto dell'Europa. Ciò detto, se poi le cose dovessero invece procedere in tal modo ovviamente non potremo che esserne felici.

Tengo in proposito a ricordare che nel corso del quinquennio 2001-2006 abbiamo sempre avuto previsioni di crescita che poi nei fatti non si sono verificate; complessivamente in quei cinque anni, rispetto alle previsioni, abbiamo avuto un differenziale di 10 punti in meno. In realtà, una tecnica di tal genere permette di non fare scelte e di non porsi i

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

problemi esistenti: prevedere una crescita che poi non si realizza vuol dire non affrontare le situazioni problematiche e quindi ritrovarsi in seguito con tutti gli effetti che da queste derivano, anche sul versante dei conti pubblici.

Quanto appena osservato mi porta direttamente ad affrontare il tema della spesa corrente. Presidente Lazzaro, dalla sua relazione e dalla analisi del rendiconto e dell'assestamento è corretto ricavare una crescita piuttosto preoccupante della spesa corrente e un calo di 9 miliardi di quella in conto capitale, inoltre i benefici determinati da minori costi degli interessi, calcolati per quest'anno in 1,7 miliardi, sono andati a coprire spesa corrente, spesa improduttiva. Quando effettuiamo questo tipo di osservazioni spesso ci viene obiettato che, dal momento che abbiamo addirittura proposto operazioni in *deficit spending* non possiamo poi lamentarci se si registra un aumento della spesa corrente, soprattutto in tempi di crisi. Il problema tuttavia sta proprio in questo aspetto, ovvero nella qualità della spesa che, essendo corrente, non è di qualità e non aiuta la crescita.

Poiché credo sia giunto il momento di fare il punto sulle scelte compiute, vorrei un suo giudizio ad esempio sui tagli lineari che sono stati prodotti e che hanno imposto a ogni Ministero una propria finanziaria.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

L'idea che al riguardo ci siamo fatti è che vi sia la tendenza a non tagliare la spesa cattiva, ma quella buona, salvo poi ritornare sui propri passi perché magari si ravvisa la necessità di integrarla. Si segue cioè la linea dei tagli lineari, abbandonando così un orientamento basato sulla revisione della spesa attuata al fine di individuare le sacche di inefficienza e di spesa inopportuna. Vorrei quindi sapere se nell'ambito dei Ministeri si effettui realmente la famosa *spending review*.

LAZZARO. Se mi è consentito vorrei svolgere qualche breve considerazione sulla seconda parte della domanda posta dall'onorevole Vannucci, mentre preferirei lasciare gli aspetti tecnici relativi alla prima parte al consigliere Pala.

Costituisce per me motivo di preoccupazione constatare la diminuzione della spesa in conto capitale, che è poi quella necessaria alla realizzazione delle infrastrutture e delle opere realmente utili al rilancio dell'economia. È chiaro che se diminuisce la spesa in conto capitale - questo è almeno quanto risulta dal bilancio - è difficile trovare le risorse per dare esecuzione ad opere che strutturalmente possano costituire un

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

volano di sviluppo e che, comunque, sono indispensabili per colmare il *gap* infrastrutturale di cui soffre il nostro Paese.

Ritengo quindi che occorra fare ricorso ai capitali privati attraverso il *project financing* di cui tanto si parla, ma bisogna considerare che il privato interviene solo se trova il suo tornaconto, altrimenti non si impegna. Aggiungo anche che per tornaconto non si intende solo quello finanziario, posto che il privato è invogliato ad investire se ha ragionevoli certezze anche in ordine al quadro giuridico complessivo: se non è sicuro di poter riscuotere un credito davanti all'autorità giudiziaria in un ragionevole lasso di tempo, ma anzi sa che forse dovrà aspettare degli anni, non si impegnerà in alcun modo. Occorre pertanto un quadro complessivo di rivisitazione dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione. Sono temi su cui la Corte è da sempre impegnata ed ha espresso le sue opinioni, ma ovviamente nel merito le scelte spettano al Parlamento e al Governo.

PALA. Per quanto riguarda le nostre considerazioni sulla crescita economica, nel documento di cui ha dato lettura il presidente Lazzaro ci siamo limitati a mettere in evidenza quella che a nostro avviso costituisce

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

un'incongruenza, oltre a delle assunzioni che a nostro avviso non sono sufficientemente motivate.

L'incongruenza è data dal notevole scarto esistente tra le valutazioni relative al periodo 2009-2010. Al riguardo premetto che le stime di crescita governative sembrano confermate da tutte le indicazioni congiunturali più recenti e, come sottolineato, possiamo quindi anche immaginare che di qui a fine anno ci possano essere ulteriori correzioni di segno migliorativo, e quindi da questo punto di vista non ci sono considerazioni critiche da avanzare. Al contrario, appaiono assai poco motivate - quindi non completamente comprensibili - le previsioni riguardanti il medio periodo, nell'ambito del quale la crescita del PIL del 2 per cento in termini reali è superiore dello 0,5 per cento all'anno rispetto alle stime pre-crisi. Stando ai dati, quindi, contestualmente si verificherebbe per l'Italia una situazione poco ragionevole, dal momento che il nostro Paese non solo si troverebbe a crescere più della media europea, ma lo farebbe anche a ritmi notevolmente superiori rispetto a quelli del proprio passato, ovvero del periodo precedente alla crisi.

Rispetto a questa previsione il riferimento che abbiamo effettuato - nell'ambito di uno specifico paragrafo del già citato documento - alla

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

sistematica mancanza di informazioni tecniche nei documenti governativi in oggetto è evidente. Infatti, si potrebbe immaginare che una crescita di questo genere, superiore a qualunque valutazione circa i potenziali di crescita stimati dagli organismi internazionali, possa essere giustificata dagli effetti dell'attuazione di riforme strutturali che fanno parte integrante della manovra di finanza pubblica, ma da questo punto di vista, nei documenti programmatici non è contenuta alcuna indicazione. Abbiamo quindi l'impressione che la previsione di medio periodo sia francamente soggetta a fortissimi elementi di rischio e probabilmente irrealistica.

Naturalmente, non è questo un quadro macroeconomico da valutare in sé stesso, considerate le implicazioni evidentissime che in esso vi sono rispetto al dato tendenziale di finanza pubblica (che è poi quello che più interessa in questa sede) che ovviamente - lo abbiamo riscontrato - è di per sé soggetto a forti rischi. Non dimentichiamo che dal 1997, dal periodo successivo all'entrata nell'Unione monetaria europea, l'Italia è l'unico Paese europeo in cui vi è stata una crescita sistematica della spesa primaria in rapporto al PIL e nel quale il parziale equilibrio si è raggiunto esclusivamente utilizzando il dividendo offerto dalla riduzione della spesa per interessi e individuando l'altra valvola di sicurezza in una caduta della

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

spesa per investimenti, molto accentuata e preoccupante anche nelle previsioni tendenziali di medio termine contenute in questi documenti programmatici. Va anche e soprattutto sottolineato che ciò si pone in evidentissimo apparente contrasto con l'ampiezza del programma di infrastrutture che negli stessi documenti programmatici viene evidenziato. Si parla infatti di attivare da qui al 2011 programmi d'investimento per oltre 30 miliardi di euro e ciò si concilia poco con un quadro tendenziale della finanza pubblica in cui gli investimenti scendono di dieci miliardi di euro tra il 2009 e il 2012.

MASCITELLI (*IdV*). Signor Presidente, ringrazio il Presidente della Corte dei conti per l'articolata relazione presentata alle Commissioni congiunte. Si tratta di un documento condivisibile soprattutto nella premessa, laddove la Corte utilizza quello che definirei un eufemismo per segnalare l'inadeguatezza e l'incompletezza dei dati informativi contenuti nei documenti di bilancio al nostro esame. Nel merito condividiamo anche il taglio critico che la Corte ha voluto dare ai contenuti del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Vorrei ora richiamare l'attenzione su due aspetti su cui ritengo utile che la Corte esprima le proprie valutazioni. La prima considerazione - al riguardo si sofferma anche la Corte nell'ambito del suo documento - concerne l'aumento della spesa corrente in alcuni comparti, soprattutto per ciò che attiene ai consumi intermedi. Di questo problema abbiamo parlato anche con il Ministro dell'economia e delle finanze durante la sua audizione, nell'ambito della quale è stato in particolare evidenziato il fatto che nel comparto della spesa destinata al settore sanitario (rinnovo dei contratti, acquisto di prestazioni e servizi), non siano state prese in considerazione le risultanze dell'intesa Stato-Regioni tuttora in corso.

È noto, infatti, che da parte delle Regioni è venuta una richiesta, volta a soddisfare il maggior fabbisogno sanitario per garantire i livelli essenziali assistenziali, per un importo valutato in circa 7 miliardi di euro.

Ieri nel corso della trasmissione televisiva "Ballarò" il ministro Sacconi ha annunciato che di questi 7 miliardi di euro forse ne saranno riconosciuti alle Regioni circa la metà e dunque 3,5 miliardi. Ebbene, nell'ambito di questo fondamentale e vincolante elemento rappresentato dalle maggiori spese del settore sanitario, ritenete che questa voce

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

aggiuntiva attenga solo ad una inadeguatezza dell'informazione, oppure che vada ad incidere sui quadri tendenziali di spesa?

La seconda considerazione è riferita anch'essa ad un comparto particolare della spesa. Si evidenzia, infatti, una diminuzione della spesa per prestazioni sociali di cui si è cercato di dare una duplice lettura in base alla quale tale diminuzione sarebbe, da un lato, da attribuire all'innalzamento dell'età pensionabile, dall'altro, alla previsione di un minore ricorso agli ammortizzatori sociali e quindi al sistema della tutela sociale, ciò nell'ipotesi di un miglioramento nel corso del 2010. Purtroppo, però, le previsioni in realtà non sembrano andare in questa direzione; infatti, se da una parte si è parlato a lungo del superindice OCSE, dall'altra si è sottovalutato il fatto che questo stesso organismo, nell'ambito del suo *outlook* annuale, ha previsto un aumento della disoccupazione la cui incidenza si manifesterà però nel 2010, considerato che questo fenomeno si evidenzia in genere tardivamente rispetto agli effetti devastanti della crisi economica. Su questa previsione di minori spese per prestazioni sociali vorrei che la Corte dei conti esprimesse qualche valutazione aggiuntiva.

Infine, la Corte, nella parte preliminare della sua relazione, fa riferimento alle minori entrate derivanti da imposte indirette, senza però

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

approfondire - probabilmente vi sarà un riferimento negli allegati alla relazione - le ragioni di questa considerazione. Questa è peraltro una *querelle* spesso oggetto di dibattito nelle aule parlamentari, tra chi ritiene che queste minori entrate per imposte indirette siano determinate da un aumento tendenziale dell'evasione e dell'elusione fiscale, e quanti, tra cui il Governo, sostengono, con una teoria più rassicurante, che tale dato sia dovuto ad una semplice ricomposizione dell'IVA e dei consumi a fronte della crisi economica e delle situazioni congiunturali in atto. Anche a questo proposito mi interesserebbe conoscere dettagliatamente le valutazioni della Corte.

FLACCADORO. Per quanto riguarda la spesa sanitaria, le informazioni che sono state fornite nell'ambito della Nota di aggiornamento al DPEF e della RPP sono pressoché nulle, dal momento che non viene riportata alcuna variazione rispetto alla previsione del Documento di programmazione economico-finanziaria, se non l'incorporazione di una maggiore spesa dovuta all'emersione di lavoratori stranieri.

Con riferimento alla domanda specifica relativa al confronto tra Stato e Regioni, credo che quello dei 7 miliardi sia un problema interno, nel

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

senso che si tratta di un importo garantito al quale contribuisce lo Stato rispetto alle Regioni. Negli anni che vanno dal 2001 al 2009 si è assistito ad un allargamento della forbice tra l'importo effettivo della spesa per la sanità e la somma cui contribuisce lo Stato e in proposito abbiamo da sempre sottolineato, sin dal primo Patto per la salute che risale al 2000, la necessità di individuare un meccanismo di responsabilizzazione volto a garantire, una volta definito l'obiettivo di spesa, che da parte delle Regioni venisse un impegno a coprire eventuali disavanzi aggiuntivi.

Nel frattempo, però, questa forbice si è allargata, ed in questo momento vi è un confronto con le Regioni che chiedono, proprio per tener conto di una strutturalità di questi maggiori costi, un riadeguamento del contributo al quale lo Stato è chiamato. Ciò, tuttavia, non dovrebbe - in tal caso il condizionale è d'obbligo - incidere eccessivamente, in attesa dell'accordo tra le due parti, sulle previsioni di finanza pubblica che già incorporano alcuni miglioramenti previsti con il nuovo Patto per la salute.

Naturalmente queste previsioni di finanza pubblica e di spesa sanitaria contenute nei documenti programmatici scontano il pieno realizzarsi dei risparmi previsti con i piani di rientro e con tutte le misure di recupero di efficienza, piani che dovrebbero concludersi entro il 2010. Eventuali

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

allungamenti e quindi integrazioni dei fondi che si prevedono per aiutare le Regioni a rientrare e a recuperare i disavanzi del passato, possono eventualmente incidere sul quadro della spesa complessiva. Mi risulta peraltro che una delle ipotesi fosse proprio quella di assicurare un accompagnamento ulteriore o ulteriori fabbisogni per le Regioni in difficoltà, ed in tal caso ciò potrebbe avere riflessi sulla spesa sanitaria relativa alla pubblica amministrazione. Torno comunque a ribadire che il maggiore confronto riguarda i 3,5 miliardi ai quali si faceva riferimento e credo che attenga ad un bilanciamento interno tra Stato e Regioni sul contributo garantito per il finanziamento della sanità e dunque non ci si stia riferendo a somme aggiuntive che vanno ad incidere sulle previsioni concernenti la pubblica amministrazione.

La revisione intervenuta sul fronte della spesa per pensioni e prestazioni sociali, come rilevato nella nostra relazione, che prende atto solo dei documenti del Governo, nel primo anno è molto modesta e perviene ad un importo di 430 milioni di euro nel 2013, mentre per il settore pensioni sconta l'innalzamento dell'età pensionabile delle lavoratrici presenti nel pubblico impiego. Si tratta in ogni caso di una revisione complessiva e da questo punto di vista i documenti programmatici non ci

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

forniscono indicazioni più precise. A parte l'effetto segnalato che comunque è presente sulle altre prestazioni, quindi sugli ammortizzatori sociali, la riduzione rispetto al quadro del DPEF è molto limitata: parliamo di 82 milioni di euro nel 2010, e quindi di importi abbastanza delimitati rispetto al rilievo complessivo, che pertanto possono costituire miglioramenti delle previsioni di voci di spesa. Non direi dunque che in questo quadro si possa leggere una correzione di tendenza o una sottovalutazione dei problemi, almeno stando alle informazioni circoscritte che abbiamo appreso dai documenti.

MAZZILLO. Per quanto riguarda l'ultima domanda del senatore Vannucci, tengo a precisare che nel nostro documento si evidenzia il fatto che sia stata prevista una ricomposizione delle entrate correnti (diminuiscono le imposte indirette e aumentano i contributi sociali), e si segnala anche che di questo dato non viene fornita alcuna spiegazione, posto che si è in presenza di una previsione di cui non vengono indicati gli elementi che la motivano.

Quanto alla possibilità di verificare se almeno parte di questo minore gettito delle imposte indirette sia dovuta all'aumento dell'evasione e dell'elusione, occorre considerare che ci troviamo su un terreno molto

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

difficile e scivoloso, e che ciò dipende anche dagli indicatori che si utilizzano. Per quanto ci riguarda abbiamo effettuato delle analisi relative al periodo 2004-2007 ed abbiamo riscontrato che se si utilizza un indicatore grezzo, ovvero quello che mette direttamente in relazione il gettito con l'andamento del PIL, si registra un aumento dell'evasione, laddove se si fa ricorso ad indicatori più raffinati, che tengono cioè conto degli effetti in particolare di erosione, nell'ambito dello stesso triennio preso si evince invece una riduzione dell'evasione. Proprio su questo tema abbiamo pertanto attivato un gruppo di studio tra le "Corti dei conti" dei Paesi europei che prende in esame non soltanto le modalità con cui misurare il livello dell'evasione e dell'elusione fiscale, ma anche quelle con cui monitorare l'andamento nel tempo del *fiscal gap*, in particolare di quello dell'IVA, tenuto conto che in tale *gap* è compresa tutta una serie di fenomeni che non riguardano soltanto l'erosione, ma anche effetti dovuti a innovazioni legislative. Quando si effettua un'analisi occorre considerare anche determinati fattori e pertanto si sta cercando di definire a livello europeo degli indicatori da applicare nei diversi contesti nazionali.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

GIARETTA (PD). Ringrazio il presidente Lazzaro e i rappresentanti della Corte dei conti per la puntualità delle loro osservazioni e per i rilevanti contributi offerti al nostro dibattito.

