



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

BOZZE NON CORRETTE

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

COMMISSIONI CONGIUNTE

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

e

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

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI BILANCIO
2008-2010**

30^a seduta: martedì 9 ottobre 2007

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

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

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE:		
- MORANDO, <i>senatore</i>	Pag. 4, 9	MARZANOPag. 5

Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per la finanza pubblica

PRESIDENTE:		
- MORANDO, <i>senatore</i>	Pag. 9, 13, 22 e <i>passim</i>	MURAROPag. 10, 13, 19 e <i>passim</i>
BORGHESI (<i>IdV</i>), <i>deputato</i>	13, 17	
DI GIOIA (<i>RosanelPugno</i>), <i>deputato</i>	21	
EUFEMI (<i>UDC</i>), <i>senatore</i>	21	
LEGNINI (<i>Ulivo</i>), <i>senatore</i>	20	
VEGAS (<i>FI</i>), <i>senatore</i>	18, 25	

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE:		
- MORANDO, <i>senatore</i>	Pag. 25, 42	DI NICOLAPag. 42
ALBONETTI (<i>RC-SE</i>), <i>senatore</i>	41	GABRIELE 40
EUFEMI (<i>UDC</i>), <i>senatore</i>	40	MAJOCCHI25, 41
TECCE (<i>RC-SE</i>), <i>senatore</i>	41	
VEGAS (<i>FI</i>), <i>senatore</i>	40	

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

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

Audizione del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais

PRESIDENTE:

- MORANDO, *senatore* . . .Pag. 42, 50, 55 e *passim*
- DUILIO, *deputato* 49

ALBONETTI (RC-SE) 54

LEDDI MAIOLA (Ulivo), *deputato* 48

LEGNINI (Ulivo), *senatore* 51

MUSI (Ulivo), *deputato* 53

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione* 43, 56

PIRO (Ulivo), *deputato* 50

RUBINATO (Aut), *senatore* 54

TECCE (RC-SE), *senatore* 51

VEGAS (FI), *senatore* 53

Intervengono il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Sartor; Antonio Marzano, presidente del CNEL e per il medesimo organo Stefano Bruni, Valerio Gironi, Isabella Carapellotti e Sandro Tomaro; Gilberto Muraro, presidente della Commissione tecnica per la finanza pubblica e per la medesima Commissione Domenico Marchetta e Luca Manieri Elia; Alberto Majocchi, presidente dell'ISAE e per il medesimo istituto Sergio De Nardis, direttore dell'unità operativa R1 «Macroeconomia», Fernando Di Nicola, ricercatore, Stefania Gabriele, direttore dell'unità operativa R2 «Microeconomia», Cristina Mercuri, direttore dell'unità operativa R3 «Finanza pubblica», e Marzia Mascini, capo dell'ufficio stampa; il ministro delle riforme e delle innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais.

I lavori hanno inizio alle ore 8,35.

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca oggi il seguito delle audizioni sui documenti di bilancio 2008-2010.

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

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

Sono in programma oggi alcune audizioni. La prima è quella di rappresentanti del CNEL. È presente il presidente Antonio Marzano, accompagnato da Stefano Bruni, Valerio Gironi, Isabella Carapellotti e Sandro Tomaro. Rivolgo il mio saluto al presidente Marzano e gli cedo la parola.

MARZANO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, ho già consegnato, ed è quindi a vostra disposizione, il documento completo predisposto dal CNEL; mi limiterò pertanto ad una sintesi dei punti più rilevanti.

Innanzitutto, il documento riporta le cosiddette previsioni di consenso, elaborate dai tre principali istituti congiunturali italiani che ogni anno, in preparazione sia del DPEF che della legge finanziaria, vengono formulate presso la nostra sede. Dobbiamo osservare che le previsioni sul tasso del PIL quest'anno e nell'anno prossimo sono un po' più basse di quelle del Governo. Questa mattina ho constatato che c'è un'ulteriore previsione (presentata però solamente dai giornali e di cui, quindi, non abbiamo potuto tener conto), che immagina una crescita dell'1,3 per cento; si tratta di un dato autorevole perché arriva dal Fondo monetario internazionale. Ciò fa da sfondo alle nostre considerazioni, perché un tasso di sviluppo più basso del PIL non può non avere riflessi, tra l'altro, sulle entrate tributarie.

Fatta questa considerazione di scenario, le osservazioni e le proposte del CNEL sono le seguenti. In primo luogo, la manovra di politica economico-finanziaria per il triennio 2008-2010 si articola in una molteplicità di strumenti normativi. Ai disegni di legge relativi al bilancio a legislazione vigente ed al disegno di legge finanziaria si accompagnano un decreto-legge, un disegno di legge destinato a realizzare l'accordo tra Governo e Parti sociali in materia di *welfare*, di cui prevedibilmente il Governo chiederà l'approvazione nel corso della sessione di bilancio, ed un certo numero di disegni di legge collegati (da discutere, prevedibilmente, fuori dalla sessione di bilancio) la cui presentazione è annunciata, a norma di legge, dalla nota di aggiornamento del DPEF.

Si assegna, ancora una volta, alla sessione di bilancio un sovraccarico decisionale che difficilmente consentirà un confronto trasparente tra diverse opzioni di politica economica. Le misure destinate all'esame nel corso della sessione di bilancio hanno infatti una complessità ed una estensione non dissimile da quella che, negli ultimi cinque esercizi finanziari, hanno comportato la formulazione da parte del Governo di un maxi emendamento, approvato dalle Camere con il voto di fiducia.

Alle difficoltà emerse nel corso della sessione di bilancio del 2006 il Governo ha risposto con una positiva azione volta a realizzare una riclassificazione del bilancio dello Stato. Si tratta di una iniziativa che consente di superare la frantumazione delle poste di bilancio in oltre 6.000 unità previsionali di base e di rendere più trasparente e comprensibile la destinazione delle risorse articolate per missioni (34) e per programmi nella gran parte attribuiti alla responsabilità di singoli Ministeri.

Nessun passo avanti è stato compiuto anche in materia di ridefinizione delle norme legislative che regolano le modalità di predisposizione e presentazione dei disegni di legge finanziaria, sul bilancio a legislazione vigente, sui provvedimenti collegati nonché sulle norme regolamentari che disciplinano l'esame di tali provvedimenti.

Deriva da tale ritardo che la pur importante riclassificazione del bilancio, in assenza di nuove modalità di esame del circuito «bilancio a legislazione vigente-legge finanziaria» non consente, nella sostanza, di dedicare all'esame della spesa storica – è un tema che ho avuto l'occasione di prospettare anche in una precedente audizione – e in particolare della spesa corrente quella attenzione che è la condizione essenziale di ogni ipotesi di riqualificazione complessiva della spesa.

Inoltre, malgrado si tratti di una tematica di comune interesse della maggioranza e della opposizione parlamentare, è mancato un impegno per la definizione di procedure idonee a definire tempi certi per l'approvazione dei provvedimenti collegati, consentendone la discussione nelle Commissioni competenti per materia, procedura che a sua volta avrebbe favorito anche un trasparente rapporto istituzionale e sociale.

I ritardi nella definizione di procedure più trasparenti e lineari per la discussione dei documenti di finanza pubblica hanno reso le procedure di concertazione e di consultazione istituzionale e sociale, previsti dalla vigente normativa e che hanno significativamente contribuito al processo di risanamento degli anni Novanta, particolarmente evanescenti e deludenti.

Ma, in particolare, dalla mancata definizione di procedure e tempi certi per l'approvazione dei provvedimenti della manovra di politica economica nasce una preoccupazione anche in relazione ai contenuti ed al destino del preannunciato disegno di legge destinato a rendere operativo l'accordo sul *welfare*.

Il CNEL, così come altri soggetti attenti al significato democratico di una trasparente discussione sui temi di politica economica, ha avanzato una organica proposta di revisione delle procedure di bilancio. Le difficoltà che già emergono agli inizi della nuova sessione di bilancio rendono urgente affrontare, senza ulteriori dilazioni, il tema della riforma della normativa di contabilità, introducendo regole che valgano a delineare una vera e propria «contabilità della Repubblica».

Il CNEL si riserva di rilanciare, con apposite iniziative, questa delicata tematica.

Contraddittoriamente, malgrado tale eccessivo, ed improprio, sovraccarico decisionale, mancano nel complesso dei disegni di legge sino ad oggi presentati interventi che, a norma della vigente legge di contabilità, costituiscono contenuto tipico della legge finanziaria e/o sono decisivi per realizzare un assetto trasparente dei conti pubblici.