Particolarmente puntuali sono, ad esempio, le riflessioni svolte in ordine ad una certa contraddizione delle previsioni di entrata che si riscontra tra le norme contro i paradisi fiscali e l'intervento sullo scudo fiscale. Proprio su questo punto, poiché tutte le potenzialità della manovra - attualmente assenti, ma che potrebbero essere accertate in futuro in virtù dei proventi dello scudo fiscale - dipende dagli introiti effettivi di questo intervento, vorremmo che la Corte ci indicasse qualche elemento conoscitivo sulla precedente esperienza di applicazione dello scudo fiscale, che all'epoca a fronte del rientro di una serie di capitali ha registrato però un incompleto introito da parte dell'amministrazione fiscale.

MORANDO (PD). Vorrei porre qualche domanda in ordine ad una questione sollevata dalla relazione della Corte dei conti e che costituisce a mio avviso uno degli elementi più rilevanti.

Mi riferisco in primo luogo a quella parte della suddetta relazione che affronta il tema del passaggio dal quadro tendenziale a quello

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

programmatico, ove si mette in evidenza la necessità per gli anni successivi al 2010 di manovre di correzione piuttosto significative. Se ho ben compreso, in sostanza si afferma che se si usa il criterio delle politiche invariate, soprattutto sul versante della spesa in conto capitale e per quanto riguarda i rinnovi contrattuali, indirettamente ciò significa che l'entità della manovra di correzione conseguentemente sale. Mi sembra importante evidenziare questo passaggio perché si sappia che in realtà la cosiddetta neutralità della manovra rispetto all'operazione 2010, per quanto riguarda il periodo 2011-2013 proietta l'esigenza - per esempio al fine di continuare a finanziare, sia pure limitatamente, le ferrovie, l'ANAS, o il rinnovo dei contratti - di manovre di correzione nella parte finale della legislatura, che a quel punto dovranno essere abbastanza significative. Chiedo quindi ai rappresentanti della Corte delle rassicurazioni circa la correttezza, sotto il profilo tecnico, di questa mia interpretazione.

La seconda questione riguarda il dato del peggioramento del saldo in termini strutturali. Da questo specifico punto di vista, mi sembra che la Corte evidenzi che il peggioramento del dato dell'indebitamento sia in larga misura non attribuibile alla congiuntura, posto che si registra un peggioramento complessivo di poco più di tre punti, di cui il 2,2 per cento è

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

derivante da componenti strutturali. Ora, mentre mi è chiaro che la metà di tale perdita derivi dal fatto che il prodotto potenziale si riduce - e quindi l'*output gap* è più elevato - dal punto di vista tecnico non comprendo perché al riguardo la Corte affermi che la metà del peggioramento del saldo "...è attribuibile alle rettifiche del consuntivo 2008;". In sintesi, perché si ritiene che il consuntivo 2008 produca un effetto così significativo dal lato del peggioramento del dato strutturale?

La terza considerazione è in parte di carattere tecnico. Il Governo e la maggioranza affermano - e non mi sto riferendo ad intenzioni non espresse, - che non appena saranno disponibili i dati relativi al gettito dello scudo fiscale, (per il cui versamento è stata fissata la scadenza ultima al prossimo 15 dicembre onde disporre entro il 2009 di informazioni certe circa gli introiti conseguenti all'applicazione di tale provvedimento), si provvederà a mettere in atto tutte quelle misure sotto il profilo sociale o della spesa in conto capitale, che allo stato non è possibile prevedere non disponendo di dati certi circa l'entità delle risorse da destinare.

La Corte dei conti, però, in questa sede ha posto l'attenzione su un aspetto che non avevo ben colto ed a cui invece occorrerà porre rimedio, mi riferisco cioè all'esistenza di un rischio di sovrapposizione di due misure

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

diverse sulla stessa base imponibile, in un caso derivante dal "non fare" l'intervento contro l'utilizzo dei paradisi fiscali - come ha detto efficacemente il Presidente - e, dall'altro, "dal fare", vale a dire dal legalizzare e regolarizzare i capitali esteri. Ciò detto, vorrei sapere se sia corretto affermare che dal punto di vista contabile questo ragionamento, dato per scontato, presenta invece problemi piuttosto seri. Infatti, se a dicembre 2009 si registra un'entrata significativa derivante dal gettito dello scudo fiscale e poi, nell'ambito dello stesso anno, si provvede ad emanare un provvedimento di spesa che troverà applicazione nel 2010, se da un lato si ottiene a consuntivo un significativo miglioramento del dato relativo al 2009, oggi prevedibile, dall'altro, si peggiora in modo assai consistente quello previsto nella manovra per il 2010. Qualora il mio ragionamento fosse corretto, quello che oggi viene dato per scontato, vale a dire l'utilizzo per le spese del 2010 delle entrate aggiuntive del 2009, contabilmente pone il problema di una definizione dei risultati finali sui bilanci 2009 e 2010, tra di loro discostanti e addirittura divergenti. Vorrei in conclusione sapere se questa mia valutazione sia fondata.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

MAZZILLO. Lo scudo fiscale, di cui all'articolo 13 e 13-bis del decreto-legge n. 78 del 2009, si presenta con caratteristiche diverse rispetto a quello precedente, giacché il presente provvedimento si inquadra in un mutato contesto internazionale. Mentre all'epoca esso rappresentava un'opzione che poteva essere effettuata senza particolari rischi aggiuntivi, in questo caso si presume che coloro i quali detengono attività finanziarie all'estero siano preoccupati delle intese raggiunte tra i vari Governi e che quindi ritengano problematico continuare a mantenere attività finanziarie nei paradisi fiscali. Si potrebbe anche ipotizzare che questi capitali vengano regolarizzati in altri Paesi, invece che in Italia, con un evidente problema di concorrenza in quello che è il costo dell'adesione allo scudo fiscale.

La volta scorsa il gettito comunque era stato elevato e si aggirava tra il miliardo e mezzo e i 2 miliardi di euro.

Le criticità che pertanto al riguardo individuiamo sono di due tipi. La prima concerne la dimensione effettiva della base imponibile, posto che nessuno sa a quanto effettivamente ammontino questi capitali; si è parlato di 300 miliardi, ma il metodo seguito per pervenire a questo importo è sicuramente fantasioso. Si potrebbe ritenere che tale ammontare non superi i 100 miliardi, sulla base degli elementi disponibili e che sostanzialmente si

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

riferiscono all'importo dell'Euroritenuta che attualmente affluisce in Italia ed a partire dal quale è forse possibile effettuare delle stime più realistiche. Pertanto, nell'ipotesi vengano rimpatriati 100 miliardi, il gettito sarà di 5 miliardi, nel caso invece ne vengano rimpatriati 50, il gettito sarà di 2,5 miliardi.

Da questo punto di vista l'altra criticità che si pone - e che è stata ricordata anche dal presidente Lazzaro - è data dal fatto che la base imponibile, almeno per quanto riguarda l'articolo 12, quello del contrasto ai paradisi fiscali, è la stessa e ciò significa che occorre tener presente circa 1 miliardo e mezzo di euro.

Naturalmente il problema allo stato non si presenta perché gli effetti dello scudo fiscale sono stati stimati in un euro e quindi attualmente i conti quadrano. La questione si porrà pertanto nel momento in cui si avrà il gettito concreto derivante dallo scudo fiscale, ed a quel punto occorrerà avere la possibilità di verificare quanto di quel gettito è stato "cannibalizzato" rispetto alle entrate di cui all'articolo 12 del decreto-legge n. 78; diversamente lo stesso gettito verrebbe ad essere utilizzato per usi differenti.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Dal punto di vista contabile si tratta di entrate riassegnabili. Il fatto stesso che non sia stato previsto un gettito di dimensioni realistiche, ma semplicemente di un euro, dipende dal fatto che quando si tratta di entrate riassegnabili non si iscrive una previsione, in quanto la spesa corrisponderà esattamente a quella che sarà l'entrata ed è previsto che le entrate degli ultimi due mesi dell'anno possano essere spese in quello successivo. Vigge quindi un meccanismo specifico relativo alle entrate riassegnabili, in cui rientrano quelle derivanti dallo scudo fiscale. Si può anche ipotizzare che negli anni successivi ai rientri dei capitali possa essere associato un gettito che dipende dalla redditività di questi capitali e dal loro impiego. Questo aspetto tuttavia non è stato né analizzato, né quantificato.

PALA. Vorrei solo confermare il ragionamento del senatore Morando. La questione della presentazione delle previsioni tendenziali con la tecnica della legislazione vigente è ormai da anni alla nostra attenzione proprio in considerazione dei problemi che da essa derivano nella lettura dei documenti programmatici. Nessun istituto di ricerca effettuerebbe delle previsioni a legislazione vigente, ma solo a politiche invariate, cercando di immaginare quali potrebbero essere realisticamente le spese delle principali

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

categorie. Invece la scelta di allineare anche le previsioni che riguardano la pubblica amministrazione al modo con cui si costruisce il bilancio dello Stato continua a creare equivoci notevoli. Infatti, le previsioni a legislazione vigente, in ragione della tecnica di previsione adottata, escludono importantissime componenti della spesa; occorre infatti tenere presente che i rinnovi contrattuali non sono contemplati nella previsione e che le spese per investimenti possono essere ricomprese nel quadro a legislazione vigente soltanto per quel che riguarda i finanziamenti fino all'ultima finanziaria, così come non viene in alcun modo considerato il rifinanziamento dei programmi pluriennali.

È chiaro che si tratta di una scelta che vale tanto quanto l'altra, l'importante è che vi sia la consapevolezza che nel caso in cui si opti per una previsione a politiche invariate la manovra correttiva sarà di dimensioni più ristrette, qualora invece si scelga la tecnica della previsione a legislazione vigente, oltre alla correzione del disavanzo bisognerà tener conto di importanti componenti di spesa che emergeranno nel corso del periodo di previsione. Tutto questo, nel DPEF di tre anni fa aveva dato luogo ad una tabellina che indicava le diverse tipologie di spesa da

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

prendere in considerazione e forniva anche una valutazione quantitativa complessiva di dette spese.

Nella nostra analisi dei documenti di bilancio all'esame del Parlamento, il punto più delicato riguarda proprio le spese in conto di capitale. Per ciò che concerne le spese di personale vi invito, tra l'altro, ad esaminare l'allegato numero 1 della nostra documentazione, in cui c'è un tentativo di indicazione che va oltre l'indennità di vacanza contrattuale nel quale potrebbero essere inclusi i dirigenti.

Per le spese in conto capitale occorre però considerare il combinato disposto derivante dalla presenza di un quadro tendenziale a legislazione vigente per categorie economiche abbastanza analitico e dalla mancanza di un quadro programmatico per categorie economiche, posto che quest'ultimo è composto solo da saldi.

È dunque impossibile capire, come accennato in precedenza, se l'ampio programma di sostegno alla politica infrastrutturale, che dal DPEF in avanti è stato sempre confermato nelle intenzioni del Governo, sia ricompreso nei valori relativi alle spese di investimento diretto e a quelle in conto capitale - contributi ed altro - che dovrebbero essere contenuti nel quadro programmatico.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Non esiste quindi un quadro programmatico, ma solo dati relativi a saldi e dunque vi è un'assoluta impossibilità di lettura. Confermo che si deve immaginare comunque che, al di là della correzione del saldo, ci sia da finanziare una quantità di spese rilevanti, considerato che le spese per il personale incidono moltissimo e che quelle spese in conto capitale, che nel tendenziale diminuiscono, nelle intenzioni del Governo sono indicate in forte aumento. Mi pare dunque che la situazione meriti un chiarimento.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per il contributo offerto ai nostri lavori.

Audizione di rappresentanti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno prevede ora l'audizione dei rappresentanti dell'ISTAT. Sono presenti il presidente, professor Giovannini, accompagnato dal direttore centrale delle statistiche strutturali, dottor Monducci, dal direttore centrale per le statistiche economiche congiunturali, dottor Oneto, dal direttore centrale per le indagini su condizioni e qualità della vita, dottoressa Linda Laura Sabbadini e dal

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

dirigente della direzione centrale della contabilità nazionale, dottor Malizia.

Saluto i nostri ospiti e li ringrazio per aver accolto il nostro invito.

GIOVANNINI. È un piacere e un onore essere qui oggi per presentare le riflessioni dell'Istituto nazionale di statistica su un documento così importante.

Conformemente ai suoi compiti istituzionali, l'ISTAT propone un contributo finalizzato a offrire informazioni dettagliate e aggiornate su un insieme di questioni che rivestono cruciale importanza per il disegno delle politiche economiche e sociali. In particolare, il contributo cerca di rispondere ai seguenti quesiti: possiamo affermare che la profonda fase recessiva iniziata nell'estate 2008 si è ormai conclusa? Quali sono gli elementi che possono sostenere una ripresa dell'attività economica nei prossimi mesi? Quali sono state le reazioni delle varie tipologie di imprese alla crisi del commercio internazionale e quali comportamenti caratterizzano l'attuale fase congiunturale? La riduzione del tasso d'inflazione può essere considerata un fenomeno transitorio? Come si è riflessa sul mercato del lavoro la crisi produttiva? Le stime macroeconomiche e di finanza pubblica relative al 2009, contenute nella

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Relazione previsionale e programmatica, appaiono coerenti con i dati finora disponibili? È un elenco di domande abbastanza impegnativo: vedremo se la Commissione concorderà con le risposte che intendiamo offrire.

La fase di recessione internazionale, che dalla seconda metà del 2008 aveva investito con forte intensità tutte le economie avanzate, si è probabilmente chiusa nel corso dell'estate. Negli Stati Uniti e nell'area dell'euro la caduta dell'attività produttiva, molto intensa tra fine 2008 e inizio 2009, è rallentata nel secondo trimestre. Alla decelerazione del ritmo di caduta del prodotto hanno contribuito la tenuta dei consumi interni, sostenuti soprattutto dalla componente pubblica, e le esportazioni nette; è invece proseguita la pesante contrazione degli investimenti. Abbiamo consegnato agli atti delle Commissioni riunite una dettagliata documentazione.

I risultati relativi alla produzione industriale nell'area dell'euro, che nei tre mesi conclusi ad agosto ha segnato un incremento dell'1,9 per cento rispetto al trimestre precedente, confermano la risalita dai bassi livelli raggiunti precedentemente. D'altro canto, chiari segnali di recupero dell'attività si sono registrati in alcune importanti economie emergenti, tra

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

le quali la Cina. L'economia italiana ha condiviso in buona misura il profilo congiunturale dell'area dell'euro, con una netta attenuazione del ritmo di caduta del prodotto nel secondo trimestre. Rispetto ad un anno prima la contrazione è molto forte e ha toccato il 6 per cento. Nel secondo trimestre del 2009 il PIL si è collocato sui livelli raggiunti alla fine del 2001.

Anche in Italia, nel secondo trimestre, l'andamento congiunturale del prodotto ha trovato sostegno nei consumi privati e in un'espansione significativa di quelli pubblici. Il permanere di una dinamica complessivamente negativa è stato determinato in primo luogo dalla prosecuzione della caduta degli investimenti fissi lordi, scesi quasi del 3 per cento rispetto al trimestre precedente e del 15 per cento rispetto a un anno prima.

Presidenza del vice presidente della 5^a Commissione del Senato della

Repubblica Massimo GARAVAGLIA

(Segue GIOVANNINI). In gran parte dei paesi OCSE il settore industriale ha manifestato, a partire dai mesi primaverili, prima una stabilizzazione dell'andamento dell'attività, poi segnali di recupero. In Italia, l'indice della

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

produzione industriale ha toccato a marzo un punto di minimo rispetto alla caduta di eccezionale velocità e dimensione iniziata nel luglio precedente ed è poi rimasto pressoché stabile sino a giugno, su livelli inferiori di oltre il 20 per cento rispetto a un anno prima. Nei due mesi successivi è emersa una risalita di dimensioni sensibili, con un incremento congiunturale del 2,3 per cento a luglio e del 7 per cento ad agosto. Per quest'ultimo dato bisogna comunque essere cauti, data l'eccezionalità della fase congiunturale riferita ad un mese in cui si lavora pochissimi giorni: ciò deve indurre dunque a una certa cautela nel considerare il balzo in avanti registrato ad agosto. I dati di settembre saranno dunque molto importanti per capire il *trend*.

Tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, nella fase più violenta della contrazione, il calo congiunturale della produzione ha riguardato circa il 90 per cento dei comparti. A partire dall'inizio dell'estate la quota di settori che hanno segnato un'evoluzione congiunturale positiva è rapidamente risalita, giungendo a superare il 50 per cento nel trimestre giugno-agosto. Per quanto ancora limitato, il recupero sembra dunque avere un carattere di diffusione settoriale che fa sperare in un suo progressivo irrobustimento. Il comparto dei beni di consumo non durevoli è quello che ha sofferto la crisi

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

in misura minore. Anche per l'energia la contrazione si è interrotta all'inizio della primavera, momento dopo il quale si nota un discreto recupero. All'opposto, i comparti dei beni strumentali e dei beni intermedi, hanno registrato dal periodo di marzo e aprile una stabilizzazione e poi, all'inizio dell'estate, un primo recupero. Un'evoluzione quasi analoga ha riguardato i beni di consumo durevoli. A quest'ultimo risultato ha contribuito l'aumento congiunturale della produzione del settore degli autoveicoli, spinto dagli effetti degli incentivi per l'acquisto di automobili.

Una caratteristica rilevante della recente recessione industriale, in Italia come negli altri Paesi dell'area dell'euro, è costituita dal ruolo trainante assunto dalla componente estera della domanda. La caduta in termini reali del fatturato realizzato sui mercati esteri è stata più che doppia rispetto a quella registrata per le vendite sul mercato nazionale. D'altro canto, anche la sostanziale stabilizzazione osservata nei mesi di maggio-luglio 2009 è stata in gran parte determinata dalla componente estera, scesa dello 0,6 per cento rispetto al trimestre precedente, a fronte di una caduta del 3 per cento di quella interna.

Anche in Italia, l'andamento degli ordinativi ha anticipato l'inversione di tendenza del ciclo industriale, segnando una risalita lenta,

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

ma continua, tra maggio e luglio. Le inchieste dell'ISAE sul clima di fiducia presso le imprese industriali hanno colto nei mesi estivi un consolidarsi della tendenza al miglioramento dei giudizi sulla domanda, senza tuttavia segnali di accelerazione della ripresa. Anche i segnali provenienti dagli indicatori disponibili per il settore terziario confermano l'attenuazione della discesa dell'attività produttiva, in un quadro congiunturale che resta però complessivamente negativo.

Pertanto, rispetto alla prima domanda, possiamo affermare che la profonda fase recessiva iniziata nell'estate 2008 si è ormai conclusa. Per quanto riguarda la seconda domanda, possiamo rilevare che effettivamente vi sono segnali di una ripresa ma ancora fragili.

Come già sottolineato, l'andamento della domanda estera ha condizionato significativamente i livelli di attività del settore industriale. Secondo dati di fonte Fondo monetario internazionale, nel corso della fase recessiva la quota di mercato dell'Italia sulle esportazioni mondiali di merci a prezzi correnti ha subito un deterioramento. Complessivamente, riduzioni della quota hanno interessato l'area dell'Unione europea e tutti i principali Paesi europei. Nello stesso periodo, la Cina ha fatto registrare un notevole aumento del proprio peso sull'*export* mondiale.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Considerando le modificazioni del peso relativo dei diversi Paesi europei sul complesso delle esportazioni comunitarie, nel primo semestre del 2009 si registra un peggioramento della posizione dell'Italia e della Germania, mentre la Francia e la Spagna mostrano lievi segni di miglioramento.

Per l'Italia, la dinamica negativa dell'*export* è proseguita nel 2009, quando si è registrata una rilevante flessione congiunturale nei primi tre mesi (-11,4 per cento), cui è seguita un'ulteriore caduta del 3,9 per cento nel secondo trimestre. A luglio si è registrata una crescita del 3,1 per cento rispetto al mese precedente, sospinta dai beni intermedi e da quelli strumentali per i flussi verso l'Unione europea, e dai beni di consumo per quelli verso l'area *extra* Unione europea. La ripresa congiunturale dell'*export*, comune a tutti i principali Paesi europei, è stata particolarmente intensa per Spagna e Germania.

Complessivamente, nella media dei primi sette mesi dell'anno, il livello di esportazioni italiane è risultato del 23,6 per cento inferiore a quello dello stesso periodo dell'anno precedente, con flessioni più accentuate verso l'area dell'Unione europea (-26,3 per cento) rispetto a

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

quella *extra* Unione europea (-19,7 per cento). In particolare, soltanto i flussi diretti verso la Cina segnalano una lieve crescita.

Nel confronto fra i primi sette mesi del 2009 e il corrispondente periodo del 2008, 48 settori merceologici su 272 hanno registrato un incremento delle esportazioni, mentre il disavanzo dell'interscambio commerciale si è ridotto notevolmente.

Visto il ruolo chiave delle esportazioni nel determinare il ciclo economico italiano, l'ISTAT ha condotto un'analisi specifica (presentata qui per la prima volta) delle imprese esportatrici così da valutare tendenze non rilevabili dai soli dati sui flussi commerciali. Ebbene, tale analisi dimostra come, tra le imprese manifatturiere attive sui mercati esteri sia nel 2008 sia nel 2009, la caduta del fatturato sia stata particolarmente intensa per le grandi imprese, con una diminuzione complessiva del 32,2 per cento. Nei primi sette mesi del 2009, circa il 30 per cento delle imprese ha incrementato le vendite all'estero rispetto al 2008. L'incidenza delle imprese in crescita è massima nei settori ad elevata intensità di ricerca e sviluppo e minima in quelli ad elevate economie di scala. In questo quadro, l'andamento mensile delle esportazioni per dimensione delle imprese evidenzia nei mesi scorsi segni di ripresa, in particolare verso l'area *extra*

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Unione europea con una *performance* rilevante soprattutto delle piccole imprese, seguite da vicino dalle medie e dalle grandi imprese. Queste ultime sembrano invece in relativo ritardo, rispetto agli altri segmenti dimensionali, nell'agganciare la ripresa in corso all'interno dell'area dell'Unione europea. È abbastanza interessante, quindi, la differenza tra l'area dell'Unione europea e quelle *extra* Unione europea rispetto alle dimensioni aziendali.

Nei Paesi dell'area euro, la fase di rapida decelerazione dell'inflazione si è protratta quasi ininterrottamente nel corso del primo semestre del 2009, portando a giugno il tasso tendenziale di variazione dei prezzi al consumo su valori negativi (-0,1 per cento). La diminuzione tendenziale dei prezzi al consumo si è ulteriormente accentuata a luglio; ad agosto, tuttavia, come conseguenza dell'attenuarsi del processo in atto, il tasso tendenziale è risalito a -0,2 per cento da -0,6 per cento dell'anno precedente .

In Italia, nei primi sei mesi del 2009 i prezzi interni, sia alla produzione sia al consumo, hanno risentito della riduzione dei valori medi unitari delle importazioni. La caduta congiunturale dei prezzi all'origine dei beni industriali, che era proseguita a ritmo veloce sino ai mesi primaverili,

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

si è arrestata: i prezzi delle materie prime energetiche hanno mostrato, a partire da giugno, segnali di risalita. Nella media del periodo giugno-agosto l'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti venduti sul mercato interno ha registrato un incremento, rispetto ai tre mesi immediatamente precedenti, dello 0,3 per cento.

La fase di rapida discesa dell'inflazione, che a luglio ha portato il tasso tendenziale di variazione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo ad annullarsi, nei mesi successivi si è interrotta. In particolare, nel mese di settembre, secondo le stime preliminari, il ritmo annuo di crescita dei prezzi al consumo è risultato pari allo 0,2 per cento, di poco superiore rispetto a quanto registrato ad agosto. Il tasso di inflazione acquisito per il 2009 è pari allo 0,7 per cento. Proprio oggi abbiamo diffuso i dati definitivi: consegneremo agli atti delle Commissioni congiunte copia del comunicato stampa rilasciato circa 40 minuti fa.

Nel corso del 2009 l'andamento dell'inflazione è stato fortemente influenzato dalle sue componenti più volatili: al netto dei beni energetici e degli alimentari non lavorati, infatti, il tasso tendenziale di crescita dei prezzi al consumo solo ad agosto è sceso all'1,3 per cento, per poi stabilizzarsi.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

In questo quadro, i prezzi dei servizi mantengono un tasso tendenziale di crescita relativamente elevato (1,6 per cento rispetto ad un anno prima). In particolare, aumentano del 3 per cento i prezzi del complesso dei servizi regolamentati, con incrementi del 3,3 per cento per quelli regolamentati a livello locale e del 2,8 per cento per i servizi regolamentati a livello nazionale.

Nel corso della prima metà del 2009, il differenziale inflazionistico tra l'Italia ed i Paesi dell'area dell'euro si è sensibilmente accresciuto. Tuttavia, a partire da luglio emergono segnali di un'inversione di tendenza.

L'analisi delle distribuzioni delle variazioni dei prezzi al consumo per Italia e l'area dell'euro evidenzia come, in agosto, nel nostro Paese sia maggiore l'incidenza degli incrementi di prezzo di più elevata entità. In particolare, dei circa 90 gruppi di prodotti considerati, il 9 per cento registra in Italia aumenti tendenziali di prezzo superiori al 5 per cento, contro un'incidenza del 2 per cento nei Paesi dell'area dell'euro.

Quindi, alla domanda formulata all'inizio del mio intervento, rispondo che certamente si è registrata una forte disinflazione, anche se in alcuni settori permangono tensioni che vanno tenute particolarmente sotto controllo.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

In linea con il fatto che si sta protraendo la contrazione dell'attività produttiva, le condizioni del mercato del lavoro sono andate peggiorando. Dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro (depurati dai fattori stagionali) risulta che nella seconda parte del 2008 l'occupazione ha registrato quattro consecutive riduzioni congiunturali. In un anno il tasso di occupazione è sceso di oltre un punto percentuale. In confronto a un anno prima, nel secondo trimestre del 2009 l'occupazione è scesa di 378.000 unità, pari all'1,6 per cento. La riduzione ha riguardato in modo più intenso la componente maschile (-2,2 per cento) e le Regioni meridionali (-4,6 per cento).

**Presidenza del Presidente della V Commissione della Camera dei
deputati GIORGETTI**

(Segue GIOVANNINI). Peraltro, come mostrano i dati diffusi oggi (anche in questo caso abbiamo portato una copia del comunicato stampa da consegnare agli atti), le Regioni meridionali hanno già sofferto nella media 2008 una contrazione del PIL superiore a quella nazionale.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

I meccanismi di salvaguardia dell'occupazione e di protezione del reddito, come la cassa integrazione guadagni (CIG), hanno contenuto la caduta dell'occupazione. Secondo la rilevazione sulle forze di lavoro, nel secondo trimestre del 2009 circa 340.000 persone (un numero sei volte maggiore rispetto a un anno prima) dichiarano di non aver lavorato o di avere svolto un numero di ore inferiore alla norma, perché in cassa integrazione guadagni, soprattutto nel Centro-Nord del Paese.

I lavoratori temporanei hanno risentito maggiormente della fase recessiva. Il calo occupazionale di questo gruppo di lavoratori, già significativo nel primo trimestre 2009, si è accentuato tra lo scorso aprile e giugno, per un totale di 294.000 persone in meno su base annua, coinvolgendo nella gran parte dei casi giovani fino a 34 anni. Dall'inizio dell'anno la congiuntura economica negativa si è riflessa sul lavoro autonomo interessando le figure dei piccoli imprenditori dell'industria e del terziario tradizionale, commercio, alberghi e ristorazione, oltre che dei servizi alle imprese. In particolare, la riduzione degli indipendenti (-145.000 persone) si è concentrata nelle aziende fino a cinque addetti e nell'area degli autonomi senza dipendenti, in cui trova spazio anche il cosiddetto popolo delle partite IVA.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Per contro, la permanenza nell'occupazione degli italiani con almeno 50 anni di età, fenomeno da ricondurre in buona parte agli effetti delle riforme pensionistiche, e la domanda di lavoro straniero hanno prodotto un moderato accrescimento dei dipendenti a tempo indeterminato (+61.000 unità). In generale - e questo è abbastanza preoccupante - è continuata a crescere la domanda verso gli impieghi meno qualificati e a bassa specializzazione, che ha interessato la manodopera immigrata, soprattutto femminile nei servizi alle famiglie. L'effetto di questo aumento in termini relativi sul capitale umano italiano va analizzato con attenzione.

Nel secondo trimestre 2009, la riduzione occupazionale registrata nei nuclei familiari e dovuta ai figli (-404.000 unità) è risultata notevolmente più ampia rispetto alla flessione occupazionale dei genitori (-152.000 unità). Questi ultimi sono in maggioranza lavoratori autonomi e vivono soprattutto nel Sud. Il saldo è, invece, positivo in termini di occupati per le famiglie formate da un componente (soprattutto di stranieri o di italiani ultracinquantenni) e per quelle formate da coniugi in coppie senza figli, in gran parte donne straniere impiegate nel settore dei servizi alle famiglie.

A partire dai primi mesi del 2008 il numero dei disoccupati è ininterrottamente aumentato, ma l'aumento registrato nel secondo trimestre

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

2009 rispetto a un anno prima (+137.000 unità) è stato pari a poco più di un terzo della caduta della domanda di lavoro, indicando chiaramente un allargamento dell'area di inattività. Il tasso di disoccupazione si è così portato al 7,4 per cento.

Nel Mezzogiorno, in particolare, è diminuita sia l'occupazione, sia la disoccupazione. Contestualmente è cresciuto il numero degli inattivi (+317.000 su base annua): per la componente maschile, si tratta di persone in età adulta che non cercano un'occupazione perché pensano di non trovarla o che sono in attesa dei risultati di passate azioni di ricerca e di giovani che ritardano l'ingresso nel mercato del lavoro. L'aumento dell'inattività femminile, invece, è dovuto soprattutto alla mancata ricerca di lavoro per motivi familiari. Minori assunzioni e maggiori difficoltà nel rinnovo dei contratti temporanei si sono inoltre riflesse sul tasso di disoccupazione dei giovani fino a 24 anni. Dopo il forte incremento del precedente trimestre, l'indicatore ha registrato tra aprile e giugno 2009 una nuova crescita tendenziale sostenuta portandosi al 24 per cento.

Lo scenario macroeconomico italiano relativo al 2009 contenuto nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) ipotizza l'avvenuta conclusione della fase recessiva e una risalita ancora molto moderata

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

dell'attività produttiva nella seconda parte dell'anno. L'ISTAT, come d'abitudine, ha effettuato una valutazione della coerenza delle cifre contenute nella Relazione previsionale e programmatica.

Sulla base dei dati corretti per gli effetti di calendario, la contrazione del PIL acquisita al secondo trimestre 2009 è pari al 5,1 per cento. La proiezione comporta quindi un recupero limitato, ma significativo, del prodotto nel resto del 2009. I risultati sin qui acquisiti per il terzo trimestre non sembrano in contraddizione con questo profilo di risalita dell'attività complessiva.

La previsione sull'evoluzione dei consumi delle famiglie indica una flessione dell'1,7 per cento nel 2009 che, a fronte di una diminuzione dell'1,8 per cento già acquisita al secondo trimestre, implica una modestissima espansione nella seconda metà dell'anno. Implicitamente, si ipotizza un'evoluzione non difforme da quella più recente, con un miglioramento del clima dei consumatori, nonostante il deterioramento del mercato del lavoro. Dal lato dei consumi collettivi, la crescita prevista (+0,5 per cento) è decisamente inferiore a quella implicita nel livello registrato nel secondo trimestre e, per realizzarsi, dovrebbe vedere una

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

significativa discesa dei consumi collettivi nei due trimestri successivi (con cali congiunturali medi superiori all'1 per cento).

Per quel che riguarda gli investimenti fissi lordi, lo scenario della Relazione previsionale e programmatica ipotizza una contrazione significativamente inferiore a quella già acquisita nel secondo trimestre e quindi richiede una netta inversione delle tendenze recenti. Nel caso degli investimenti in costruzioni la proiezione è più cauta, ma nel caso dei beni strumentali il calo previsto implica un recupero sostanziale nella seconda parte dell'anno, un risultato che necessiterebbe di un sostanziale miglioramento delle aspettative, tale da controbilanciare gli effetti negativi dell'eccesso di capacità produttiva presente in molti comparti.

Infine, le proiezioni relative al mercato del lavoro sembrano considerare una dinamica della domanda e dell'offerta con qualche discontinuità rispetto all'evoluzione recente. Per le unità di lavoro si prevede una contrazione annua del 2,5 per cento, che corrisponde a una diminuzione congiunturale media dello 0,6 per cento nei restanti due trimestri, con un rallentamento rispetto alla discesa dei primi due. D'altro canto, la proiezione relativa al tasso di disoccupazione implicherebbe un marcato aumento rispetto al livello registrato nel secondo trimestre: tale

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

sviluppo sarebbe coerente con una interruzione della contrazione dell'offerta di lavoro registrata nell'ultimo anno.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, la Relazione previsionale e programmatica introduce alcuni aggiornamenti delle stime del quadro macroeconomico, tuttavia le significative revisioni apportate ai quadri di base adottati nel DPEF non hanno comportato modifiche sostanziali alle previsioni di finanza pubblica, sia in termini tendenziali che programmatici.

Vorremmo segnalare in particolare un dato riguardante il 2009. Poiché le proiezioni 2010-2013 poggiano sulle previsioni dell'anno in corso, si è ritenuto utile fare un semplice esercizio di verifica circa la plausibilità di queste ultime. I risultati forniscono indicazioni di una loro sostanziale conferma per quanto riguarda le spese, le quali si attesterebbero su un livello in percentuale del PIL del tutto simile a quello previsto nella Relazione previsionale e programmatica. Viceversa, l'evoluzione delle entrate, in particolare di tipo fiscale e contributivo, risulta meno favorevole. Come conseguenza, l'indebitamento netto potrebbe risultare leggermente più elevato. Considerando però le incertezze legate ai dati disponibili e la limitata entità degli scarti riscontrati, le cifre esposte nella Relazione previsionale e programmatica risultano sostanzialmente condivisibili, con

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

possibili rischi dovuti all'impatto della fase recessiva sulle entrate fiscali nella seconda metà dell'anno.