In primo luogo il CNEL intende riferirsi al pubblico impiego. Il recente «Libro Verde sulla spesa pubblica» aveva sottolineato, con toni convincenti, i guasti, quantitativi e qualitativi che «sulla dinamica della spesa» in questo settore derivano dai «ritardi nella sottoscrizione dei rinnovi contrattuali» e aveva documentato come «la pubblica amministrazione (avesse) una quota di dipendenti in attesa di rinnovo sistematicamente doppia rispetto alla media dell'intera economia ed una vacanza contrattuale che ha superato, nel 2005, i 18 mesi di attesa».

Il secondo aspetto, che genera preoccupazione, è relativo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Superando un'inerzia quinquennale il Governo aveva approvato, prima della pausa estiva, un disegno di legge delega volto a realizzare il federalismo fiscale e a superare una situazione che sta accentuando tensioni e divaricazioni tra le diverse aree del Paese. Si tratta di un tema di particolare delicatezza, come dimostra anche il fatto che su tale disegno di legge è mancato il previsto accordo in sede di Conferenza unificata, ma l'approvazione del provvedimento sottolineava la scelta del Governo nazionale di procedere risolutamente nella direzione di tenere insieme autonomia e responsabilità dei livelli di governo regionali e locali. Proprio dalla riclassificazione del bilancio dello Stato emerge come, anche al netto delle spese finanziate con entrate proprie, i livelli di governo regionali e locali abbiano, in tema di spesa, un ruolo crescente. L'urgenza di attribuire loro analogia responsabilità in tema di prelievo è del tutto evidente.

L'assenza, tra i collegati alla finanziaria, del disegno di legge sul federalismo fiscale (e le numerose misure che, nel testo di legge finanziaria presentato, riducono il prelievo locale sostituendolo con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato) preoccupa le forze sociali, convinte che solo la leale cooperazione e la comune responsabilità dei livelli di governo nazionali e locali possano garantire una stabile ripresa del Paese.

L'incertezza sui tempi di definizione a regime dei rapporti tra finanza statale, regionale e locale determina, tra l'altro, incertezze su alcune misure, pur apprezzabili, contenute nel disegno di legge finanziaria. C'è infatti il rischio che una inadeguata soluzione degli equilibri della finanza locale comporti manovra di incremento della pressione fiscale locale (estimi catastali, addizionali IRE) tali da riassorbire i vantaggi derivanti, ad esempio, dagli interventi centrali di riduzione dell'ICI e di contributo per il pagamento degli affitti ed anche quelle delle misure per promuovere lo sviluppo. Anche su tale tema il CNEL si riserva di formulare, sulla base delle ripetute pronunce in materia, concrete proposte.

Il disegno di legge finanziaria è stato preceduto da una discussione, in tema di rapporto tra misure per il risanamento e misure per l'equità e lo sviluppo, che ha, forse incautamente, abbandonato il terreno tracciato nella precedente legge finanziaria all'articolo 1, commi 4 e 5, dove si recita: « Le maggiori entrate tributarie che si realizzassero nel 2007 rispetto alle previsioni sono prioritariamente destinate a realizzare gli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal DPEF 2007-2011». In quanto eccedenti rispetto a tali obiettivi, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale sono destinate, qualora permanenti, a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo ed equità sociale.

L'emergere di maggiori entrate fiscali, la cui strutturabilità andrebbe opportunamente verificata e raccordata con i dati sugli accertamenti fino a luglio, ha comportato non soltanto l'emanazione a giugno del decreto-legge che le ha parzialmente utilizzate, ma anche una generale aspettativa

di ulteriori erogazioni e restituzioni, senza la necessità di manovra di riduzione della spesa. Nel DPEF era, invece, limpidamente prospettata l'esigenza di una manovra sulla spesa storica corrente superiore ai 20 miliardi di euro per far fronte a impegni di spesa formalmente assunti, al finanziamento di politiche di cui si riteneva indispensabile garantire la continuità (ANAS, Ferrovie), a misure ritenute qualificanti nel programma governativo. Il dichiarato emergere di inattese e nuove risorse fiscali, derivanti dal contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, non è stato sufficiente a far fronte a tutte le esigenze e, stante l'impossibilità di accrescere la pressione fiscale e la difficoltà ad incidere significativamente sulla spesa corrente per la nota vischiosità delle procedure e per la resistenza delle amministrazioni, ha ridotto l'entità delle risorse disponibili e reso più complesso la loro ripartizione tra una molteplicità di esigenze di spesa.

La legge finanziaria ed il decreto-legge già presentati, pur contenendo misure che, in molti casi, si muovono in direzioni positive (a partire da quelle che cominciano a tradurre operativamente gli accordi tra Governo e parti sociali), risentono della suaccennata carenza di risorse che rischia di rendere meno efficaci gli interventi programmati. In particolare, la limitazione delle risorse ha impedito di affrontare con un taglio nuovo tradizionali strozzature della politica economica nazionale a partire dalla questione Mezzogiorno. Se è vero infatti che sono stati ricostituiti i fondi che garantiscono risorse per utilizzare integralmente i fondi europei, è anche vero che non si è riusciti ad attivare una svolta in settori cruciali quali la ricerca e l'innovazione, la dotazione di infrastrutture (anche immateriali), le politiche attive per il lavoro, a partire da quelle per le pari opportunità, le politiche per la sicurezza. Sono problemi che hanno una dimensione nazionale, ma che naturalmente, come tutti sanno, nel Mezzogiorno hanno caratteristiche peculiari che rischiano di impedire la piena utilizzazione dei fattori produttivi.

In relazione ai contenuti del disegno di legge finanziaria, il CNEL valuta positivamente alcune misure in materia fiscale che si muovono con l'ispirazione di una semplificazione e di una razionalizzazione dell'intervento pubblico e che realizzano maggiore equità. In particolare, appaiono positivi gli interventi sulla fiscalità d'impresa volti a ridurre la pressione fiscale formale sia pur nel quadro di una manovra che, allargando la base imponibile e riducendo gli incentivi, dovrebbe garantire invarianza del rapporto di dare ed avere tra pubbliche amministrazioni ed imprese. In questa materia vanno, naturalmente, verificate le compensazioni e gli effetti redistributivi. Anche le misure sulle imprese minime si muovono in una direzione di semplificazione, in particolare delle procedure e degli adempimenti amministrativi da parte dei contribuenti, che vanno apprezzate.

Per quanto riguarda gli interventi fiscali a favore della generalità dei cittadini, essi, per quanto si muovano in direzioni innovative e auspicate dal CNEL, risentono della limitatezza delle risorse cui prima accennavo e sono per questo non del tutto apprezzabili. Particolare rilievo assume il pacchetto di misure legato alla fiscalità dell'alloggio che si rivolge

sia ai contribuenti titolari della prima casa sia agli affittuari, con misure particolari per favorire le giovani coppie. Positiva la riconferma delle misure per la riqualificazione delle abitazioni (anche del punto di vista energetico), che probabilmente andrebbero rese permanenti.

La riduzione dell'ICI che interessa una vasta fascia di contribuenti, titolari della prima casa, rischia di premiare anche cittadini evasori.

In merito al rapporto fisco-cittadini, si tratta di un argomento strettamente legato al più complesso tema della questione salariale. La dimensione di tale problema è assai rilevante sia socialmente che finanziariamente. Oltre 20 milioni di cittadini, lavoratori dipendenti e pensionati, in relazione alla loro obbligata fedeltà fiscale, rappresentano la quota più rilevante di quei contribuenti sui quali si scarica un *surplus* di prelievo derivante dall'evasione fiscale. Deriva anche da tale abnorme pressione fiscale e dall'esigenza di collocare in una logica di incremento della produttività il tema del costo del lavoro delle singole aziende, e in modo crescente dell'intero sistema economico-istituzionale, il sorgere di una vera e propria questione salariale che deve, certo, essere affrontata sul terreno della distribuzione primaria del reddito e di un'efficiente utilizzazione dei singoli fattori produttivi, ma anche su quello di un ripensamento complessivo del carico fiscale.

Il CNEL per la sua peculiare composizione, rappresentativa delle forze sociali e produttive, potrebbe essere la sede di una ricerca volta a costruire un largo consenso sia su efficaci misure di lotta all'evasione sia su una ristrutturazione dei pesi del prelievo sui redditi e sui patrimoni.