Il risultato negativo del saldo primario desta preoccupazione, soprattutto in una situazione di debito pubblico e di spesa per interessi strutturalmente elevati e, come si è visto, in ulteriore aggravamento a causa del prevedibile aumento dei tassi di interesse nei prossimi anni. Il rischio che una tale situazione sfoci in una ripresa della spirale di autoalimentazione del debito va fronteggiato ed evitato con misure adeguate.

A questo proposito può essere utile qualche osservazione sulla coerenza fra indebitamento netto e debito tendenziali. In particolare, si fa riferimento allo *stock-flows adjustment* per la parte relativa alla differenza fra fabbisogno del settore pubblico e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Infatti, mentre fino al 2009 il differenziale fra i due saldi è positivo e rilevante (0,6 per cento nel 2009), con impatto quindi sulla crescita del debito (la cui variazione riflette essenzialmente l'andamento del fabbisogno), dal 2010 in poi il differenziale cambia di segno. A parità di tutte le altre condizioni, ciò implica una evoluzione

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

meno rapida del debito, con una retroazione positiva sull'indebitamento via spesa per interessi.

Tale andamento più favorevole del fabbisogno sembrerebbe derivare sostanzialmente dall'intenzione espressa dal Governo già nel DPEF di procedere, nonostante una situazione certamente non favorevole dei mercati finanziari, "nel percorso di privatizzazione quale strumento che potrà comunque contribuire a una riduzione del debito pubblico". Nel DPEF erano indicate, pertanto, alcune possibili cessioni di partecipazioni in imprese pubbliche o apertura all'ingresso di privati nel capitale di Poste, Poligrafico, SACE, Tirrenia e Fincantieri. Tale intenzione potrebbe trovare riflesso, quindi, nella riduzione della discrepanza citata fra fabbisogno e indebitamento netto, anche se a rigore essa dovrebbe non influenzare il fabbisogno, in quanto le operazioni di privatizzazione dovrebbero essere finalizzate al fondo ammortamento titoli di Stato per finanziare operazioni di *buy-back*. In ogni caso, qualche dubbio sorge sulla sostenibilità dell'ipotesi di inversione della discrepanza fra i saldi, specialmente se si considera che si è deciso di intervenire a sostegno della liquidità del settore privato con interventi finalizzati ad abbattere i debiti pregressi (in particolare verso fornitori): tale operazione richiede il reperimento di mezzi

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

finanziari e impatta, quindi, sul debito; inoltre, data l'entità delle consistenze coinvolte, essa non può essere conclusa nello spazio di un solo esercizio (quello in corso), ma richiede un periodo più lungo.

In conclusione, in questo intervento si è cercato di rispondere ad alcuni dei principali quesiti che analisti e *policy makers* si pongono in queste settimane. L'attenzione alla dinamica congiunturale non deve peraltro far dimenticare le problematiche di medio-lungo termine che hanno rallentato l'evoluzione dell'economia italiana nell'ultima decade.

Come documentato in varie edizioni del rapporto annuale dell'ISTAT, l'evidenza statistica disponibile consente analisi estremamente ricche e variegata della realtà economica e sociale, alle quali si rimanda per opportuni approfondimenti.

A tale proposito va ricordato in questa sede come la produzione di tale evidenza, sempre più dettagliata e comparabile con quella prodotta dai *partner* europei, venga assicurata dall'ISTAT nonostante le risorse scarsissime destinate alla statistica pubblica, che rendono l'Italia fanalino di coda (davanti alla sola Turchia) nei confronti internazionali per spesa *pro-capite* o in percentuale del PIL, con valori inferiori alla metà di quelli tipici della Francia o del Regno Unito.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

In assenza di modifiche della proposta di legge finanziaria, nel 2010 il bilancio dell'ISTAT verrà ulteriormente ridotto da circa 170 a circa 150 milioni di euro, esponendo il Paese al rischio (se non alla certezza) di incorrere in infrazioni delle norme comunitarie in materia statistica, le quali appaiono in continua espansione. Solo negli ultimi due anni sono stati adottati circa 15 nuovi regolamenti!

È importante che il Parlamento sia cosciente di questa gravissima situazione e, possibilmente, vi ponga rimedio. Peraltro e concludo, va segnalato che i censimenti generali del 2011, anch'essi previsti da norme comunitarie, hanno per ora trovato una copertura finanziaria parziale, pari a circa un quinto. L'eventuale impossibilità di svolgere i censimenti della popolazione, delle abitazioni e delle attività economiche avrebbe non solo effetti gravissimi sulla qualità dell'intero spettro delle statistiche economiche e sociali per tutto il prossimo decennio, ma comporterebbe multe molto consistenti, di entità sostanzialmente simile al costo complessivo da sostenere per effettuare i censimenti stessi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre eventuali domande, colgo l'occasione per fare i miei

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

complimenti al professor Giovannini, recentemente nominato presidente dell'ISTAT, che dunque partecipa per la prima volta ad una seduta riferita all'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio.

MORANDO (PD). Rivolgo al presidente Giovannini due domande. La prima è relativa ad un aspetto che non è stato affrontato ma temo che l'ultima parte della relazione del Presidente abbia a che fare con il limite alle possibilità di analisi, determinato anche dalla particolare esiguità delle risorse disponibili. Tuttavia, vorrei sapere se ci sono informazioni su crescita, mantenimento ai livelli precedenti o diminuzione dei livelli di disuguaglianza nel Paese. Le rivolgo questa domanda perché ritengo convincente l'analisi di quanti sostengono che la crescita dei livelli di disuguaglianza negli ultimi 15 anni è stata una delle basi che ha poi determinato i due squilibri di fondo da cui nasce la recessione di dimensione internazionale che si sta conoscendo, con un eccesso di risparmio da parte della Cina e dei Paesi emergenti e una drammatica carenza di risparmio negli Stati Uniti. Siccome si sta discutendo di come uscire dalla crisi, anche a livello strutturale e al di là dei dati congiunturali, mi chiedo se si dispone di informazioni per il nostro Paese sui livelli di

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

disuguaglianza e, in caso contrario, se non sia il caso di disporre di un programma specifico di approfondimento di questo tema. Infatti, sembrerebbe provato che i livelli di disuguaglianza, crescenti o no che siano, hanno anche qualche peso nel determinare risposte a domande riferite alla capacità o no della società - domande che riguardano in particolare la nostra attività politica - di influenzare direttamente l'andamento dell'economia. Si dispone di informazioni al riguardo?

La seconda domanda è relativa all'andamento delle entrate per la componente imposte indirette. Si evidenzia un andamento dei consumi che sembrerebbe non giustificare, prima di analisi più approfondite, una caduta delle imposte indirette così significativa. Oppure quanto sto dicendo è sbagliato perché tutto sommato, secondo i dati a vostra disposizione, c'è coerenza tra l'andamento dei consumi e la caduta delle entrate? È evidente il significato politico della risposta corretta a questa domanda disponendo delle informazioni necessarie. È una situazione in cui l'elasticità delle entrate riferite alle imposte indirette è normale oppure si ritiene che sia anomala, segnalandosi dunque l'accrescersi di un fenomeno di evasione ed erosione riferito al nostro Paese da tempo?

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

MASCITELLI (*IdV*). Considero interessante la pagina 12 della relazione dell'ISTAT consegnata agli atti delle Commissioni congiunte, che propone l'esame del comparto dell'occupazione con riferimento a due aspetti. Il primo riguarda il fenomeno dell'inattività che è stato messo in risalto molto chiaramente dal vostro istituto: si fa riferimento alla figura 11 e ai parametri statistici che sostanzialmente riscontrano una diminuzione dell'inattività al Nord, una situazione stabile al Centro e una forte espressione del fenomeno dell'inattività nel Meridione.

Vorrei sapere se studi comparati e analisi sul mondo del lavoro vi danno elementi tali da giustificare il fenomeno dell'inattività in sostanziale riferimento, come è stato scritto nella relazione, ad un generico fenomeno psicologico di scoraggiamento oppure se avete elementi di valutazione anche per altre situazioni di politica strutturale che possono avere inciso nella domanda di lavoro nel Meridione. Porto un esempio tra tanti: le chiedo se possa avere inciso l'eliminazione della misura dell'automaticismo del credito d'imposta per le piccole e medie imprese che le ha messe in difficoltà ed ha ridotto conseguentemente la tendenzialità di una maggiore offerta del lavoro.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

La seconda considerazione che vorrei fare riguarda le difficoltà nel rinnovo dei contratti temporanei, ovvero quel settore del mondo lavorativo sul quale sono state fatte diverse analisi. Si è parlato del fenomeno dei lavoratori invisibili, cosiddetti perché spesso il tasso di disoccupazione di questi lavoratori non viene rilevato nelle statistiche. Infatti, quando un contratto non viene rinnovato il lavoratore sta a casa e forse nessuno se ne accorge. Nella valutazione della crescita tendenziale di cui avete parlato, che si attesta intorno al 24 per cento, vorrei qualche ulteriore chiarimento e anche qualche quantificazione, se è in vostro possesso, per quanto concerne i numeri in termini assoluti. In fondo, oltre che di statistiche parliamo anche di persone.

MORANDO (PD). Vorrei chiedere al Presidente un'informazione sull'orientamento dell'ISTAT a proposito dell'imputazione all'anno delle entrate derivanti dallo scudo fiscale in relazione agli eventuali progetti che si intenderà finanziare con quegli introiti. È molto rilevante a questo scopo, infatti, conoscere la posizione dell'ISTAT, in rapporto al fatto che EUROSTAT alla fine classificherà queste entrate. Lo chiedo in rapporto all'affermazione che quelle entrate saranno utilizzate nel 2010.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

GIOVANNINI. In primo luogo, vorrei rispondere in merito alle disuguaglianze. L'ISTAT ha pubblicato nei mesi scorsi i dati sulla povertà 2008, vincendo così una specie di gara con altri istituti di statistica internazionali, che invece spesso pubblicano gli indicatori su questi fenomeni con maggiore ritardo. Inoltre, l'ISTAT ha introdotto, anche qui innovando rispetto a pratiche di altri Paesi, misure della povertà assoluta e non soltanto relativa. Da questo punto di vista, i dati disponibili al 2008 segnalano che la povertà relativa è fondamentalmente stabile, ma si aggrava la situazione di chi già stava peggio, ovvero della parte bassa della distribuzione.

Ricordo anche che, secondo i dati OCSE pubblicati due anni fa, l'Italia insieme agli Stati Uniti è il Paese che nell'ultimo decennio ha visto peggiorare la distribuzione dei redditi in misura maggiore rispetto ad altri, a favore dei più ricchi. In particolare, ancora nel 2008, si registra un incremento significativo della povertà assoluta al Sud. Tuttavia, il tema della disuguaglianza è più ampio; infatti, essa non va soltanto considerata in riferimento al reddito o alla ricchezza ma anche nell'accesso ai servizi (disuguaglianza di servizi sanitari, di assistenza): tutte le dimensioni del

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

benessere hanno a che fare con disuguaglianze. È per questa ragione che l'ISTAT intende aumentare la fornitura di dati e la presentazione soprattutto della distribuzione degli indicatori per le diverse tipologie di famiglie o di individui, proprio per accentuare la capacità di analisi delle disuguaglianze in senso lato. C'è però un ulteriore elemento da considerare, soprattutto nel momento in cui vogliamo confrontarci con i Paesi europei. In Europa è stata avviata un'indagine, la cosiddetta Eu-Silc (*European Statistics on Income and Living Conditions*), un progetto particolare perché ha una componente notevole di dati longitudinali, che ci consente cioè di analizzare nel tempo come evolvono specifiche categorie di individui. L'ISTAT ha l'intenzione, ma non i fondi, di anticipare la produzione di questi indici: infatti, secondo i calendari comunitari, i dati sul 2009 verranno resi esponibili nel 2012, un po' tardi per chi, come voi, è chiamato a prendere decisioni e a valutarne i relativi impatti nel breve termine. In teoria, l'ISTAT potrebbe ridurre questo ritardo fundamentalmente a 12 mesi, cioè fornire dati relativi alla fine dell'anno entro la fine dell'anno successivo. Purtroppo, però, abbiamo le capacità tecniche ma non i finanziamenti.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

In merito alle entrate derivanti dallo scudo fiscale, pregherei il dottor Malizia di intervenire, mentre per quanto concerne le domande sul mercato del lavoro, se è solo scoraggiamento o se ci sono fenomeni strutturali più di lungo termine, come si nota dai dati, questo aumento di inattività, delineato dalla figura 11 della relazione, è concentrato nel Mezzogiorno, dove abbiamo anche visto come il taglio delle prestazioni a tempo determinato, dei contratti a termine, per esempio, ha colpito maggiormente; quindi, l'elemento congiunturale è certamente molto forte. Tuttavia, se è vero, come è vero, che la ripresa verrà ma non sarà vigorosa, come un po' tutte le previsioni indicano, il riassorbimento di queste posizioni sarà altrettanto lento. Anzi, com'è stato segnalato nella relazione, la cassa integrazione guadagni e gli altri strumenti hanno molto ridotto l'impatto sulla disoccupazione, finora soprattutto nel Centro Nord. Abbiamo anche visto in precedenza quei dati sulla riorganizzazione delle piccole e delle grandi imprese, a seconda del commercio con l'estero; gli elementi che quindi incideranno sulla domanda di lavoro al Mezzogiorno sono molto variegati e possono alla fine produrre effetti non necessariamente permanenti, ma neanche di brevissimo termine.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Per quanto concerne i lavoratori cosiddetti invisibili e l'eventuale impatto sulla disoccupazione, vorrei chiarire che i tassi di disoccupazione che pubblichiamo provengono da indagini statistiche e non da dati amministrativi. La condizione lavorativa o non lavorativa è ricavata attraverso un insieme di domande che nel questionario tendono a capire che tipo di persona abbiamo di fronte. Da questo punto di vista, il fatto che un individuo perde un impiego a tempo determinato, un contratto di collaborazione coordinata e continuativa per esempio, ma esercita comunque un'attività lavorativa retribuita, seppure di qualche ora, ci fa classificare quella persona tra gli occupati e non tra i disoccupati, anche se sottooccupata, perché poi naturalmente forniamo anche i dati per numero di ore lavorate. Riteniamo che in questo modo gran parte anche del lavoro nero sia colto, perché la situazione è analizzata dal lato degli individui e non delle imprese; però è certamente vero che l'area della inattività in senso lato, quindi anche della sottooccupazione, è cresciuta notevolmente, e in tutte le fasi cicliche negative questo è un dato normale.

MALIZIA. Riguardo alla prima domanda, finalizzata a capire se il calo del gettito fiscale è più significativo di quanto implicito nella dinamica dei

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

consumi, non ci possiamo sbilanciare perché per poter fare valutazioni sull'impatto di una crescita del fenomeno evasione è necessario effettuare un'analisi mirata e disporre di dati che al momento non riteniamo sufficientemente solidi. Qualche considerazione invece si può fare rispetto all'andamento del gettito complessivo: da un lato, ci sono problemi di composizione del gettito stesso e, dall'altro, problemi anche comportamentali.

Per quanto riguarda in particolare l'IVA, quest'ultima è crollata dal punto di vista della componente prelevata sulle importazioni ed è scesa invece in misura meno significativa per quanto concerne la parte relativa agli scambi interni, con qualche segnale di leggera ripresa negli ultimi mesi. Comunque il dato sugli scambi interni è superiore a quello relativo alla caduta dei consumi. Su questo può avere inciso - come ultimamente alcune analisi hanno sottolineato - anche il comportamento dei contribuenti, dei soggetti delle partite IVA, che hanno in qualche modo posticipato la dichiarazione e il connesso versamento per problemi di liquidità. In questo caso assistiamo ad un effetto di modificazione dei comportamenti normali, dettato proprio dalla particolare fase congiunturale che stiamo attraversando.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Altri problemi riguardano invece gli effetti di composizione. Le imposte legate ad alcuni settori, in particolare al mercato immobiliare (imposte di registro, di bollo, ipotecarie, catastali), sono crollate, ma ciò attiene al particolare mercato di riferimento, altre imposte invece hanno tenuto maggiormente. Ciò è avvenuto, ad esempio, per l'imposta sugli oli minerali, che ha registrato una dinamica in riduzione molto più contenuta. Complessivamente occorre tener presente tutti questi fattori nello spiegare l'andamento complessivo del gettito fiscale, se ci si limita alla parte delle imposte indirette.

Per quanto riguarda le imposte dirette, occorre sottolineare molte altre questioni. Cito ad esempio quella dell'IRPEF. La componente IRPEF sui redditi da lavoro dipendente ha tenuto perché la parte relativa al pubblico impiego, che ha beneficiato dei rinnovi contrattuali, ha sostenuto il gettito IRPEF. È invece scesa non solo la parte dei redditi da lavoro dipendente del settore privato, ma soprattutto quella connessa al lavoro autonomo.

Infine, per quanto concerne la domanda sullo scudo fiscale, quella più delicata, devo sottolineare che in questo caso un problema si pone. Date le norme, così come redatte, e considerata in particolare la scadenza fissata

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

al 15 dicembre, dal punto di vista tecnico non vi sono molti spazi per poter considerare il gettito che ne deriva nell'esercizio 2010, da un punto di vista di competenza economica. Pertanto, *rebus sic stantibus*, riteniamo che il gettito complessivo debba essere registrato nell'esercizio 2009 in termini di conti nazionali.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ISTAT per le preziose informazioni fornite.

Presidenza del presidente AZZOLLINI

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione dei rappresentanti del CNEL.

È presente il professor Antonio Marzano, presidente del CNEL, accompagnato dai suoi collaboratori. Saluto e ringrazio i nostri ospiti e cedo subito la parola al professor Marzano.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

MARZANO. Signor Presidente, in considerazione dello scarso tempo a disposizione procederò ad esporre una sintesi della posizione del CNEL descritta analiticamente nella documentazione depositata agli atti delle Commissioni congiunte..

Il Consiglio dell'economia e del lavoro è chiamato, in base alla nota legge n. 936 del 1986, ad esprimere osservazioni e proposte sulla Relazione previsionale e programmatica e a contribuire all'elaborazione della legislazione, che comporta indirizzi di politica economica e sociale, esprimendo pareri e compiendo studi e indagini.

Sulla manovra economica per il 2010 il CNEL, ed io per esso, esprime preoccupazione e istanze delle parti sociali, imprese e sindacati, di fronte ad una congiuntura obiettivamente difficile. Sulla manovra economica per il 2010 complessivamente intesa si riserva di esprimere osservazioni e proposte anche nel momento in cui - i primi di dicembre come annunciato dal Governo in sede parlamentare - saranno presentati ulteriori provvedimenti alla luce di un successivo quadro di finanza pubblica. Il quadro economico internazionale e le tendenze dell'economia italiana al suo interno sono oggetto di forte incertezza.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Signor Presidente, onorevoli parlamentari, la mia opinione è che il problema di questa fase storica, non solo italiana, è l'estrema incertezza, che in parte deriva anche dalla globalizzazione, che, pur producendo molti effetti positivi, trova i vari Paesi in qualche modo sguarniti di fronte ad eventi o fatti che si verificano al di fuori dei confini nazionali e che pervengono nel sistema economico nazionale senza possibilità di poterli prevenire. Basti pensare, ma non è il solo caso, alla crisi finanziaria internazionale, che non è certo nata in Italia oppure, se preferite, ai problemi derivanti dal prezzo del petrolio e delle materie prime di cui il Paese purtroppo è privo. Il nostro sottosuolo a volte ci porta un terremoto, ma non ci sono materie prime e quindi l'Italia è particolarmente esposta a questi eventi esterni e all'incertezza che da ciò, anche se non soltanto da questo, deriva.

L'evoluzione della crisi riflette l'interazione di diversi fattori, la cui sovrapposizione può determinare esiti ancora difficili da decifrare. Pur nella complessità dello scenario, è possibile effettuare una sintesi dei diversi elementi, finalizzata a cogliere almeno alcuni fatti più significativi delle tendenze in atto. È chiaro che l'andamento ciclico dell'economia italiana resta fortemente condizionato dall'evoluzione del quadro

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

macroeconomico internazionale, cui già facevo riferimento poc'anzi, con poche opportunità di seguire traiettorie sganciate dalla congiuntura esterna, in particolare da quella europea. Preoccupante è però il fatto che in questo quadro l'economia italiana rischi di mantenere ancora un significativo *gap* di crescita rispetto alle altre economie avanzate, *gap* che si porta dietro da qualche anno.

La dimensione della crisi è stata pesante nel nostro Paese e adesso vi è il rischio che l'intensità della ripresa possa risultare inferiore a quella degli altri Paesi europei.

Il fatto che l'Italia sia stata colpita dalla crisi, almeno prendendo a riferimento la dimensione delle perdite di PIL, si inquadra certamente all'interno di una tendenza di fondo in corso da diversi anni. La recessione si è andata dunque a sovrapporre per l'Italia ad un *trend* già debole, generando una pesante caduta del PIL. A titolo personale ricordo che il fenomeno è comune a molte economie. Nel 2008, l'Italia ha registrato una diminuzione dell'1 per cento del PIL reale, l'Irlanda del 3 per cento. Nel 2009, secondo stime EUROSTAT, la riduzione registrata in Italia in termini di PIL è pari al 4 per cento, in Germania del 5 per cento, in Irlanda

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

del 9 per cento e la media europea è del 4,1 per cento. Il quadro è dunque complessivamente preoccupante.

Si deve aggiungere quindi un secondo aspetto, legato al fatto che la crisi ha in generale colpito in maniera particolarmente intensa il settore industriale. Non stupisce che fra le economie avanzate quelle che hanno mostrato la recessione più grave siano state proprio quelle caratterizzate da un maggiore peso dell'industria manifatturiera nell'economia, ovvero Germania, Giappone e Italia. Fra gli elementi che potrebbero avere concorso ad acuire la dimensione delle perdite di prodotto in Italia rispetto a quanto osservato in altri Paesi vi è infine anche la minore reazione consentita dalla politica di bilancio, data la situazione complessiva della finanza pubblica. A completamento dell'informazione e a titolo personale aggiungo che nel 2007, in Italia, il rapporto tra il *deficit* e il PIL è stato dell'1,5 per cento, cioè minore rispetto alla Francia e nel 2008 è stato invece pari al 2,7 per cento. L'Europa a 27 ha registrato un valore pari al 2,3 per cento e l'Europa a 15 dell'1,9 per cento.

Vi sono però dei segnali positivi. Ricordo che gli ordinativi dell'industria da parte estera sono aumentati, a luglio, in Italia, del 15,6 per cento; la produzione industriale è aumentata a luglio del 2,4 per cento e ad

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

agosto del 7 per cento; le esportazioni verso i Paesi dell'Unione europea sono aumentate, sempre a luglio, dell'1,7 per cento e del 3,1 per cento nel complesso degli scambi commerciali. Ci sono dunque dei segnali positivi, ma non siamo in grado di definirli come certi. Oltretutto accade che a seconda dei mesi risultino a volte contrastati e altre rafforzati. L'incertezza, dunque, rimane ed è tale incertezza che ispira la posizione del CNEL.

Per quanto riguarda i consumi, in Italia - così come accaduto in diverse altre economie - la dimensione della recessione è stata accentuata dalla contrazione delle esportazioni e della domanda delle imprese, nella componente degli investimenti e del ciclo delle scorte, prima che nei comportamenti di spesa dei consumatori. Effettivamente le famiglie non hanno in genere subito ancora completamente le conseguenze della crisi; nel 2009, a fronte della caduta di occupazione e reddito che ha colpito in particolare le fasce più deboli della popolazione, ci sono stati i benefici di una serie di fattori di sostegno che hanno attenuato le conseguenze della recessione sui loro bilanci: la caduta dei prezzi delle materie prime, che ha portato ad una caduta dell'inflazione; le politiche di bilancio a sostegno del reddito e della spesa dei consumatori; la politica monetaria, che ha ridotto di molto il costo del debito per le famiglie più indebitate. Questi tre canali,

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

cumulandosi, hanno di fatto attutito di molto le conseguenze della crisi sui consumatori, anche se il peso di ciascuno di essi è risultato diverso a seconda delle economie considerate.

Una differenza importante fra gli Stati Uniti e l'Eurozona sta poi nella diversa reazione del mercato del lavoro alle perdite di prodotto, con cadute marcate dell'occupazione negli Stati Uniti e reazioni più contenute in Europa, ad eccezione però della Spagna. Uno dei problemi che si affacciano, in prospettiva, è legato al fatto che gli impulsi al reddito derivanti dal cambiamento delle politiche e dalla caduta dei prezzi delle materie prime sono per loro natura di carattere transitorio e presumibilmente tenderanno a smorzarsi nei prossimi mesi. Nel 2010, con tutta probabilità, le famiglie potrebbero non godere più di questi sostegni o di alcuni di essi, con una situazione che verrà ad aggravarsi soprattutto nell'Eurozona, dove le conseguenze occupazionali della recessione tenderanno a manifestarsi pienamente proprio nei prossimi mesi e dove senza politiche attive di bilancio proseguirà la diminuzione dell'occupazione autonoma e si accentuerà la caduta dell'occupazione dipendente, anche in relazione al fatto che un numero rilevante di occupati a termine potrebbe subire il mancato rinnovo del contratto.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Per quel che riguarda gli investimenti, le imprese hanno reagito alla crisi economica anche abbattendo gli ordini di beni di investimento e interrompendo i processi di accumulazione già pianificati. L'incertezza - torna dunque questo concetto - ha avuto il sopravvento nel processo decisionale e quindi sono stati interrotti piani di sviluppo pure da parte di imprese non particolarmente colpite dalla crisi. Se vale questa chiave di lettura, che sottolinea dunque la dimensione psicologica della reazione degli operatori alla crisi, gli investimenti potrebbero essere l'altro canale di recupero della domanda nei mesi a venire, sostenuta anche dal recupero delle esportazioni trainate da una domanda mondiale in sensibile aumento, benché la ripresa dei mercati orientali potrebbe essere almeno parzialmente compensata dalla caduta della domanda negli Stati Uniti. Tale ipotesi non è tuttavia assecondata dallo scenario che si sta al momento delineando, dato che gli indicatori congiunturali mostrano che la caduta dei livelli produttivi ha determinato l'apertura di ampi spazi di capacità produttiva inutilizzata.

Per le economie europee e in particolare per quella italiana si pone l'esigenza di un riorientamento della produzione in direzione del mercato interno dei beni di consumo durevoli e della domanda interna europea. Nella fase attuale si sta materializzando una situazione in cui la capacità

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

produttiva esistente risulta in eccesso. In diversi settori si comincia infatti a evidenziare l'esigenza di un abbassamento strutturale dello *stock* di capitale, che condurrebbe a dismettere gli impianti più obsoleti. Va del resto anche rammentato come in prospettiva la fase di razionamento del credito rischia di protrarsi ancora a lungo per i settori in maggiore difficoltà, determinando quindi oggettivi vincoli al finanziamento degli investimenti per molte imprese.

Al fine di limitare, di contenere, di ridurre la fase di difficoltà del credito, il CNEL ritiene che andrebbero rivisti i criteri contabili di Basilea 2 per adeguarli alla mutata situazione macroeconomica e che vadano definite misure atte ad assicurare il regolare flusso del credito a famiglie e imprese. Tra queste, si segnalano il rifinanziamento del Fondo centrale di garanzia; l'ampliamento del perimetro applicativo della cosiddetta Tremonti-*ter*; il reperimento delle risorse necessarie per completare l'attuazione del piano di politica industriale denominato "Industria 2015"; il rilancio del sistema di incentivazione a favore dell'occupazione e degli investimenti nel Mezzogiorno: se il Mezzogiorno non riparte, infatti, non riparte l'intera economia nazionale.

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

Per quanto riguarda l'occupazione, sottolineo che, all'interno del difficile quadro fin qui descritto, le prospettive dell'occupazione costituiscono in Italia un fattore di rischio rilevante. Come si è detto, i processi di riduzione della manodopera risultano in Europa - con l'eccezione della Spagna - ancora contenuti. In Italia l'occupazione totale è diminuita nel primo semestre 2009 di quasi 325.000 unità su base tendenziale, equivalenti ad una riduzione dell'1,8 per cento; si tratta di una contrazione sensibilmente inferiore a quella del prodotto. Questo è di per sé un fatto positivo da un punto di vista sociale; ne conseguono, però, una caduta della produttività del lavoro (-2,3 per cento per l'intera economia, che nel settore dell'industria è pari a -5,6 per cento) ed un aumento molto consistente del costo del lavoro per unità di prodotto (+5,5 per cento per l'intera economia, +15 per cento per l'industria). Anche se in parte compensati dalla discesa dei costi per gli *input* di materie prime, questi andamenti sono un segnale di tensione sulla profittabilità delle imprese e non potranno essere sostenuti a lungo da esse, a meno di non prevedere una forte accelerazione inflazionistica. Il recupero degli equilibri aziendali necessiterà di un ridimensionamento dell'occupazione rispetto a valori di prodotto che per molti anni non torneranno sui livelli precedenti alla

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

recessione. L'aggiustamento sul mercato del lavoro sembra pertanto lontano dall'essere completato e presumibilmente in assenza di una ripresa potrebbe condurre nei prossimi anni l'economia italiana su un sentiero di elevata disoccupazione, con una probabile accentuazione della distanza fra retribuzioni di fatto e retribuzioni contrattuali.

In questo quadro, si impone la necessità di un sistema di tutele più universale con politiche attive del lavoro capaci di accompagnare le persone che lo hanno perso verso il reimpiego in attività produttive sia dipendenti sia autonome, soprattutto in direzione di settori e di servizi innovativi con reali prospettive di domanda.

Il sesto punto del documento riguarda la sostenibilità della ripresa e l'aggiustamento fiscale. In presenza di limitati spazi a disposizione per una ripresa autonoma della domanda delle maggiori economie, la ripresa resta legata alla politica di bilancio. La tenuta della fase ciclica attuale deve molto al fatto che la politica di bilancio è risultata di segno più o meno marcatamente espansivo in tutte le principali economie. La fase che si apre dal 2010 si caratterizzerebbe da questo punto di vista per un'interruzione del ciclo espansivo della politica di bilancio, legata al semplice fatto che i *deficit* pubblici hanno raggiunto valori elevati in molti Paesi, e questo

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

giustifica un atteggiamento più prudente negli anni a venire. Naturalmente la situazione è preoccupante, perché il cambiamento di segno della politica fiscale avverrebbe contemporaneamente in pressoché tutte le economie. In Italia, nel caso di una vivace ripresa interna, si potrebbe verificare anche in parte un aggiustamento automatico del bilancio, tale da riassorbire la componente ciclica del *deficit*. Diverso sarebbe lo scenario qualora la ripresa dovesse rivelarsi di intensità limitata; in tal caso, ne conseguirebbe che la dimensione delle manovre di bilancio potrebbe essere nei prossimi anni significativa.

Anche in Italia la sostenibilità della finanza pubblica rappresenta un fattore di rischio primario per la tenuta del quadro previsivo. Questo rischio si concretizza in due modi, distinti ma evidentemente interrelati: da una parte, vi è la possibilità che l'andamento dei saldi si riveli ancora meno favorevole di quanto indicato dal Governo nella Relazione previsionale e programmatica; dall'altra parte, l'intera impostazione della politica del bilancio pubblico, avviata con il decreto-legge n. 112 del 2008, potrebbe richiedere una revisione, anche significativa.

Con riferimento all'andamento dei saldi, gli istituti di analisi economica CER, Prometeia e Ref, in un rapporto elaborato per il CNEL,

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

stimano per il 2009 un indebitamento pubblico pari al 5,7 per cento del prodotto interno lordo, quattro decimi in più di quanto indicato dal Governo.

Venendo alla strategia generale della politica di bilancio, questa è stata impostata con il citato decreto-legge n. 112 del 2008 che si è posto l'obiettivo di mettere in sicurezza i conti pubblici con una manovra correttiva cumulata di 30 miliardi di euro. I successivi provvedimenti, fra i quali vi è il disegno di legge finanziaria per il 2010, sono stati orientati alla manutenzione del *deficit*, in quanto in attesa di conoscere la dimensione effettiva delle entrate il Governo ha rinviato l'adozione di misure antirecessione e di sostegno alla ripresa. Il CNEL sollecita tali provvedimenti, anche per mettere in sicurezza i conti pubblici rispetto al vero e proprio sconvolgimento dell'ambiente macroeconomico che ha avuto luogo a partire dall'autunno 2008, per effetto di una crisi che nasce altrove. In realtà, gli andamenti dell'economia prefigurano un aggiustamento sugli *stock*, ossia un persistente abbassamento del livello di prodotto rispetto alla situazione pre-crisi. È una situazione peraltro riconosciuta dallo stesso Governo, nelle analisi che i documenti programmatici dedicano alle componenti strutturali del disavanzo pubblico.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

In tale quadro, le politiche di bilancio dal lato delle entrate e dal lato della spesa richiedono un impegnativo coinvolgimento di tutti i livelli di governo e delle parti sociali. Sul piano della riqualificazione della spesa, anche per far fronte alle tensioni che si registrano sulla tenuta del patto di stabilità interno, occorrono una trasparente verifica dei costi ed un recupero di efficienza a tutti i livelli della pubblica amministrazione.

L'auspicata riduzione del carico fiscale sul lavoro dipendente, sui pensionati e sulle imprese può essere realizzata con il recupero strutturale di risorse dalla lotta all'evasione fiscale oltre che con uno spostamento di prelievo su altri cespiti. Una manovra così strutturale dal lato delle entrate e dal lato della spesa si può realizzare anche con il recupero della concertazione istituzionale e sociale.