Ai fini del recupero di una maggiore efficienza del sistema economico risulta indispensabile proseguire e rafforzare la politica delle liberalizzazioni. Perplessità nascono, in materia, dal tormentato *iter* parlamentare del disegno di legge sulla riforma dei servizi pubblici locali e dal rischio che, addirittura, qualche passo indietro sia compiuto in relazione alla formulazione dell'articolo 87 del disegno di legge finanziaria. È infine indispensabile promuovere una gestione attiva del patrimonio finalizzando le dismissioni alla riduzione non del disavanzo, ma del debito.

Queste erano le principali considerazioni che intendevo illustrare a nome del CNEL. Ad ogni modo, consegno alla Commissione un documento articolato per ulteriori approfondimenti.

PRESIDENTE. Non essendoci richieste di intervento, ringrazio il presidente Marzano e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per la finanza pubblica

PRESIDENTE. Procediamo ora con l'audizione di rappresentanti della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

Ha facoltà di parlare il presidente, professor Muraro.

MURARO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, ringrazio tutti per aver mostrato particolare attenzione nei confronti dalla nostra Commissione.

Abbiamo preparato un fascicolo – che immagino sia stato distribuito – che mi consente di illustrare velocemente la prima parte, concernente la composizione della Commissione tecnica stessa, le sue finalità e le attività fin qui svolte, per concentrarmi poi sulla parte che immagino in questo momento interessa di più, cioè l'analisi del disegno di legge finanziaria con una ottica limitata, ossia sottolineando il contributo della Commissione, per ora molto parziale, alla redazione di questo disegno di legge.

La Commissione, composta di dieci persone, in gran parte esponenti del mondo accademico della disciplina della finanza pubblica, è stata istituita con la legge finanziaria 2007 e le sue finalità sono varie. La legge le enuncia in tal modo: il coordinamento della finanza pubblica, il monitoraggio della spesa, l'attendibilità delle informazioni statistiche, oltre che i rapporti finanziari «Stato-Autonomie».

Interessa anche sottolineare che la Commissione è chiamata ad effettuare studi e ricerche, su proposta del Parlamento. Quest'anno ci siamo concentrati, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, sull'obiettivo 1: bilancio dello Stato, focalizzando soprattutto la riclassificazione della spesa e attività preliminari che adesso spiegherò.

In questa attività siamo costantemente accompagnati, proprio in base a disposizioni di legge, da due rappresentanti del Parlamento, nelle persone del dottor Forte del Senato e del dottor Palanza della Camera dei deputati, oltre che dal direttore di un neoistituito Servizio studi della Ragioneria generale, nella persona del dottor Mazzotta. La legge stessa ci chiama a collaborare con altre istituzioni, tra cui la Conferenza unificata, l'ISTAT, l'ISAE ed altre amministrazioni centrali. Annualmente, il Ministro dell'economia e delle finanze deve riferire sull'attività di questa Commissione.

Passiamo ora alle attività svolte: la prima attività, proprio per l'urgenza, riguarda la riclassificazione del bilancio dello Stato. È ampiamente noto che la riclassificazione è stata operata introducendo 34 missioni, 168 programmi (erano 169, ma due sono stati unificati a proposito del lavoro) e 714 macroaggregati, che rappresentano le unità di voto per il Parlamento.

Il tema è noto. Essenzialmente ci si attende una maggiore trasparenza nella decisione legislativa, una maggiore flessibilità nell'esecuzione amministrativa e, terzo grosso vantaggio, una maggiore capacità di valutare *ex post* il raggiungimento dei risultati e di assegnare premi e penalità ai responsabili.

Rispetto a questo quadro abbiamo già ovviamente rilevato delle criticità, di cui si era consapevoli già in sede teorica. La più importante è la non perfetta coincidenza tra la nuova struttura del bilancio e la struttura dell'organizzazione amministrativa. Quindi i programmi chiamano in causa molti centri di responsabilità. Non è detto si debba arrivare all'unificazione piena. Però, chiaramente, ci deve essere un processo di conver-

genza dell'organizzazione amministrativa verso l'intelaiatura decisionale, esecutiva e valutativa della spesa pubblica. Questo sarà ovviamente un problema da affrontare con il necessario respiro, quindi nell'arco del prossimo biennio.

Per ora possiamo semplicemente constatare che ci sono appunto diversi centri di responsabilità, tra i quali è frammentato il singolo programma. I nostri programmi sono ancora eccessivamente eterogenei sotto il profilo dimensionale e poi bisogna sempre tenere presente che ci sono e ci saranno delle norme trasversali che non sono distinguibili perché toccano tutta l'amministrazione.

In uno schema riportato nella relazione scritta che vi è stata consegnata (a pagina 11) è mostrata in estrema sintesi la rivoluzione apportata dal lato della classificazione con le unità di voto che erano 1716 ed oggi sono 714, quindi poco più del 40 per cento dell'ammontare precedente, con riduzioni che sono state particolarmente significative dal lato delle entrate nella pubblica istruzione, nella difesa, nei beni e attività culturali.

L'obiettivo più importante per la nostra Commissione è la cosiddetta *spending review*, termine ormai diventato familiare, essendo stato oggetto di diverse relazioni. Il punto di partenza riguarda sia la struttura che la procedura: la frammentazione del bilancio su cui si è cercato di operare con questa nuova riclassificazione, che ha creato una operazione di trasparenza, mi pare significativa, ma sul piano della procedura la questione è ancora più importante perché nel nostro Paese, come in quasi tutti, è invalsa la tradizione di fare analisi di tipo incrementale: si guarda quello che c'è e si considera semplicemente il delta su cui ogni poi anno si discute mentre con l'operazione di *spending review*, di analisi e valutazione della spesa, si vuole riportare l'analisi sull'interezza del bilancio del programma nell'assegnazione fatta al singolo centro di responsabilità per vedere se l'intera struttura della spesa è ancora oggi giustificata, alla luce della scarsità delle risorse, da un lato, e della evoluzione dei bisogni pubblici, dall'altro.

Naturalmente fa parte del vecchio quadro che bisogna modificare un processo di approvazione del bilancio eccessivamente complesso e frammentato, un eccesso di controlli preventivi a cui fa da contrasto, invece, una carenza di valutazioni *ex post*. Quindi, a tutto questo si cerca di ovviare con il processo che ho appena enunciato e che è, a sua volta, parte di un più generale processo di riforma del bilancio e della finanza pubblica che riguarda anche la riforma delle procedure di bilancio, su cui il Parlamento sta già attuando una riflessione, e l'avvio della ristrutturazione e riorganizzazione dei Ministeri; il tutto poi anche alla luce di una riforma significativa dei rapporti tra Stato e Autonomie, quale quella attesa del federalismo fiscale.

Riprendendo sul piano attuativo il discorso sulla *spending review*, abbiamo detto che la sua caratteristica è valutare i programmi di spesa non in una ottica incrementale, ma in base alla verità dei programmi. Qualcuno ricorderà, specialmente in ambito privato, ma anche in quello pubblico, che per diversi anni era di moda parlare di bilancio a base zero, al-

lorquando si creava uno scenario in cui il responsabile della gestione delle risorse, fosse una divisione di azienda privata o di amministrazione pubblica, doveva di volta in volta ripresentare i suoi programmi, giustificare la domanda di risorse, precisare gli obiettivi ed essere *ex post* valutato rispetto al quadro che aveva autonomamente assunto sotto la propria responsabilità. È questo un richiamo scolastico che serve però a delineare il cuore della *spending review* e allo stesso tempo la rivoluzione culturale e procedurale che essa implica.

Per quanto riguarda le linee operative per affrontare detto lavoro, abbiamo costituito cinque gruppi di lavoro in relazione ai cinque Ministeri individuati dalla Presidenza del Consiglio. Questi gruppi di lavoro sono formati da alcuni componenti della Commissione, da esperti contabili del Ministero dell'economia e delle finanze – si tratta in particolare del «bilancista» della Ragioneria centrale e del direttore dell'Ufficio centrale di bilancio – e da esperti ministeriali. È questo un elemento da sottolineare, in quanto la speranza di successo è basata in buona parte sulla capacità di interazione con i diretti responsabili della spesa. Si tratta quindi non di preparare una ricetta da imporre, ma di elaborare insieme una maniera nuova di affrontare la spesa che i Ministeri in questione dovranno effettuare. Fanno inoltre parte dei cinque gruppi di lavoro anche esperti di altre istituzioni, oltre che i membri della segreteria tecnica della Commissione.