Lo stesso scudo fiscale dà luogo ad alcune incertezze (di nuovo, si parla di incertezze!). Le attese di gettito (fino a 5 miliardi di euro), su cui le parti sociali si sono pronunciate nelle rispettive sedi, fanno di questo provvedimento un tassello importante per l'attuazione delle politiche di bilancio nel prossimo anno. Il CNEL osserva che, trattandosi di entrate *una tantum*, non possono coprire il finanziamento di spese o la riduzione di entrate di carattere ordinario, come ad esempio il finanziamento dei rinnovi

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

contrattuali nel pubblico impiego o la riduzione del carico fiscale. I rinnovi contrattuali nel pubblico impiego e la riduzione del carico fiscale sono, a giudizio del CNEL, obiettivi non eludibili, che devono trovare nella manovra adeguate coperture di tipo strutturale. Solo in un contesto di coperture definite a regime il gettito derivante dallo scudo fiscale potrebbe essere utilizzato per anticipare le richiamate misure di riduzione del prelievo fiscale.

Si conclude così l'assieme delle osservazioni ed anche delle proposte del CNEL. Ribadisco una mia valutazione personale: vi sono sintomi di miglioramento nell'economia, che derivano dagli ordinativi alle industrie, dalle esportazioni ed, in buona sostanza, dal fatto che l'Italia si caratterizza per una produzione molto apprezzata sui mercati esteri. Non mi riferisco soltanto al *made in Italy* finale, caratterizzato ad esempio dalla moda, dall'arredamento e dall'agroalimentare (che sono comunque settori importanti): dietro queste produzioni, c'è un'industria meccanica e degli impianti industriali, molto competitiva, che è seconda solo ad alcuni Paesi (probabilmente alla Germania). Quindi, c'è una forte struttura di fondo cui si aggiungono segnali di miglioramento anche nel tendenziale. Tuttavia il CNEL, che rappresenta le parti sociali, le imprese, i sindacati e i corpi

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

intermedi, valuta con molta cautela i sintomi di miglioramento - che pure esistono - perché il quadro è ancora incerto.

Ricordo che nei manuali di politica economica, dei quali io ho una certa pratica, sono sempre contenute la politica monetaria, la politica della finanza pubblica (anche in un mio manuale sono riportati questi capitoli), la politica del cambio, quella del commercio estero e quella dei redditi, ma non c'è la politica contro l'incertezza! Se in questo momento dovessi proporre una politica economica (valida non soltanto per il nostro Paese), se cioè potessi indicare una rotta ed una linea da seguire, immaginerei soprattutto una politica che dia un po' più di certezza al sistema economico e sociale. Ripeto, però, che questa è una valutazione personale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Marzano e tutti i componenti del CNEL per il prezioso contributo offerto ai lavori della Commissione.

Audizione del direttore generale della Banca d'Italia, Fabrizio Saccomanni

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono ora con l'audizione del direttore generale della Banca d'Italia Fabrizio Saccomanni. Sono presenti il direttore generale, dottor Saccomanni, il capo del servizio studi di struttura economica e finanziaria, dottor Franco, ed il titolare della divisione finanza pubblica del servizio studi di struttura economica e finanziaria, dottor Momigliano, che ringraziamo per la loro presenza. Cedo subito la parola al dottor Saccomanni.

SACCOMANNI. Ringrazio i Presidenti per l'opportunità di partecipare a questa indagine conoscitiva sui documenti di bilancio. Vorrei premettere che il testo del mio intervento riprende per molti aspetti la testimonianza resa dal governatore Draghi dinanzi a queste Commissioni a luglio. Questo fatto è del resto inevitabile perché relativamente pochi sono stati gli sviluppi della politica di bilancio rispetto a quella delineata allora. In particolare, il disegno di legge finanziaria per il 2010 prevede un numero limitato di interventi con effetto nullo sull'indebitamento netto.

Inizierò spendendo alcune parole sullo stato dei conti pubblici. Sulle prospettive della finanza pubblica pesa la forte incertezza sui tempi e sull'intensità della ripresa. La Relazione previsionale e programmatica

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

(RPP) sconta un graduale miglioramento della congiuntura economica italiana (il PIL è previsto scendere del 4,8 per cento nella media del 2009 e salire dello 0,7 per cento nel 2010). Tale valutazione trova conferma nei dati più recenti. Si può stimare che nel trimestre estivo il prodotto interno lordo sia tornato a crescere dopo cinque trimestri consecutivi di contrazione; vi avrebbe contribuito il deciso rialzo della produzione industriale in agosto, peraltro da considerare con cautela data l'accentuata erraticità dei fattori stagionali nei mesi estivi. L'intensità della ripresa rimane però incerta: la domanda finale interna non ha ancora segnato una chiara inversione di tendenza e continuano a peggiorare gli indicatori relativi al mercato del lavoro e alle intenzioni di acquisto di beni durevoli (ampiamente discussi nel Bollettino economico trimestrale della Banca d'Italia che è stato diffuso oggi e di cui abbiamo portato alcune copie).

La RPP ha aggiornato il quadro tendenziale di finanza pubblica delineato nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) di luglio, confermandone sostanzialmente le stime. Rispetto al 2008, anno in cui l'indebitamento netto e il debito erano tornati a crescere raggiungendo rispettivamente il 2,7 e il 105,8 per cento del PIL, il disavanzo risulterebbe pressoché raddoppiato, collocandosi al 5,3 per

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

cento, e il debito aumenterebbe di oltre 9 punti percentuali, al 115,1. Per la prima volta dall'inizio degli anni Novanta il saldo primario sarebbe in disavanzo di mezzo punto percentuale. La spesa per interessi mostrerebbe invece una significativa riduzione, per effetto della dinamica dei tassi.

Il peggioramento del disavanzo dovrebbe risultare in Italia significativamente inferiore a quello atteso per l'insieme dei Paesi dell'area dell'euro. Ciò rifletterebbe sia le più energiche politiche espansive decise negli altri Paesi (in particolare dalla Germania). Il disavanzo italiano, che nel 2008 era superiore alla media dell'area dell'euro, dovrebbe ora collocarsi in prossimità della media nel 2009. L'ampio divario nel livello del debito pubblico tra il nostro Paese e la media dell'area (quasi 40 punti percentuali del PIL) rimarrebbe invece sostanzialmente invariato.

Lo scorso 7 ottobre, la Commissione europea ha avviato anche nei confronti dell'Italia la procedura per i disavanzi eccessivi, alla luce dello sconfinamento del disavanzo atteso per l'anno in corso rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL. La procedura attualmente interessa tutti i Paesi dell'area dell'euro, con l'eccezione di Cipro, Finlandia e Lussemburgo. Entro la fine dell'anno il consiglio della UE dovrebbe pronunciarsi, sulla base delle raccomandazioni della Commissione, sull'esistenza di un

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

disavanzo eccessivo nel nostro Paese e sui termini entro i quali l'indebitamento netto dovrà essere ricondotto al di sotto del limite del 3 per cento. La motivazione è spiegata nel documento che abbiamo consegnato agli atti: in sostanza, la Commissione ritiene che questo disavanzo non sia di natura temporanea ma che abbia elementi di durevolezza che impongono l'apertura di questa procedura.

In Italia, secondo le stime della RPP, la spesa primaria corrente aumenterebbe del 3,8 per cento nel 2009 e passerebbe dal 40,4 per cento del PIL del 2008 al 43,1 per cento, il valore più alto registrato negli ultimi cinquanta anni. La spesa in conto capitale crescerebbe del 17,6 per cento (nel 2008 essa era caduta del 6,1 per cento). Contribuirebbe a questa crescita il forte incremento degli investimenti. Rispetto alla già sostenuta dinamica della spesa in conto capitale rilevata dall'ISTAT nel primo semestre (10 per cento), la previsione sconta un'ulteriore, forte accelerazione degli esborsi nella seconda parte dell'anno.

Risentendo dell'andamento sfavorevole della congiuntura, le entrate si ridurranno in termini nominali dell'1,4 per cento, per la prima volta negli ultimi 50 anni. Particolarmente marcato è il calo atteso per il gettito tributario (-2,9 per cento): in particolare, le imposte indirette e quelle

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

dirette scenderebbero rispettivamente del 4,5 e dell'1,5 per cento. La pressione fiscale passerebbe dal 42,8 al 43 per cento. Anch'essa si collocherebbe sui valori più elevati degli ultimi decenni.

I dati infrannuali attualmente disponibili per le entrate suggeriscono tendenze leggermente più sfavorevoli di quanto prospettato nella RPP. L'effetto sull'indebitamento netto del minor gettito potrebbe essere almeno in parte compensato da una dinamica della spesa in conto capitale anch'essa inferiore alle previsioni e dagli incassi dell'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali irregolarmente detenute all'estero.

Nei primi nove mesi dell'anno le entrate tributarie del bilancio dello Stato sono diminuite del 3,2 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008 (9 miliardi). Sull'andamento ha influito la forte contrazione del gettito delle imposte indirette (5,5 per cento), soprattutto dell'IVA (9,5 per cento). Nei primi sei mesi del 2009 i consumi delle famiglie, la variabile macroeconomica che meglio approssima la base imponibile dell'IVA, si sono contratti di circa il 2 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008; il gettito del tributo relativo allo stesso periodo si è invece ridotto di quasi l'11 per cento (un divario di dimensioni significative tra le dinamiche dei due aggregati si era già riscontrato nel 2008). Solo una parte del divario

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

sembrerebbe riconducibile a una ricomposizione dei consumi verso beni essenziali dove si applicano aliquote più basse. Vi potrebbero avere influito anche ritardi nei versamenti legati alle difficoltà finanziarie di molte imprese. Non si può infine escludere un intensificarsi del fenomeno dell'evasione.

Riguardo alle imposte dirette, negli ultimi nove mesi la flessione del gettito è stata pari all'1,4 per cento. In particolare, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente si sono ridotte dello 0,7 per cento, con un peggioramento nell'ultimo bimestre. Le imposte sostitutive sui rendimenti delle attività finanziarie sono scese del 9,4 per cento. Il forte calo dell'IRES e dell'IRPEF versata in autotassazione (pari nel complesso al 15,8 per cento, circa 6 miliardi) è stato sostanzialmente compensato dagli introiti delle imposte sostitutive straordinarie introdotte dal decreto-legge n. 185 del 2008.

Anche i versamenti relativi ai contributi sociali stanno registrando una significativa flessione. Nel primo semestre dell'anno, in base alle stime diffuse dall'ISTAT, le entrate per contributi sociali delle amministrazioni pubbliche sono diminuite dell'1,8 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Nelle stime dell'ISTAT, nel primo semestre del 2009 l'indebitamento netto è stato pari al 6,3 per cento del PIL, contro il 3,5 del corrispondente periodo del 2008. Anche il fabbisogno è in considerevole aumento: con riferimento alle amministrazioni pubbliche e ai primi otto mesi dell'anno, esso è risultato pari a 61,3 miliardi (al netto delle dismissioni mobiliari), superiore di 38,8 miliardi rispetto al corrispondente valore del 2008.

Nei primi otto mesi del 2009 il debito delle amministrazioni pubbliche è aumentato di 94,5 miliardi, raggiungendo 1.757,5 miliardi. Oltre al fabbisogno, la variazione riflette principalmente l'incremento delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia.

Vengo ora ad alcune considerazioni sulla politica di bilancio e sulla sua risposta alla crisi. La gravità della crisi ha creato un vasto consenso a livello internazionale sulla necessità di affiancare agli stabilizzatori automatici e alla politica monetaria interventi discrezionali di bilancio con finalità anticicliche. Nel nostro Paese, tuttavia, l'elevato peso del debito pubblico limita la possibilità di accrescere il disavanzo. L'azione anticiclica di bilancio si è pertanto realizzata soprattutto reindirizzando risorse già stanziare - per sostenere la domanda aggregata e attenuare i costi sociali

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

della recessione - e accelerando i tempi dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche. Queste misure si sono aggiunte agli interventi finalizzati ad assicurare la stabilità del sistema finanziario e ad alleviare i problemi di liquidità delle imprese.

La risposta del bilancio pubblico alla crisi si è articolata principalmente in tre provvedimenti, varati a novembre del 2008 e nei mesi di febbraio e di luglio di quest'anno, e nella legge di assestamento. I tre provvedimenti hanno definito misure espansive per oltre 20 miliardi nel biennio 2009-2010, reperendo contestualmente le risorse necessarie alla loro copertura finanziaria e non modificando, quindi, il saldo di bilancio. La legge di assestamento ha accresciuto i fondi disponibili per le amministrazioni pubbliche soprattutto con l'obiettivo di ridurre i ritardi nei pagamenti alle imprese, determinando un maggior indebitamento netto valutato nell'ordine di 0,3 punti percentuali del PIL.

Al testo del provvedimento varato all'inizio di luglio, già esaminato nella testimonianza del governatore Draghi dinanzi a queste Commissioni lo scorso 21 luglio, sono state apportate modifiche significative in sede di conversione. Sono stati allentati, per il 2009, i vincoli del patto di stabilità interno sui pagamenti in conto capitale degli

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

enti locali e sono stati accresciuti gli stanziamenti per la ricostruzione in Abruzzo. I suddetti oneri hanno trovato copertura soprattutto con interventi in materia di perenzione degli stanziamenti degli enti locali e con l'introduzione di una procedura di regolarizzazione ai fini fiscali e contributivi di badanti e collaboratori domestici.

Ulteriori risorse deriveranno dai risparmi di spesa collegati a minori accantonamenti di fondi e dal graduale innalzamento da 60 a 65 anni, a decorrere dal 2010, dell'età pensionabile delle lavoratrici del pubblico impiego. È stato inoltre stabilito che, a partire dal 2015, l'età di pensionamento varierà in funzione dell'aspettativa di vita. Su questo punto tornerò successivamente.

La legge di conversione del decreto-legge di luglio ha inoltre previsto per le persone fisiche la possibilità di regolarizzare le attività finanziarie e patrimoniali detenute illecitamente all'estero a fronte del pagamento di un'imposta equivalente al 5 per cento del valore del capitale regolarizzato. Prudenzialmente, il gettito di questa imposta straordinaria non è stato quantificato. In autunno il provvedimento è stato oggetto di alcune modifiche fra le quali l'anticipo della scadenza al dicembre di quest'anno e l'ampliamento dei casi di esclusione della punibilità di alcuni

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

reati, con conseguente delimitazione della sfera di applicazione degli obblighi di segnalazione antiriciclaggio.

Lo scudo fiscale può avere effetti positivi ai fini della ripresa economica se almeno una parte dei fondi rimpatriati viene investita in imprese produttive o comunque destinata alla ricapitalizzazione di queste ultime; l'agevolazione per gli aumenti di capitale contenuta nello stesso provvedimento favorisce questo impiego. Tuttavia, lo scudo fiscale può avere effetti negativi sugli incentivi dei contribuenti a pagare le imposte in futuro.

Accenno ora brevemente al quadro tendenziale e agli obiettivi delineati a settembre. La Nota di aggiornamento del DPEF e la RPP hanno sostanzialmente confermato le stime tendenziali (elaborate in base al criterio della legislazione vigente) e gli obiettivi per l'indebitamento netto degli anni 2010-2013 contenuti nel DPEF di luglio. I valori tendenziali e programmatici fissati per il saldo di bilancio vengono migliorati, rispetto a quanto indicato a luglio, di 0,1 punti percentuali del PIL nel 2011 e di 0,2 punti in ciascuno dei due anni successivi, per effetto della revisione al ribasso della stima della spesa per interessi. Un miglioramento più significativo (1,4 punti nel 2013) è atteso per il rapporto tra il debito e il

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

prodotto, in connessione con la revisione al rialzo della dinamica nominale del denominatore.

Per il 2010 viene indicato un indebitamento netto pari al 5 per cento del PIL, in lieve riduzione rispetto a quello atteso per il 2009 (5,3 per cento). Nel 2011 il disavanzo tendenziale diminuisce al 4,3 per cento e continua a flettere nel biennio successivo fino a raggiungere il 3,5 per cento nel 2013.

L'evoluzione dell'indebitamento netto tendenziale sconta il forte miglioramento atteso per l'avanzo primario, pari a 0,7 punti percentuali all'anno nella media del quadriennio 2010-13, solo in parte compensato dal progressivo aumento dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL (dal 4,8 per cento nel 2009 al 5,7 nel 2013).

Il miglioramento dell'avanzo primario tendenziale è attribuibile al venire meno di alcuni oneri connessi con la recessione, agli effetti della manovra triennale varata nell'estate del 2008 e all'utilizzo del criterio della legislazione vigente. Tale criterio esclude alcuni oneri che, seppure prevedibili o necessari, non sono ancora stati oggetto di formali provvedimenti legislativi, quali i futuri contratti del pubblico impiego (con

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

l'eccezione degli oneri relativi all'indennità di vacanza contrattuale), la realizzazione di nuove opere pubbliche e il rinnovo dei contratti di servizio.