L'attività è stata già avviata e alcuni obiettivi sono stati raggiunti – come dirò tra poco – ma il grosso del lavoro è ancora avanti a noi. Nel periodo settembre 2007-aprile 2008 pensiamo di aggredire tutta la tematica, sperando di riuscire a portare ad aprile 2008 qualche precisa e corposa indicazione attraverso la valutazione dei principali programmi di spesa dei Ministeri, la costituzione di indicatori di *performance*, la definizione di obiettivi e lo sviluppo della trasparenza e della responsabilità dei soggetti coinvolti nelle decisioni di spesa. Ripeto ancora che questa seconda fase, ossia quella del primo semestre che sto riassumendo, va vista come preliminare. Una attività invece più importante è quella che ci aspetta da qui ad aprile 2008. La proiezione deve spingersi più in là. Una volta cioè introdotta questa procedura, identificati i programmi e quant'altro, bisognerà mettere mano alla macchina organizzativa in modo che le nuove procedure, i nuovi obiettivi e il nuovo modo di porsi di fronte alla spesa vengano fatti propri dalla struttura. Esiste quindi un problema di riorganizzazione e di formazione. Per questo motivo dobbiamo avere – come del resto ci mostrano le esperienze più importanti all'estero – un orizzonte pluriennale per poter espletare l'intero processo.

Terminata la descrizione in termini generali, mi soffermo in modo più specifico sui cinque Ministeri che sono stati assegnati all'attenzione della Commissione e che sono Giustizia, Interni, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti.

Come mostra la tabella contenuta nella relazione (a pagina 20), si tratta di Ministeri importanti dal lato della spesa. Esaminando la tabella (a metà del grafico), si può rilevare che la percentuale di spesa di detti

Ministeri, per quanto riguarda la spesa corrente dello Stato, indica circa il 65 per cento per quanto concerne i redditi da lavoro dipendente, il 42 per cento circa per i consumi intermedi, circa il 34 per cento per quanto concerne i trasferimenti alle imprese. Nel complesso, nell'ambito delle spese correnti nette dello Stato, si tratta di Ministeri che contano circa il 30 per cento. A maggiore chiarimento va specificato che, a livello di spesa corrente dello Stato, la parte del leone è ovviamente svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze, il quale si avvale essenzialmente di trasferimenti e quindi, in termini di spesa finale, l'incidenza di tale Ministero è ancora più significativa di quanto non appaia dalle cifre appena citate.

Anche a livello di spesa in conto capitale, come mostra la tabella successiva della relazione, abbiamo incidenze significative: circa il 43 per cento degli investimenti fissi lordi dello Stato ricade nei cinque Ministeri in questione, i quali sono responsabili del 37 per cento dei contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche e del 38 per cento circa dei contributi agli investimenti all'estero per le famiglie e le istituzioni pubbliche.

Delineato questo quadro relativo ai cinque Ministeri, prendiamo adesso in considerazione che cosa è «calato» di questo iniziale lavoro della Commissione nel disegno di legge finanziaria 2007.

BORGHESI (*IdV*). Presidente, mi scusi se interrompo il professor Muraro, ma vorrei sapere se è possibile intervenire con una richiesta di chiarimento per capire la tabella.

PRESIDENTE. È preferibile seguire il metodo di cui ci siamo sempre avvalsi, per cui il nostro auditoterminerà la sua esposizione e si passerà alla fase delle domande. Proceda pure, professor Muraro.

MURARO. Iniziamo con il Dicastero della giustizia. Premetto che segnalo semplicemente alcuni voci rilevanti nella intersezione legge finanziaria e proposte formulate nella primissima fase della *spending review* avviata sui cinque Ministeri.

Per quanto riguarda la Giustizia, una proposta emersa nei gruppi di lavoro e recepita riguarda le intercettazioni telefoniche: si prevede la possibilità di procedere alla forfetizzazione dei compensi unitari dovuti agli operatori di telecomunicazione per le prestazioni erogate, con una semplificazione contabile ed un più trasparente controllo delle prestazioni.

Nel campo dei Trasporti, abbiamo una eliminazione del Fondo per la promozione dei trasporti marittimi sicuri, con il riutilizzo di somme derivanti da autorizzazioni di spese per il reclutamento di volontari di truppa del Corpo delle capitanerie di porto. In tal modo si incide su quelle che erano norme di spesa permanenti.

A livello invece di spesa a carattere temporaneo, segnaliamo la disponibilità di residui su contributi da erogare agli autotrasportatori per interventi volti alla ristrutturazione dell'autotrasporto che verranno versati in entrata del bilancio dello Stato.

Abbiamo poi una accelerazione di spesa, proprio al fine di renderla più efficace. Questo fa parte della *spending review* che segue il motto «Spendere meno e spendere meglio», per cui a parità di spesa aumentare l'efficacia e quindi la concentrazione della politica sul fronte dell'Ecobonus.

Va ricordata una voce di spesa nei Trasporti che figura nel disegno di legge finanziaria e che è semplicemente un fattore inerziale, che non denota purtroppo nulla di buono e nulla di nuovo. Si tratta della ricapitalizzazione delle ferrovie di proprietà dello Stato, un annoso problema che bisognerà affrontare nella seconda fase.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, questo è interessato dal disegno di legge finanziaria 2008 sia per alcune missioni specifiche sia in particolare per quel che riguarda le disposizioni sul pubblico impiego. A livello di missioni specifiche, abbiamo una maggior spesa di 30 milioni per l'organizzazione del vertice G8 previsto nel 2009. Si rileva una innovazione non trascurabile per il personale comandato, nei cui riguardi le amministrazioni utilizzatrici dovranno prendersi carico non solo del trattamento accessorio (come avviene attualmente), ma anche del trattamento economico fondamentale.

Si istituisce per il 2008 un fondo di parte corrente pari a 100 milioni per le esigenze di funzionamento della Polizia dello Stato e dei Vigili del fuoco sui capitoli di bilancio riferiti a locazioni, utenze e manutenzione mezzi, un fatto diventato eclatante per l'interessamento dei *mass media* a causa di un arretrato di spesa che bisogna ovviamente colmare.

Sulla missione immigrazione c'è un piccolo stanziamento che dovrebbe consentire un migliore accesso ai progetti cofinanziati dalla Comunità europea ed è prevista un'integrazione di 50 milioni per l'anno 2008 del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.

Il Ministero dell'interno è interessato in maniera pesante alle norme trasversali sul pubblico impiego. Da questo punto di vista si prevede, innanzitutto, una misura di contenimento del lavoro straordinario che dovrebbe portare, in prospettiva, ad una diminuzione degli stanziamenti del 10 per cento. Quindi, per quanto riguarda il personale che fa capo al Ministero dell'interno, si prevede una riduzione di spesa pari a 73 milioni annui. Questo fa da contrasto – ma è ben giustificato dalle necessità reali del Paese – ad un piano di assunzioni per le esigenze dei Corpi di polizia nel triennio 2008-2010, entro il limite di 50 milioni di spesa per il 2008. A partire dal 2010 si introduce il contenimento del *turn over* nel limite del 60 per cento delle cessazioni verificatesi nell'anno precedente. Questo promette, naturalmente, risparmi significativi.

Il Ministero è toccato ancora dalla questione dell'integrazione dei rinnovi contrattuali. La problematica del ritardo nei rinnovi contrattuali è già stata sottolineata dal Ministro recentemente e qui ne vediamo un riflesso contabile rappresentato da 1.836 milioni per il 2008 e da 742 milioni per il 2009. Si tratta di risorse incrementalmente immesse nella voce «rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007». Parte significativa di queste voci interessano le Forze armate e i Corpi di polizia.

Passiamo ora al Ministero dell'istruzione che è già stato oggetto di un'ampia analisi che vi è nota attraverso la pubblicazione del Quaderno bianco. La tematica verrà riaffrontata in sede di *spending review* ad opera della nostra Commissione tecnica. Le linee sono state abbastanza bene indicate. Vi è la necessità di ridurre il numero dei docenti e di ridurre la spesa, ma anche di riqualificare quest'ultima visto che la caratteristica fondamentale di questo segmento di spesa pubblica è rappresentata dal fatto che spendiamo di più che all'estero, ottenendo risultati, almeno in buona parte del Paese in termini di *outcome* (cioè in termini di effettivi risultati formativi) del tutto insoddisfacenti.

Di tutta questa ampia tematica, che si svilupperà nel corso degli anni, ne vediamo un primo accenno in una tabella presente nel documento consegnato alla Commissione. È prevista una riduzione di circa 2.000 unità di personale docente ed, inoltre, un tetto massimo per i docenti di sostegno di cui si dovrà rideterminare progressivamente la dotazione organica fino al raggiungimento di un'entità pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno. Si tratta di una voce di spesa molto importante e significativa anche sul piano civile. Tuttavia, preoccupa la sua dimensione giacché, a fronte di una popolazione di studenti diversamente abili non superiore all'1,5 per cento, vi è una presenza di docenti di sostegno che, a seconda dei casi, varia dal 10 al 15 per cento. Si tratta di una tematica importante e delicata da affrontare. E lo si sta iniziando a fare ponendo dei paletti come un tetto massimo e come l'indicazione di una riduzione prospettica fino al raggiungimento di un'entità pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno nel triennio 2008-2010. In cambio, è previsto un incremento di personale ATA (ausiliario tecnico amministrativo) con 10.000 unità che dovrebbero essere immesse in ruolo. Infine, sul piano ordinamentale si prevede una nuova disciplina procedurale per il reclutamento del personale docente.

Sull'istruzione, come anticipato, non vi è soltanto un problema di numeri, ma anche di organizzazione. Pertanto, la proposta che si avanza nella manovra finanziaria è di avviare la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo che faccia centro anche su un nuovo modo di coordinarsi tra Stato, Regioni, Enti locali e istituzioni scolastiche. Siamo nel regno del decentramento e tutto diventa particolarmente complesso, ma è importante raggiungere un coordinamento attraverso la fissazione congiunta di obiettivi per la qualità del servizio e per il rapporto insegnanti-studenti. In particolare, è importante il meccanismo premiale, come indicato nello schema: il riutilizzo delle economie prodotte dall'intervento deve essere ammesso all'interno dello stesso ambito territoriale per le finalità di miglioramento della qualità dei servizi, in maniera che, al di là del richiamo ai precetti generali di una spesa pubblica efficiente ed efficace, vi sia anche lo stimolo derivante dal fatto che le risorse risparmiate possono essere riutilizzate per altre priorità nell'ambito dello stesso territorio.

E' previsto inoltre un monitoraggio e un sistema di valutazione degli effetti della sperimentazione che consentiranno, previa intesa fra livelli di governo, di estendere il modello all'intero territorio nazionale.

Infine, vorrei fare un accenno all'università su cui la Commissione da me presieduta, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, si è soffermata ampiamente nei mesi scorsi, producendo un documento che è stato fatto proprio dalla Conferenza dei rettori e che rappresenta un po' il fondamento del Patto per l'università proposto al sistema universitario dal Ministero dell'università e da quello dell'economia, volto a produrre un risanamento finanziario e, soprattutto, un nuovo modello di ripartizione finalizzato a stimolare l'efficienza, la produttività e la maggiore efficacia.

Del sistema universitario abbiamo sottolineato in questa analisi le criticità. Innanzitutto occorre registrare una dinamica dei finanziamenti pubblici insufficiente e discontinua; una politica di assunzioni portata avanti delle singole università senza attenzione ai vincoli finanziari, che scattano successivamente (perché il neoassunto costa poco, ma poi il corrispettivo da inserire in bilancio aumenta rapidamente). A tali criticità, già emerse negli anni scorsi, si è cercato di porre rimedio con una serie di misure di contenimento e di incentivazione, che hanno prodotto però risultati non del tutto soddisfacenti per la loro ridotta entità e, soprattutto, per la loro variabilità negli anni.

Questo crescente squilibrio fa comprendere anche il motivo per cui il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) dell'università, che avrebbe dovuto, per una quota crescente, aprirsi ad una ripartizione premiale, è stato invece assegnato su base puramente inerziale proprio perché serviva a coprire gran parte delle spese di personale ormai aggiudicate.

Queste sono, in sostanza, le criticità emerse a livello di sistema universitario. Tuttavia, ne potrebbe scaturire un'immagine fuorviante perché all'interno del sistema universitario l'elemento da sottolineare con forza è che esistono forti disparità tra atenei. Esse non derivano né dalla storia né da differenti *performance*. Derivano proprio dai diversi comportamenti di governo dei singoli atenei.

Anche dal punto di vista dell'equità interuniversitaria la situazione attuale è del tutto insoddisfacente. Esiste da anni un modello elaborato dal Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario che assegna le quote teoriche del Fondo ai vari atenei in relazione alla loro consistenza, e alle attività didattiche e di ricerca svolte. In base a tale piano di riparto risultano marcate differenze, con università ancora oggi finanziate in eccesso (fino al 36 per cento) e università finanziate per difetto (fino al 43,1 per cento). Su questa base nasce il patto fra Governo e università, volto da un lato a garantire la stabilità finanziaria e lo sviluppo del sistema, dall'altro ad assicurare l'adozione sistematica del metodo della programmazione e l'effettiva applicazione delle regole di sana gestione. Infine, esso è volto a rafforzare i meccanismi di incentivazione degli atenei virtuosi.

Le tabelle allegate al documento da noi consegnato mostrano la situazione del sistema universitario. In particolare, vengono evidenziate le 19 università che si avvicinano al superamento del tetto del rapporto tra spese fisse e fondo di finanziamento ordinario, trovandosi quindi in una situazione critica, anche se rispetto a norme più edulcorate, che sono state recentemente emanate proprio per non drammatizzare la situazione, il numero degli atenei fuori regola si riduce drasticamente. Tuttavia, sono tutti consapevoli che è un sistema da raddrizzare e il Patto potrebbe rappresentare lo strumento opportuno.

Infine, a pagina 35, si può considerare ciò che è previsto nel disegno di legge finanziaria a tale riguardo: da un lato, è stato incrementato il fondo di finanziamento ordinario di 550 milioni a legislazione vigente per il 2008 e della stessa cifra per i due anni successivi, collocando tutto sul fondo di finanziamento ordinario; ciò vuol dire rispettare ed esaltare l'autonomia degli atenei che da questo fondo possono attingere risorse per qualsiasi politica di spesa, di parte corrente e in conto capitale, che essi desiderino effettuare.

Tuttavia, il comma 2 subordina l'assegnazione di queste risorse all'adozione, entro il mese di gennaio 2008, di un piano programmatico, volto a favorire il miglioramento della qualità e dell'efficienza del sistema delle università attraverso un efficace sistema di valutazione, individuando fra gli obiettivi il contenimento delle spese del personale, il riequilibrio finanziario degli atenei e la ridefinizione del vincolo di indebitamento.

BORGHESI (*IdV*). Signor Presidente, mi scuso se prima ho chiesto un intervento «*on line*», ma l'ho fatto perché, non avendo ben compreso alcuni passaggi, mi è riuscito poi difficile comprendere le successive spiegazioni. Ovviamente, la non comprensione è dipesa da me e non dall'esposizione del relatore.

Vorrei comprendere meglio se la Commissione ha potuto scegliere autonomamente i Ministeri sui quali intervenire oppure se ha ricevuto indicazioni in merito; capisco infatti che sia importante anche il Ministero che rappresenta una percentuale molto bassa delle spese correnti, ma forse, se si doveva fare una scelta, vi erano altre aree, come la sanità, sulle quali intervenire.

In secondo luogo, vorrei sapere se il metodo prevede un obiettivo generale su come provvedere al miglioramento della spesa pubblica o ragionare in termini di efficacia e di efficienza e, nel caso, prevedere nelle proposte un meccanismo che sia semplicemente volto a garantire una maggiore efficienza, e quindi attraverso quale strumento.

Non mi era chiaro, ad esempio, e questa è la terza domanda, se gli articoli del disegno di legge finanziaria a cui si fa riferimento sono stati presi in considerazione su suggerimento della Commissione; faccio fatica infatti a capire il problema della ricapitalizzazione del fondo delle ferrovie, se non sbaglio, della Calabria, così come, se l'obiettivo è quello dell'efficienza e dell'efficacia, non comprendo cosa c'entri nel contesto di questo ragionamento. Mentre, per esempio, non avevo compreso bene il

problema degli insegnanti di sostegno, che mi è divenuto immediatamente chiaro quando lei ha precisato che il problema riguarda il fatto che si ha il 10 per cento del corpo docente di insegnanti di sostegno a fronte di una popolazione studentesca disabile che è dell'1,5; è chiaro allora che qualcosa evidentemente non quadra. Bisognerebbe pertanto chiarire prima questi rapporti per rendere comprensibile l'intervento.