Nel quadro programmatico viene fissato per il 2010 un obiettivo di indebitamento netto pari al suo valore tendenziale. Il conseguimento di quest'ultimo valore presuppone una ripresa del gettito tributario già nel prossimo anno, una forte decelerazione della spesa primaria corrente (il cui tasso di crescita diminuirebbe di 2,5 punti, all'1,3 per cento) e una flessione degli investimenti pubblici (13,1 per cento) che si riporterebbero in termini nominali sul livello medio dello scorso triennio.

In una fase congiunturale che rimarrà prevedibilmente delicata, potrebbe peraltro essere necessario mantenere quest'ultimo tipo di sostegno pubblico alla domanda aggregata.

Negli anni successivi, invece, i valori programmatici per il disavanzo sono inferiori a quelli tendenziali, di 0,4 punti percentuali nel 2011 e di circa 1,2 punti percentuali nel 2012 e nel 2013; la realizzazione degli obiettivi richiederà quindi l'adozione di adeguati interventi correttivi. Al termine dell'orizzonte previsivo si programma un indebitamento netto pari al 2,2 per cento del PIL. Il saldo primario migliorerebbe di 0,5 punti

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

percentuali del PIL nel 2010, portandosi al pareggio, e di 3,4 punti nell'arco del successivo triennio.

Come nel DPEF di luglio, il quadro programmatico non include informazioni sul livello e sulla composizione di entrate e spese. L'assenza di informazioni sugli obiettivi per questi aggregati rende quindi difficile valutare la politica di bilancio delineata nella relazione previsionale e programmatica.

Il debito pubblico aumenterebbe di ulteriori 2,2 punti percentuali del prodotto nel 2010 (al 117,3 per cento) e tornerebbe a ridursi dal 2011, fino a raggiungere il 112,7 per cento nel 2013. Tuttavia, alla fine dell'orizzonte previsivo, solo un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito.

Passo ora a trattare il disegno di legge finanziaria per il 2010, presentato al Parlamento contestualmente alla RPP, che prevede un numero limitato di interventi con un effetto nullo sull'indebitamento netto. La sostanziale assenza di contenuti innovativi nel disegno di legge finanziaria è in linea con quanto già accaduto lo scorso anno, per effetto della manovra triennale varata nell'estate del 2008.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Sono quantificati gli stanziamenti per i rinnovi contrattuali dei dipendenti pubblici relativi al triennio 2010-2012. Le somme stanziare (0,7, 1,1 e 1,7 miliardi rispettivamente nei tre anni) corrispondono all'ammontare dell'indennità di vacanza contrattuale, che era già stato incluso nelle previsioni a legislazione vigente.

Accenno ora all'eredità della crisi e ai percorsi di rientro nel medio termine. L'elevato peso del debito, unitamente all'indebolimento del potenziale di crescita, rappresenterà una delle eredità più gravi della crisi. Come già rilevato, nel 2013 solo un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito. Nelle previsioni della RPP il debito resterà al di sotto del picco registrato a metà degli anni Novanta. Va tuttavia rilevato che anche il patrimonio pubblico facilmente liquidabile sarà inferiore a quello disponibile allora e che la situazione è aggravata dal fatto che il processo di invecchiamento della popolazione è proseguito. Nella documentazione consegnata agli atti si forniscono alcuni numeri su questi due fattori.

Negli obiettivi del Governo, il percorso di risanamento delle finanze pubbliche riprenderebbe nel 2011, quando la fase ciclica è attesa essere più favorevole, e proseguirebbe l'anno successivo. Per il 2013, ultimo anno

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

dell'orizzonte programmatico del Governo, non è prevista invece una manovra correttiva, al di là di quanto necessario a finanziare gli oneri non inclusi nella legislazione vigente. Se le condizioni macroeconomiche lo permetteranno, potrebbe essere opportuno rafforzare l'azione di risanamento in tale anno. È opportuno definire rapidamente misure che abbiano effetti strutturali nel medio-lungo periodo e che riportino il debito pubblico su un percorso di riduzione permanente.

Considerato il livello raggiunto dalla pressione fiscale - elevato sia nel confronto storico sia in quello internazionale - il riequilibrio delle finanze pubbliche, come aveva indicato anche il DPEF, non potrà che fondarsi sul contenimento e la riqualificazione della spesa corrente, oltre che su una sostanziale riduzione dell'evasione fiscale.

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato per il disavanzo del 2013 (2,2 per cento del PIL) richiede che le spese correnti primarie si riducano in termini reali in media di quasi l'1 per cento all'anno nel periodo 2010-2013; tale valutazione assume che: il prodotto cresca del 2 per cento l'anno nel triennio 2011-13, coerentemente con il quadro macroeconomico della RPP; la spesa per interessi e le entrate siano pari ai loro livelli tendenziali; le spese in conto capitale rimangano stabili in rapporto al PIL sul valore

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

previsto per il 2010. Per conseguire nel 2013 l'obiettivo di disavanzo senza intervenire sulle prestazioni sociali (mantenute in questo secondo esercizio al livello tendenziale), le altre spese primarie correnti dovrebbero ridursi in termini reali di oltre 2,5 punti percentuali in media all'anno.

Lo sforzo di contenimento degli esborsi nei prossimi anni dovrà quindi essere molto incisivo. Nel decennio 1999-2008 le spese correnti primarie in termini reali sono aumentate in media del 2,1 per cento all'anno; negli anni successivi al 2013 rimarrà prioritaria la rapida riduzione del debito. Senza progressi significativi nella riduzione della spesa corrente e senza una ripresa della crescita, il cui potenziale potrebbe risultare indebolito dalla crisi, il rapporto fra debito e prodotto e la pressione fiscale rimarranno a lungo su livelli molto elevati.

Desidero ora soffermarmi sulle politiche strutturali per il risanamento e la crescita. Questa crisi da un lato rischia di indebolire il capitale produttivo del Paese, con effetti duraturi sulla crescita; dall'altro, può invece rappresentare un'occasione per introdurre importanti e necessarie riforme.

In varie occasioni la Banca d'Italia ha sottolineato l'urgenza di interventi strutturali volti a rafforzare la capacità di crescita dell'economia,

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

potenziando il capitale fisico e umano del Paese e accrescendo la concorrenza nei settori e attività in cui essa è insufficiente.

In questa sede mi concentrerò solo su alcuni temi, per i quali vi sono elementi di novità su cui riflettere rispetto alla testimonianza resa dal governatore Draghi dinanzi a queste Commissioni congiunte a luglio. Non mi soffermerò quindi su altri aspetti, pure molto importanti, alcuni dei quali mi limito qui a ricordare: proseguire l'azione di rinnovamento della scuola e dell'università; ridurre il divario nella dotazione infrastrutturale rispetto ai principali Paesi dell'Unione europea; non recedere nel processo di liberalizzazione, segnatamente nel campo dei servizi pubblici locali; ridurre gli oneri amministrativi e burocratici per l'attività di impresa, molto elevati nel confronto internazionale; affrontare con coraggio il problema dell'elevata evasione fiscale.

La proposta di legge di contabilità e finanza pubblica, approvata dal Senato e attualmente all'esame della Camera, contribuirà a definire le procedure con cui attuare la politica di bilancio italiana nei prossimi anni. La riforma mira a migliorare le regole di bilancio, le informazioni disponibili per i soggetti istituzionali coinvolti e le modalità di interazione di questi ultimi. Essa offre l'opportunità di definire un insieme organico di

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

regole, procedure e istituzioni più idoneo ad assicurare conti pubblici in equilibrio, che garantiscano margini per l'attuazione di interventi di stabilizzazione, e a favorire un'efficiente allocazione delle risorse pubbliche. È essenziale che la riforma aiuti ad affrontare due questioni cruciali per la politica di bilancio italiana nei prossimi anni: anzitutto, il controllo della spesa pubblica, al fine di ridurre l'indebitamento netto e il debito senza un ulteriore aumento della pressione fiscale; in secondo luogo, il coordinamento tra livelli di governo, per garantire l'equilibrio dei conti pubblici del Paese nel contesto istituzionale definito dal federalismo fiscale.

Nell'ultimo decennio gli obiettivi per i conti pubblici sono stati frequentemente mancati e l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato via via posposto. Ciò ha comportato costi elevati nella gestione della crisi attuale, restringendo i margini di manovra della politica di bilancio. Il rafforzamento delle procedure e delle regole di bilancio è pertanto un aspetto di grande rilievo.

La legge delega sul federalismo fiscale, approvata dal Parlamento lo scorso aprile, prevede il rafforzamento dell'autonomia impositiva degli enti decentrati rendendo più stretto il collegamento tra decisioni di spesa e

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

decisioni di entrata. L'attuazione della riforma è un'opportunità per rendere più efficiente la gestione delle risorse pubbliche e razionalizzare la spesa, sempre conservando come riferimento il principio di solidarietà. Di grande importanza è la tempestiva approvazione del cosiddetto codice delle autonomie. Al codice è demandata la definizione dell'articolazione delle funzioni svolte dagli enti locali, con l'individuazione di quelle da considerarsi fondamentali ai fini della perequazione fiscale, nonché il riassetto della rete degli enti decentrati intermedi (ad esempio le comunità montane e i consorzi di Comuni), la razionalizzazione delle Province, la riorganizzazione degli uffici periferici dei Dicasteri, lo snellimento delle giunte e dei consigli dei Comuni e delle Province, nonché la riscrittura del patto di stabilità interno. È fortemente condivisibile il progetto di una semplificazione dei livelli di governo, volta a sfruttare le economie di scala e a evitare inutili sovrapposizioni.

Riformare contemporaneamente la contabilità pubblica, le procedure di bilancio e l'assetto finanziario della finanza locale rappresenta un impegno necessario ma estremamente complesso, che richiede uno sforzo straordinario da parte del Parlamento, del Governo e degli enti decentrati. Va in primo luogo affinato il coordinamento tra la proposta di legge di

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

riforma delle procedure di bilancio e la legge delega sul federalismo fiscale. Particolarmente impegnativa sarà la gestione della fase di transizione verso i nuovi assetti istituzionali, finanziari e contabili.

Come già rilevato, l'estate scorsa il Governo ha definito un graduale innalzamento da 60 a 65 anni, a decorrere dal 2010, dell'età pensionabile delle lavoratrici del pubblico impiego, equiparandola in prospettiva a quella degli uomini. Inoltre, è stato stabilito che, a partire dal 2015, l'età di pensionamento varierà in funzione dell'aspettativa di vita. Questi due interventi muovono nella direzione di un aumento dell'età media effettiva di pensionamento (attualmente compresa tra i 60 e i 61 anni). L'esigenza di un deciso aumento di quest'ultima è stata ribadita dal governatore Draghi lo scorso 13 ottobre nella lezione dedicata alla memoria del professor Castellino, tenuta a Moncalieri: per assicurare prestazioni di importo adeguato a un numero crescente di pensionati è indispensabile un aumento significativo dell'età media effettiva di pensionamento.

Le previsioni della Ragioneria generale dello Stato mettono in luce come nei prossimi decenni a un leggero tendenziale incremento dell'incidenza della spesa per pensioni sul PIL (a partire dall'elevato livello, 15,5 per cento, previsto per il 2010) si accompagnerà una forte riduzione

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

dell'importo medio delle pensioni erogate in relazione al prodotto interno lordo medio per lavoratore. Sarebbero particolarmente modeste le pensioni pagate ai cittadini più anziani, per effetto dell'indicizzazione alla sola dinamica dei prezzi.

L'aumento dell'età di pensionamento, se accompagnato da azioni che consentano di rendere più flessibili orari e salari dei lavoratori più anziani, potrà inoltre contribuire a innalzare il tasso di attività e a sostenere il tasso di crescita potenziale dell'economia. Potrà infine consentire di destinare maggiori risorse ad altri comparti della spesa sociale. Le più recenti previsioni della Ragioneria prospettano un forte incremento degli oneri per la sanità e per l'assistenza agli anziani, pur nell'ipotesi in cui le spese sanitarie siano sospinte essenzialmente dai fattori demografici e non si introducano nuovi schemi di tutela pubblica degli anziani non auto sufficienti.

All'inizio di ottobre il Consiglio dei ministri ha approvato il decreto legislativo di attuazione della riforma della pubblica amministrazione. La riforma si caratterizza per l'ampiezza dell'intervento e la rilevanza dei principi ispiratori: trasparenza, premialità selettiva attraverso il collegamento tra retribuzione e *performance*, controllo dei risultati anche

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

attraverso forme di *benchmarking*. In particolare, essa introduce un sistema di incentivi economici e di carriera selettivi, basati sulla valutazione individuale del dipendente e promuove l'adozione di un ciclo gestionale dell'attività volto a migliorare la trasparenza e i servizi resi. Viene inoltre modificata la disciplina della contrattazione collettiva nazionale, rafforzando il ruolo dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, riducendo il numero di comparti e allungando di un anno la durata dei contratti.

Interventi rilevanti sono previsti anche in materia di responsabilizzazione della dirigenza, cui vengono ampliati i compiti di gestione e valutazione dei propri collaboratori. Infine, sono semplificate le procedure e inasprite le sanzioni in caso di comportamenti scorretti.

Il successo della riforma, che presuppone un netto cambiamento nei processi di lavoro della pubblica amministrazione, si misurerà sulle concrete modalità di applicazione delle norme.

Le misure anticrisi del Governo hanno opportunamente mirato a prevenire nel nostro sistema l'interruzione del rapporto di lavoro e hanno introdotto interventi a sostegno degli ammortizzatori sociali del reddito di una parte dei lavoratori meno protetti. Lo sforzo è stato considerevole, ma

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

rimangono carenze nel nostro sistema di ammortizzatori sociali, quali la frammentazione delle tutele. Occorre impegnarsi anche per modernizzare il sistema e renderlo adeguato a un mercato del lavoro più flessibile. Su questi temi si è soffermato ancora una volta il governatore Draghi a Moncalieri e nella documentazione consegnata agli atti forniamo alcuni dati.

In sostanza il ridisegno del sistema di ammortizzatori sociali per coloro che sono attivi nella ricerca del lavoro - purché accompagnato da un potenziamento dei meccanismi di verifica - rafforzerebbe la tutela dei lavoratori, aumenterebbe l'equità sociale e migliorerebbe il funzionamento del mercato del lavoro, favorendo la mobilità dei lavoratori tra settori e imprese.

In conclusione, signor Presidente, l'economia italiana sta affrontando una recessione profonda, che fa seguito a un lungo periodo di crescita modesta. L'intensità e i tempi della ripresa sono incerti. Occorre mantenere il sostegno alle famiglie e alle imprese, evitando un indebolimento strutturale del sistema produttivo. L'uscita dal mercato di un gran numero di imprese ridurrebbe il potenziale produttivo del Paese, con costi rilevanti anche in termini di capitale umano.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

La definizione immediata di interventi strutturali che nel medio termine assicurino il contenimento della spesa e del debito pubblico ridurrebbe l'incertezza di famiglie, imprese e mercati.

Una strategia organica di riforme strutturali, alcune delle quali già in corso di attuazione o elaborazione, può creare le condizioni affinché il sistema produttivo si porti su un sentiero di crescita più elevata, cogliendo le opportunità che saranno offerte dalla ripresa economica mondiale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Saccomanni per la sua esposizione.

BORGHESI (*IdV*). Sono leggermente deluso da questa audizione perché dalla Banca d'Italia mi aspettavo suggerimenti meno generici e più precisi, soprattutto visto il quadro di partenza che si rileva dalla relazione. Dalla relazione infatti si evince che l'aumento del debito pubblico è sostanzialmente dovuto alla caduta delle entrate, che almeno in parte deriva da un aumento dell'evasione e da un'incapacità di controllo della spesa pubblica. Gli interventi per fronteggiare la crisi si sono concretizzati in rimodulazioni di risorse già esistenti e non in risorse nuove, tant'è che questo è uno dei motivi per cui l'Unione europea ha aperto la procedura di

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

infrazione nei confronti del nostro Paese parlando di dato strutturale e non dovuto alla crisi. In più abbiamo un giudizio almeno in parte negativo sugli effetti dello scudo fiscale anche per il futuro.

Di fronte a questo quadro mi sarei aspettato suggerimenti più precisi e non affermazioni generiche circa il fatto che in futuro occorrerà essere più incisivi sulla spesa pubblica. Mi pare infatti che l'unica vera misura indicata sia quella dell'aumento dell'età pensionabile, che avrebbe un effetto anche piuttosto rapido; si sa che le riforme, da quella del federalismo fiscale alle altre, richiedono tempi che vanno al di là di quelli qui considerati.