VEGAS (FI). Signor Presidente, mi compiaccio per questo splendido lavoro sulla *spending review*, che ovviamente mancava al Parlamento e sul quale costruiremo un'attenzione particolare anche nel futuro. Però da questo, *prima facie*, emerge che la *spending review* non serve per la legge di bilancio, perché degli interventi che lei ha citato nulla va a comporre la modifica, il delta sul bilancio, ma è tutto indirizzato sostanzialmente a modifiche normative relative alla legislazione a venire; quindi legge finanziaria e altri provvedimenti di legge. Chiariamo così il campo di intervento perché da qualcuno era stato venduto come essenziale per la nuova struttura del bilancio; mi sembra, se ho capito bene, che non sia così.

È interessante invece per gli effetti di studio che essa apporta rispetto agli andamenti della legislazione di spesa, anche se sicuramente qualcosa può lasciare un po' l'amaro in bocca perché quando vediamo che l'intervento sul personale del Ministero dell'interno riguarda assunzioni nel 2010 oppure che la limatura del personale docente è di 2.000 unità su un totale di circa 800 mila, si capisce che è un lavoro *in progress*, ma probabilmente qualcosa di più incisivo si poteva fare.

Ciò che potrebbe caratterizzare meglio, o quello che mi aspetterei da questa *spending review*, non è tanto un lavoro a *côte* di quello che finora ha fatto la Ragioneria generale dello Stato, operando una trattativa sulle impostazioni della legge finanziaria, ma capire i meccanismi ed indicare gli strumenti normativi che consentano veramente di realizzare riforme dei grandi comparti di spesa. È vero infatti che avete indirizzato il lavoro solo su alcuni Ministeri, ma per esempio c'è tutta la questione degli appalti che potrebbe essere studiata in maniera più approfondita per capire le funzionalità delle revisioni dei prezzi o come influiscono sulla spesa i pagamenti ritardati; per non parlare poi delle normative che sono state previste in materia di concessioni autostradali, contratti o cose di questo genere. Oppure, faccio un altro esempio, penso alle questioni che riguardano le pensioni di invalidità civile, a come funzionano i meccanismi e come si può nel tempo arrivare a determinare modifiche normative. Mi ricordo ciò che successe circa 15 anni fa, nel 1992 e dintorni, quando furono introdotte modifiche normative serie che portarono ad una diminuzione della costante della crescita della spesa pubblica.

Se si riesce a determinare i tipi di riforme normative serie che riguardano sia il numero sia il valore unitario delle singole spese, forse questa potrebbe essere una funzione più incisiva, piuttosto che non quella di determinare delle semplici misure *spot* che possono andare bene – se adottate, e poi vedremo se lo saranno compiutamente – in una legge finanzia-

ria, relativamente a problemi che chiudono la loro efficacia temporanea nell'anno di esercizio.

MURARO. Anzitutto, ringrazio i senatori e i deputati dal momento che la pertinenza delle loro domande mi aiuta a mettere a fuoco determinati problemi.

Per quanto riguarda la scelta dei cinque Ministeri, non si tratta di una decisione della Commissione tecnica, ma della Presidenza del Consiglio, che immagino sia stata presa in base ad un'assunzione di responsabilità da parte dei titolari dei Dicasteri coinvolti. Ad ogni modo, la Commissione sottolinea anche l'importanza, dal punto di vista esemplare, di tali Ministeri che consentono già di affrontare tutti i problemi della *spending review*.

Per quanto riguarda l'efficienza e l'efficacia, direi che il primo vero contributo che la Commissione ha dato alla riclassificazione del bilancio consente di porre questo binomio in una luce nuova, nel senso che, rispetto alla frammentazione precedente, dove ognuno gestiva un tassello senza conoscerne l'affresco, l'indicazione di missioni e di programmi consente di mettere subito in relazione la spesa con l'obiettivo. Ciò significa una migliore misurazione dell'efficienza, come rapporto tra *output* ed *input*, ma anche una maggiore trasparenza e consapevolezza dell'efficacia, ovvero del risultato raggiunto alla luce di quel programma che deve investire tutti i programmi di spesa dei vari centri di responsabilità.

Per quanto riguarda la questione delle ferrovie del Sud, chiaramente non è stato un suggerimento nell'ottica della *spending review*, ma, dovendo riassumere il disegno di legge finanziaria nell'articolo che riguarda i trasporti, proprio per contrasto ho voluto sottolineare che si tratta di una spesa che comporta ancora fattori inerziali, di non facile eliminazione, come la ricapitalizzazione, che avviene da tantissimi anni, delle ferrovie meridionali. Lo segnalavo come problema che invece bisognerà avere il coraggio e l'accortezza di affrontare nel futuro.

In merito all'intervento del senatore Vegas, innanzi tutto ribadisco che a livello di volontà è chiaro – e lo sottolineo ancora – che ci si discosta radicalmente dalle trattative di tipo incrementale che hanno caratterizzato sin qui le pratiche di bilancio in Italia come all'estero. Infatti – è una annotazione teorica – in gran parte dei Paesi la formazione del bilancio avviene con una logica incrementalistica (chi ha avuto ha avuto, chi ha dato ha dato e si discute sul delta); qui si vorrebbe invece ripartire *ex novo* e giustificare tutto. Ecco quindi l'opportunità di chiarire le modalità che forse danno anche una risposta sui contenuti attesi. Le modalità che ci siamo dati prevedono, insieme ai rappresentanti dei Ministeri interessati – questa è la grande novità procedurale che conferisce una maggiore probabilità di successo al nostro sforzo rispetto a sforzi analoghi fatti in passato –, quindi accanto a questo elemento caratterizzante il metodo di lavoro, due modi di attacco al problema. Il primo, che potremmo definire macro, permette di andare a vedere per grossi comparti di spesa ministeriale la dinamica e i confronti con l'estero e segnalare che qualcosa non va,

che abbiamo troppe risorse rispetto all'estero con risultati molto negativi (sembra un po' quella logica esplicitata nel Libro Verde sulla spesa pubblica: spendiamo quanto e più dell'estero per la giustizia, ma i risultati in termini di tempi di attesa sono molto deludenti). Questo naturalmente vale come segnale di allarme proprio per capire che bisogna incidere.

L'altro approccio è di tipo micro, cioè si tratta di vedere, voce per voce, l'insieme delle leggi che giustificano quella spesa e, attraverso lo strumento tecnico del nomenclatore, riprendere in considerazione tali leggi e riesaminarle. Già i primi tentativi ci fanno capire che esistono leggi che continuano ad esistere per fatti inerziali, leggi nascoste. È chiaro che da qui non verranno fuori grandi rivoluzioni, però mettendole tutte insieme, anche in termini di spesa, può risultarne un contributo di pulizia notevole. Dunque, attraverso l'approccio macro da una parte, che fa capire che sull'organizzazione c'è qualche anomalia e che bisogna pertanto incidere in tal senso, e l'approccio micro dall'altra, che ci fa vedere, raccogliendo e portando allo scoperto un'infinità di piccole leggi di spesa che si sono sedimentate nel tempo, che molte non hanno più ragione d'essere, noi confidiamo, già per aprile 2008, di portare contributi di un certo spessore.

LEGNINI (*Ulivo*). Professor Muraro, anch'io naturalmente mi compiaccio per il lavoro che la sua Commissione sta svolgendo; lo apprezzo particolarmente perché oggi siamo veramente nelle condizioni di leggere meglio il bilancio e di valutare gli effetti degli interventi che si programmano. Naturalmente, come lei ha detto, si tratta di un lavoro *in progress*, sicuramente perfettibile. Mi ha colpito molto un punto, per esempio: nella missione giustizia si prevede una sola misura che riguarda il contenimento della spesa per intercettazioni (misura sacrosanta), mentre invece, leggendo il testo del disegno di legge finanziaria, possiamo riscontrare che vi sono altre due misure che da risparmi di spesa attingono incrementi delle risorse per la giustizia. Mi riferisco in particolare al fortissimo contenimento della spesa per la giustizia militare (uomini e risorse vengono destinati all'amministrazione della giustizia ordinaria) e alla misura, a mio modo di vedere opportuna – ne discuteremo – sull'arbitrato (i risparmi vengono destinati alla giustizia ordinaria), un esempio di ciò che si dovrebbe fare con la *spending review*. Fatta questa considerazione, non ho ben capito se il lavoro che avete avviato si è limitato solo ai cinque comparti di spesa come analisi di merito o se, relativamente ai provvedimenti contenuti nel disegno di legge finanziaria, vi è stata una qualche valutazione aggiuntiva.

Si è infatti molto discusso negli anni passati, e fino a questi giorni, dell'efficacia dei tagli alla spesa per consumi intermedi, alla spesa pubblica in generale; in particolare, si è discusso sulla non efficacia dei tagli orizzontali fino al comma 507 della finanziaria dell'anno scorso. Quest'anno mi sembra si proponga una modalità di contenimento, di razionalizzazione della spesa più puntuale e forse più efficace. È così? È più efficace rispetto alle misure contenute negli scorsi anni?

Vorrei inoltre sapere se avete svolto o avete iniziato un lavoro su tutti gli interventi corposi che sono stati fatti in materia di spesa sanitaria, che comincia a dare i propri risultati, e se siete in grado di dare una prima valutazione in merito.

EUFEMI (*UDC*). Vorrei sottoporre all'attenzione del presidente Muraro un problema che mi sta molto a cuore, quello della conoscibilità dei dati. Credo infatti che c'è necessità di conoscere i dati, soprattutto degli enti decentrati di spesa, in maniera puntuale. Ho sottolineato in passato l'opportunità di completare il progetto SIOPE dopo il suo avvio. Le chiedo se siete stati coinvolti in questa analisi, anche perché ho visto che nel disegno di legge finanziaria, all'articolo 10, è stato introdotto un sistema che affianca il SIOPE. Ebbene, come si fa ad affiancare il SIOPE, se prima non si allarga la platea dei soggetti dai 3.000 considerati ai 20.000 ipotetici? ritengo importante conoscere questo aspetto, se vogliamo affermare una cultura della rendicontazione che è essenziale rispetto a programmi e risultati.

DI GIOIA (*RosanelPugno*). Ringrazio il Presidente per la sua chiarissima esposizione, ma, nel tentativo di capire alcuni degli interventi previsti in questo documento che lei ci ha oggi presentato, vorrei dire che mi sembra che voi interveniate su alcune leggi di spesa, non determinando in modo molto chiaro le prospettive su altri interventi relativi a programmi, ben definiti e delineati.

Faccio un esempio per tentare di spiegarmi meglio, partendo dal settore della giustizia. In questo documento si dice che debbono essere ridotti gli interventi sulle intercettazioni e, quindi, sulla relativa forfetizzazione. Non mi sembra di vedere all'interno delle voci riguardanti questo Ministero, con tutte le difficoltà che pure vi sono, altre misure di razionalizzazione. Mi spiego meglio con un esempio: vi sono oggi piccolissimi tribunali con pochissimo carico di lavoro di cui non si prevede l'accorpamento. E mi sembra che questo tipo di intervento aumenti la spesa. Non sono accorpati a tribunali più grandi, con giurisdizioni molto più ampie, alcune strutture proprie dei giudici di pace. Credo che questi siano interventi che vanno nella direzione della razionalizzazione e, quindi, dell'abbattimento della spesa.

Per quanto riguarda i trasporti poi, avete preso in considerazione semplicemente alcuni aspetti. Ve ne sono invece altri che, secondo il mio punto di vista, possono e devono essere considerati. Per esempio, al di là della norma che prevede oggi un autofinanziamento delle autorità portuali, ve ne sono oggi in Italia moltissime che non hanno motivo di esistere. Presumo sia necessario sviluppare allora un ragionamento analogo anche per dare la possibilità di un intervento legislativo che consenta di ridurre gli interventi sulle microportualità, che non hanno motivo di esistere.

Ritengo necessaria un'analisi abbastanza approfondita sui trasporti e – me ne rendo perfettamente conto – sulle Ferrovie dello Stato, nonché

sulla RFI (Rete ferroviaria italiana), dove vi sono sprechi enormi. L'esempio banale è che, pur essendo questa una società per azioni, vi sono interventi provenienti direttamente dallo Stato e dal Parlamento sulla RFI (vedi i contratti di servizio) in merito a cui credo necessario intervenire e chiarire anche alcuni aspetti e gli interventi che determinano la spesa per investimento in quanto tale.

Ma per ciò che riguarda le Ferrovie dello Stato mi sembra vi siano interventi sostanziali di riduzione della spesa perché ci sono 11 società che, secondo me, non necessitano di esistere, mentre si potrebbe immaginare l'accorpamento di alcuni interventi che riducono la stessa spesa. Oltretutto ci sono anche le ferrovie in concessione.

Vorrei svolgere alcune considerazioni sul Ministero dell'interno: questo quadro complessivo viene determinato dal Ministero e concerne l'aumento di straordinario per le attività esterne, con una diminuzione di attività straordinarie per i dipendenti, più che altro amministrativi.

Per quanto riguarda la scuola, invece, non le pare che guardare semplicemente alla situazione attuale possa creare un problema per il prossimo futuro? La riduzione della cosiddetta «attività di sostegno», quindi dei docenti di sostegno, implica il riferimento alla attuale classificazione dell'*handicap*. Bisognerebbe forse guardare con molta più attenzione all'attuale definizione dell'*handicap*. Riporto un esempio banale: le ultime statistiche definiscono che l'attività di alcolismo nelle scuole inizia a 12 anni. Non sarebbe più opportuno allora redigere un quadro di riferimento molto più sistematico e serio per dire che probabilmente bisogna cambiare l'indice definito dell'*handicap* e, quindi, costruire in prospettiva qualcosa di diverso anche per rideterminare la percentuale di riduzione?

PRESIDENTE Vorrei porre due domande, la prima in generale sul personale della pubblica amministrazione, almeno centrale: vorrei sapere se avete ormai un dato preciso sull'andamento del numero dei dirigenti della pubblica amministrazione negli ultimi dieci anni, poiché circolano sull'argomento dati agghiaccianti. Vorrei sapere se la Commissione sta prendendo in esame questo che, a mio giudizio, è uno dei problemi di fondo che dobbiamo esaminare. Infatti, ho l'impressione che più che dai rinnovi contrattuali questi aumenti di spesa derivino da scivolamenti verso l'alto, che cominciano con il dirigente e finiscono con l'ultimo dipendente che scivola a ruota, creando così uno «scivolamento» complessivo davvero troppo pesante!

Questo mi sembra uno di quegli aspetti da studiare in generale, a prescindere dal singolo Ministero. Ho l'impressione che il fenomeno sia di portata più ampia perché a questo si potrebbero legare iniziative davvero efficaci che riguardano il bilancio e non la finanziaria. Spero che la Commissione voglia concentrarsi in particolare, settore per settore, sulla individuazione degli uffici, delle strutture che realizzano a costi inferiori *performance* migliori. Ho visto recentemente una tabella relativa al personale delle Prefetture in Italia. Essa andrebbe semplicemente rivista e pubblicata

e si dovrebbe chiedere al Ministero dell'interno di procedere di conseguenza.

Non c'è altro da aggiungere: la Prefettura di Milano conta 200 dipendenti mentre la Prefettura di L'Aquila ne conta 120. Ciò non è possibile. È evidente che, se è gestibile bene la Prefettura di Milano con 200 dipendenti, con un rapporto di dipendenti per abitanti pari allo 0,54 per cento, non è immaginabile che la media delle prefetture italiane abbia un rapporto pari a 3,5, o 4, 2,75 o 3 e così via.

Attraverso un'azione amministrativa, basterebbe uniformare tutte le prefetture minori – ecco perché si dovrebbe far riferimento al bilancio, come diceva il senatore Vegas, e non alla finanziaria – alla *performance* delle prime dieci prefetture d'Italia, non dico quella di Milano, per ottenere la straordinaria possibilità di spostare il personale che nelle principali prefetture italiane non fa niente a curare, per esempio, i permessi di soggiorno, liberando persone in divisa per spostarle sul territorio

Questi dati sono importantissimi, ma, se leggo questi dati, non sono in grado di trarre delle conclusioni operative. Se leggo la tabella delle prefetture, invece, tiro le conclusioni operative in qualche frazione di secondo poiché è chiaro cosa bisogna fare. Pertanto spero sia fornita al Parlamento una tabella di questo tipo.

Lo stesso vale per il Ministero della pubblica istruzione, dove la distribuzione del numero degli insegnanti per Regione lascia esterrefatti perché è evidente che vi sono situazioni assolutamente abnormi, con positività e negatività. Concentrerei molto il lavoro su paragoni internazionali e valutazioni di *performance* nella dimensione locale, che mettono in relazione sul territorio nazionale i singoli uffici. Così si creano le condizioni per intervenire sul bilancio. Altrimenti rimarremo sempre nella logica incrementale, anche se diciamo il contrario.