Poiché non credo che l'ufficio studi della Banca d'Italia non abbia suggerimenti più precisi di questi da dare e poiché non vorrei concludere con la questione dell'incertezza, vorrei porre domande precise. La questione dell'incertezza peraltro è stata ricordata prima anche dal presidente del CNEL e mi porta a citare una poetessa americana che amo tantissimo, Emily Dickinson, che 150 anni fa a proposito dell'incertezza ha scritto che essa è più ostile dalla morte, è molto peggio perché la morte è l'immobilità e non può crescere mentre all'incertezza non c'è limite. Dal momento che quest'indebitamento c'è stato nonostante una fortissima flessione degli oneri del debito pubblico, vorrei che esprimeste qualche considerazione sulle

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

aspettative future dell'andamento dei tassi. È infatti prevedibile che quando ripartirà l'economia anche i tassi riprenderanno a salire con un ulteriore effetto negativo sui conti pubblici.

Infine, vorrei capire se la previsione delle rendite finanziarie è una misura precisa e applicabile in un contesto come quello odierno.

SACCOMANNI. Mi spiace di avervi deluso.

BORGHESI (IdV). Parlavo di delusione in senso generico.

SACCOMANNI. La realtà è che in questa sede non ho ritenuto di entrare nel dettaglio delle molte proposte specifiche fatte dalla Banca d'Italia nel corso degli anni e che ho ricordato per sommi capi. Mi riferisco alle misure che devono essere prese per riportare il Paese su un sentiero di crescita durevole. In questa sede mi sono soffermato sui fatti nuovi intercorsi negli ultimi mesi, sottolineando i due aspetti che anche il Governatore ha ricordato nella sua relazione a Moncalieri, vale a dire la necessità di intervenire sul fronte delle pensioni e su quello degli ammortizzatori sociali. Si tratta di due settori sui quali l'attenzione delle famiglie, delle

*Resoconto stenografico n. 6**5° e V Commissioni permanenti**Seduta n. 10 del 15.10.2009**Sede IC 0538*

imprese, ma anche dei mercati è particolarmente forte. Pertanto, se si vuole ricreare un'aspettativa favorevole alla ripresa del consumo, dell'investimento, della crescita in generale, occorre prendere in tempi brevi misure che delineino in maniera chiara questo sentiero di ripresa, che certo verrà attuato gradualmente: nessuno pretende l'assunzione di misure di drastica modifica della realtà attuale. Occorre tuttavia creare l'aspettativa di poter agire su queste variabili.

Più volte abbiamo detto che il risanamento della finanza pubblica, essendo assai elevata la pressione fiscale del Paese, deve passare da un controllo serrato dei processi di spesa. Abbiamo ricordato quindi due provvedimenti legislativi importanti che possono rappresentare il presupposto per una gestione oculata del bilancio pubblico e per sottoporre a controllo la spesa pubblica in modo efficace.

Tra l'altro, i numeri forniti senza particolari commenti sono abbastanza preoccupanti. Il sentiero di crescita della spesa pubblica avuto negli anni scorsi deve essere drasticamente modificato se si vuole ottenere il raggiungimento dei pur modesti obiettivi posti per il 2013. Occorre fare un grande lavoro e non credo sia compito della Banca d'Italia fornire dettagli specifici su come armonizzare queste procedure. Ci sembra

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

importante però, da un punto di vista strategico, che l'Italia stia per dotarsi di strumenti moderni di gestione della finanza pubblica, del bilancio pubblico, che rappresentano una vera e propria rivoluzione per le strutture che devono poi applicarle ed attuarle. Riteniamo però che non spetta a noi dare un suggerimento preciso, ma pensiamo di essere stati abbastanza chiari, come in passato, sulle direttrici che la manovra di stabilizzazione e di rilancio della crescita dovrà a nostro avviso prendere.

Sulle prospettive di andamento dei tassi d'interesse credo sia giusto quanto è stato detto: la prospettiva è infatti che i tassi, in futuro, possano crescere. Secondo le analisi condotte dalla Banca centrale europea insieme a tutte le banche centrali nazionali, nonché secondo le aspettative dei mercati e quelle implicite agli strumenti finanziari, nel medio periodo i tassi di inflazione saranno ancorati ad un valore intorno al 2 per cento. Penso dunque che sia da escludere la prospettiva di bruschi rialzi dei tassi d'interesse e che la ripresa sarà, secondo le previsioni, non particolarmente effervescente. È presumibile dunque uno scenario di continuata moderazione sul fronte monetario, anche se con qualche marginale aumento.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

È stato fatto un accenno anche al problema delle rendite finanziarie: non credo che questo problema al momento sia sul tappeto. Abbiamo spesso ricordato la necessità di gestire l'aspetto della tassazione delle rendite finanziarie in un'ottica integrata, tenendo conto di tutti i vari aspetti del sistema bancario e finanziario. Penso che queste cose non siano state fatte più per motivi di finanza pubblica che per ragioni di efficienza generale del sistema.

MERCATALI (PD). Nella relazione illustrata dal rappresentante della Banca d'Italia è contenuta un'affermazione sull'azione anticiclica del bilancio, che tra le altre cose fa riferimento a un'accelerazione dei tempi di pagamento della pubblica amministrazione. Tale tema è stato giustamente affrontato dal Governo attraverso il decreto n. 78 del 2009, con una norma di carattere ordinamentale che al momento risulta però inapplicata. Ciò deriva da una serie di ragioni connesse da una parte al patto di stabilità e dall'altra alla necessità di introdurre alcuni meccanismi riguardanti le banche, come quello della cessione del credito, che potrebbe essere fatta a prezzi di mercato nei confronti delle banche o della Cassa depositi e prestiti.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Chiedo dunque ai nostri auditi di fornirci qualche elemento in più, perché abbiamo sentito argomentazioni secondo cui tale meccanismo non è ancora partito, nonostante le buone intenzioni del Governo e del Parlamento.

BONFRISCO (*PdL*). Nel tentativo di controllare le dinamiche della spesa pubblica va considerata anche una voce rilevante, che è talmente poco trasparente da non comparire nemmeno, perché fino a poco tempo fa nessuno aveva l'obbligo di farla risultare in bilancio, ovvero quella relativa al possesso da parte degli enti locali di titoli "tossici", venduti da banche italiane e straniere nel nostro Paese.

Vorrei dunque sapere se i nostri auditi pensano che si sia fatto abbastanza in questo anno di crisi per risolvere il problema dei titoli "tossici" in generale ma con particolare riferimento a quelli detenuti dagli enti locali, del cui debito costituiscono una delle voci più rilevanti. Né le cifre, né i dati possono infatti essere al momento attendibili e dunque le stime che vengono compiute sono da prendere con molta cautela. Benché ora la situazione non venga ulteriormente aggravata, vorrei sapere se la

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

vigilanza della Banca d'Italia ci può aiutare a prendere atto e a conoscere la situazione attuale oppure se neanche tale Istituto può farlo.

LEDDI (*PD*). In questa fase il sistema delle piccole e medie imprese, come è stato ricordato, rischia di "sfarinarsi" per due ragioni fondamentali. La prima è rappresentata dai tardati pagamenti da parte della pubblica amministrazione, su cui il Governo ha avviato qualche iniziativa che ritengo del tutto parziale e che comunque occorre approfondire. La seconda questione è quella dell'accesso al credito, che rappresenta l'altro aspetto del problema e che va fortemente supportato.

Il Governo, nei provvedimenti finalizzati a rafforzare la patrimonializzazione del sistema del credito, ha messo a disposizione dei *bond*, utilizzati però in modo molto limitato. Il sistema del credito si sta rafforzando attraverso il ricorso al mercato e, dalle notizie che pervengono in modo informale, sembra ci stia riuscendo con successo. Vorrei sapere se, una volta accantonato il ricorso a uno strumento che il Governo ha messo a disposizione per offrire un supporto indiretto al sistema delle imprese attraverso la ripatrimonializzazione del credito, a vostro avviso quanto sta ora avvenendo nel sistema creditizio sia sufficiente per fornire il

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

rafforzamento necessario ad aumentare il credito e ad agevolare l'afflusso verso la parte vitale del Paese, rappresentata dalle piccole e medie imprese.

In secondo luogo desidero sapere qual è la situazione rispetto alle modifiche dell'accordo di Basilea 2. Ho sostenuto in Senato che tale strumento, a causa della sua prociclicità, sia da sospendere in un momento di crisi. Mi rendo conto che parlare di ciò nel nostro Paese è sicuramente *hard*, ma mi rendo conto anche del fatto che attendere soluzioni formali per il superamento di quello che unanimemente è considerato - e credo che il Governatore della Banca d'Italia lo abbia recentemente ricordato - uno strumento che in questo momento non aiuta l'economia, costringe all'attesa di tempi lunghissimi, per arrivare ad una soluzione che finirebbe per giungere, come si suol dire, a "babbo morto".

SACCOMANNI. Per quanto riguarda la richiesta del senatore Mercatali, purtroppo non abbiamo dati sugli effetti dell'attuazione della misura riguardante l'accelerazione dei pagamenti della pubblica amministrazione.

Come ho detto in precedenza si tratta di una buona misura, che risponde ad un'esigenza molto sentita, perché il volume dei pagamenti è ingente e il ritardo si è accresciuto, arrivando fin quasi ad un anno.

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

Purtroppo non abbiamo i dati grazie ai quali potremmo esprimere una valutazione sull'efficacia della misura: certamente li faremo conoscere alle Commissioni una volta che saranno a nostra disposizione.

Per quanto riguarda la domanda della senatrice Bonfrisco, voglio anzitutto sottolineare che l'attività concernente i prodotti derivati - immagino che a questo lei facesse riferimento - degli enti pubblici, ed in particolare di quelli territoriali, è stata congelata, nel senso che non sono consentite ulteriori operazioni.

BONFRISCO (*PdL*). Appunto, ulteriori operazioni. Ma quelle già fatte?

SACCOMANNI. Certo, mi riferisco alle operazioni ulteriori. L'ammontare delle esposizioni dei Comuni agli strumenti derivati non è pienamente misurabile perché la Banca d'Italia possiede soltanto i dati relativi alle banche italiane; l'esposizione nei confronti di banche estere - le quali sono state un canale importante di fornitura degli strumenti derivati ai Comuni, alle Province ed anche al pubblico - purtroppo sfugge alla rete di controlli delle autorità monetarie e finanziarie. Si tratta di un problema che abbiamo dibattuto spesso con i colleghi del Tesoro, con cui stiamo cooperando:

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

abbiamo impiantato la normativa volta a bloccare questo tipo di operazioni per il futuro.

Peraltro, bisogna sottolineare che gli strumenti derivati, genericamente definiti come "tossici", in realtà hanno una capacità di produrre perdite o profitti variabile nel tempo in relazione all'evoluzione dei mercati finanziari. Quindi, nel momento di maggiore tensione e crisi dei mercati finanziari, emerge un quadro che su tale fronte appare migliorato. Naturalmente ciò dipende dal tipo di operazioni effettuate: infatti, alcune hanno in origine una funzione di protezione dai rischi, mentre altre sono a carattere più speculativo. Pertanto, è difficile disegnare un quadro complessivo della situazione. In ogni caso, insieme al Tesoro, cerchiamo di tenere sotto controllo il fenomeno.

Rispondendo alla domanda della senatrice Leddi, sottolineo che noi poniamo grande attenzione alle attività delle piccole e medie imprese, monitorando l'andamento del credito rispetto al sistema economico. Come riportiamo nel nostro bollettino, le condizioni sono ancora negative perché gli ultimi dati disponibili mostrano una flessione; tuttavia ci sembra di constatare nel *survey* delle attività delle banche a livello europeo, cui partecipano anche istituti italiani, un certo miglioramento, nel senso di una

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

minore restrittività nelle condizioni di offerta del credito; si registra, inoltre, una marcata riduzione dei tassi di interesse praticati dalle banche, ma permane un problema di carenza della domanda, soprattutto di quella di investimento. La capacità produttiva inutilizzata è ancora abbastanza ampia, tale da non consentire la previsione di un'elevata domanda di investimento. Pertanto, riserviamo la massima attenzione a questo problema.

Per quanto riguarda l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario dal Governo italiano (come da tutti gli altri Governi), sottolineo che nel nostro Paese alcune banche hanno presentato domanda per ottenere i *bond* governativi ed altre, viceversa, hanno recentemente indicato di non ritenere più necessario ricorrere a tali strumenti. Si tratta, dunque, di un quadro misto. Peraltro, ciò non interessa soltanto istituti minori perché vi sono anche banche di rilevanza nazionale, che hanno importanti attività di credito nel Paese, come il Banco Popolare o il Monte dei Paschi di Siena. Ritengo, dunque, che sia uno strumento utile.

Naturalmente è stata lasciata alla libertà delle singole aziende bancarie la decisione sul modo in cui rafforzare il patrimonio. L'impegno della Banca d'Italia è stato quello di mantenere un'estrema attenzione

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

sull'adeguatezza del patrimonio e credo che i risultati mostrino un effettivo miglioramento del grado di patrimonializzazione; ciò rappresenta la base per affrontare l'attività di finanziamento della clientela ed anche per assorbire le perdite che purtroppo risultano, dai dati che pubblichiamo, in crescita.

Per quanto riguarda l'accordo di Basilea 2, rilevo che l'evidenza empirica mostra un effetto prociclico inferiore rispetto a quello più volte lamentato. Anche in questo caso, però, mancano le serie storiche per effettuare una valutazione. L'accordo di Basilea 2 è entrato in vigore nel 2008 e, quindi, sostanzialmente disponiamo di un solo anno; peraltro, esso non è stato ancora introdotto in alcuni Paesi, come gli Stati Uniti. Dunque, risulta difficile fare raffronti di carattere internazionale. In ogni caso, alcune analisi empiriche svolte in Banca d'Italia ed in altre banche mostrano che probabilmente esiste questo effetto, anche se risulta minore di quanto previsto. Rispetto alla possibilità di sospendere l'accordo, rispondo che si tratta di un tema delicato che credo il governatore Draghi, nella sua veste di presidente del *Financial Stability Board*, abbia chiarito molto bene: in un'ottica di medio periodo, i sistemi finanziari e bancari devono indubbiamente disporre di maggiori risorse di capitale; in questo arco

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

temporale devono essere previsti strumenti che possano ridurre la prociclicità, che poi deriva non soltanto dai coefficienti di capitale richiesti, ma anche dall'applicazione del principio del *fair market value*. Pertanto, vi sono molti aspetti da tenere presenti.

Dato questo obiettivo, nella fase attuale non si vogliono inasprire i coefficienti di capitale, cosa che nell'immediato avrebbe un effetto di maggiore compressione delle attività economiche e di prestito. Si sta cercando, quindi, di predisporre per il futuro un sistema che sia meno prociclico - nella misura in cui la prociclicità effettivamente c'è stata - e nello stesso tempo sia capace di assorbire gli *shock* meglio di quanto non si sia rivelato finora.

Vorrei fare un ultimo commento sottolineando che le operazioni purtroppo non andate a buon fine nell'attività bancaria internazionale dell'ultimo periodo sono nate in gran parte durante la fase di transizione tra Basilea 1 e Basilea 2: proprio il timore di passare ad un sistema in cui le attività rischiose sarebbero state sanzionate da requisiti di capitale più forti ha indotto gli operatori ad eseguire queste operazioni prima dell'entrata in vigore dell'accordo di Basilea 2; ciò ha determinato un affollamento delle operazioni fuori bilancio o effettuate tramite i veicoli strutturati, proprio al

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

fine di evitare il "morso" del capitale. Questo dimostra che, se avessimo applicato prima l'accordo di Basilea 2, forse le attività più rischiose sarebbero state maggiormente sotto controllo.

PRESIDENTE. Vorrei porle una brevissima domanda. Così si esprime il *report* della Banca d'Italia: «La spesa in conto capitale crescerebbe del 17,6 per cento (nel 2008 essa era caduta del 6,1 per cento). Vi contribuirebbe il forte incremento degli investimenti». Le chiedo dunque a cosa attribuite questo forte incremento degli investimenti e della spesa in conto capitale e in quale arco temporale ritenete che questo aumento possa avere effetti auspicabilmente positivi sull'economia italiana.

SACCOMANNI. Per essere preciso, questa è la previsione della Relazione previsionale e programmatica, la quale si basa su una dinamica della spesa in conto capitale rilevata dall'ISTAT nel primo semestre nell'ordine del 10 per cento e ipotizza una ulteriore forte accelerazione degli esborsi nella seconda parte dell'anno. Come si rileva più avanti, implicitamente noi abbiamo qualche dubbio sull'effettiva capacità di avere nella seconda metà dell'anno un'accelerazione così forte degli investimenti, tant'è vero che

Resoconto stenografico n. 6

5° e V Commissioni permanenti

Seduta n. 10 del 15.10.2009

Sede IC 0538

riteniamo che forse il fabbisogno potrà essere inferiore a quello ipotizzato. Questa, però, è una stima del Governo che credo tenga conto probabilmente dei progetti, come il piano casa o investimenti in opere pubbliche, che sono stati rilanciati. Ritengo che questo sia lo scenario, quindi in questa sede esprimiamo qualche dubbio sul fatto che tale forte accelerazione possa avere luogo.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore generale della Banca d'Italia e i suoi collaboratori.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Essendo l'ultima audizione prevista, dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2010-2012, ringraziando tutti i senatori e i deputati per il lavoro svolto in questi giorni.

I lavori terminano alle ore 12,50.