MURARO. Ringrazio il senatore Legnini per le sue opportune integrazioni sul fronte della giustizia.

Oggetto della nostra analisi, in termini di *spending review*, in termini di intesa, ossia con proposte di miglioramento, sono per ora solo i cinque Ministeri indicati.

Abbiamo invece cercato di dare un contributo più ampio per l'analisi dei problemi, come «Il Libro Verde» che tratta anche di altri settori tra cui, per esempio, la sanità, che non è oggetto della *spending review*.

In particolare, abbiamo considerato il pubblico impiego e, in generale, fenomeni quali la dinamica delle retribuzioni, della spesa e quant'altro.

Speriamo già per aprile 2008 di chiudere questa fase e di essere pronti per altre analisi.

Per quanto riguarda il sistema SIOPE, siamo d'accordo sulla essenzialità di questo strumento, che rende leggibile ciò che altrimenti rimarrebbe opaco. Non ce ne occupiamo. Ero ottimista e adesso mi informerò meglio, perché mi pare che manchi la Sanità, ma credo che gran parte del processo sia ormai completato.

In merito all'intervento dell'onorevole Di Gioia, che ha fatto diverse segnalazioni per le quali gli sono grato, devo precisare che qui abbiamo distillato qualcosa che ci vedeva coinvolti senza essere accusati di millantato credito. Il disegno di legge finanziaria 2008 è essenzialmente opera dei Ministeri, anche per i cinque interessati dalla *spending review*, ai quali noi abbiamo dato un qualche supporto. Ma il nostro banco di prova – se così possiamo chiamarlo – sarà il lavoro ai fini della manovra finanziaria per il 2009, quando a primavera del 2008 porteremo le nostre proposte.

Detto questo, aggiungo che siamo ormai vicini al completamento dei *progress report* per il Ministro dell'economia e delle finanze sui 5 Ministeri che già vanno molto più in là e accolgono buona parte delle indicazioni che ho sentito emergere. Forse sarà – faccio un esempio – il Ministero della giustizia quello per il quale arriveremo prima in porto. Le indicazioni sono molto precise e intendiamo aprire un vero e proprio fronte; una delle voci più significative sarà proprio l'accorpamento.

PRESIDENTE. Avete contato tutti i giorni delle ferie giudiziarie?

MURARO. Sarà oggetto di un'altra audizione appena saremo sul fronte della giustizia!

L'accorpamento diventa quasi una parola d'ordine. Lei, onorevole Di Gioia, giustamente lo segnalava anche per le Capitanerie di porto e chissà per quanti altri soggetti verranno alla luce problemi analoghi, dato che la frammentazione pare sia una delle caratteristiche strutturali della pubblica amministrazione.

Sulla scuola invece, essendo oggetto di *spending review*, speriamo di portare indicazioni puntuali abbastanza presto. Certo, ci sono anche altri problemi causati dall'evoluzione della società, come l'alcolismo che sta diventando più preoccupante di tanti altri fenomeni legati ai diversamente abili. Tuttavia, mentre per questi abbiamo trovato un modo di affrontare civilmente il problema attraverso gli operatori di sostegno, in questo nuovo caso si tratta ancora di scoprire la ricetta prima di applicarla. Può darsi però che vengano fuori indicazioni interessanti anche da questo punto di vista.

Per quanto concerne l'intervento del presidente Morando, abbiamo dato un'attenzione, a livello di analisi, al problema del pubblico impiego nel Libro Verde. Esiste ancora il problema della mobilità interna, la mobilità tra Ministeri. È una prima indicazione. Tratteremo per ora il pubblico impiego come *spending review* all'interno dei Ministeri interessati, senza però escludere visioni generali perché probabilmente, per incidere su un singolo Ministero, bisognerà avere una visione generale dell'intera tematica del pubblico impiego e dei suoi meccanismi. Fra qualche mese anche su questo fronte riusciremo ad esprimerci.

Tratto ora un argomento che ho lasciato all'ultimo punto perché avvalorare il nostro approccio fondamentale nella *spending review*, quello cioè di far emergere all'interno dello stesso settore delle contraddizioni su cui facciamo leva per andare verso il meglio. Nel Libro Verde per i Comuni,

in un documento separato che ha trovato riflesso anche nel Libro Verde per l'Università e per la Sanità (in parte per la Giustizia, ma soprattutto per gli altri tre settori) abbiamo giocato proprio sul fatto di dire che i problemi sono gli stessi, ma abbiamo enti virtuosi ed enti non virtuosi. Perché i secondi non possono diventare virtuosi come i primi? È un approccio che sta molto a cuore al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale spesso lo ripete. Siamo convinti dell'efficacia, ossia della possibilità di dimostrare all'interno che le cose possono andare per il meglio.

PRESIDENTE. Professor Muraro, a nome delle due Commissioni la ringrazio per la sua esposizione e dichiaro conclusa l'audizione.

VEGAS (*FI*). Presidente, ricorderà che durante le audizioni sul DPEF mi ero permesso di chiedere di audire qualche rappresentante dell'Unione europea e ciò non era stato possibile per motivi procedurali. Adesso ovviamente viene fuori che il presidente Almunia presenta critiche – secondo me ragionevoli, ma non è questo il problema – sulla manovra finanziaria.

È chiaro che possono sussistere problemi procedurali, ma riterrei opportuno acquisire almeno le valutazioni dell'Unione europea e della Banca centrale europea. Predisponiamo leggi finanziarie finalizzate a conseguire certi *target* europei, dopo di che l'Europa è una specie di «convitato di pietra». Bisognerebbe superare le difficoltà procedurali che esistono per avere la trasmissione ufficiale dei pareri delle autorità che ho richiesto, per evitare di conoscere solo quelli di autorevoli rappresentanti economisti interni.

PRESIDENTE. Senatore Vegas, ha perfettamente ragione. Per la verità, anche sul DPEF ho cercato di ottenere che ci fosse effettivamente il confronto da lei richiesto, che anch'io ritengo indispensabile.

Possiamo nell'immediato richiedere intanto la trasmissione al Parlamento delle Note ufficiali per arrivare poi ad una ipotesi di confronto diretto in Commissione. In ogni caso, cercheremo di attivarci immediatamente per ottenere su questo punto un miglioramento della situazione.

Audizione di rappresentanti dell'ISAE

PRESIDENTE. Diamo inizio all'audizione di rappresentanti dell'ISAE, ed in particolare del suo Presidente, professore Majocchi, cui do immediatamente la parola.

MAJOCCHI. L'intervento dell'ISAE si articola in tre parti: una prima parte riguarda lo scenario macroeconomico internazionale, una seconda parte lo scenario macroeconomico italiano ed una terza parte le misure contenute nel decreto-legge e nel disegno di legge finanziaria.

Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, in cui si inseriscono le prospettive della finanza pubblica descritte nei documenti di bi-

lancio, esso deve fare i conti con un contesto internazionale divenuto più incerto. I previsori sono chiamati a dare valutazioni riguardo a due questioni di non facile lettura, alla luce delle informazioni disponibili: quanto è intenso (in profondità e durata) il rallentamento degli Stati Uniti; quanto rilevanti sono le ripercussioni dirette e indirette nel resto del mondo e, in particolare, in Europa.

Il quadro adottato dalla relazione previsionale e programmatica – ipotesi di sostanziale tenuta della congiuntura mondiale – coincide in larga misura con gli scenari di consenso predisposti dagli organismi internazionali. Esso appare al momento il più probabile, pur se occorre sottolineare che la bilancia dei rischi pende, dall'estate, sul versante negativo.

Dopo un lungo periodo caratterizzato da crescita elevata, favorita da condizioni creditizie particolarmente favorevoli e bassa volatilità dei mercati monetari e finanziari, è possibile che la turbolenza estiva rappresenti l'inizio di una fase di correzione, la cui durata appare difficile da prevedere.

Negli Stati Uniti l'innovazione finanziaria ha, negli ultimi anni, notevolmente contribuito al robusto ciclo espansivo: l'ampliarsi dell'accesso al credito da parte delle famiglie e delle imprese ha stimolato consumi e investimenti, non solo nel settore immobiliare, rendendo meno stretto il legame tra redditi e spesa. Lo stesso meccanismo che ha favorito una prolungata espansione si è però trasformato in un diffusore e amplificatore delle crisi. Da un lato, la disponibilità di liquidità abbondante, dall'altro la diffusione dei nuovi strumenti di finanza derivata, hanno determinato una persistente sottovalutazione del merito del credito: titoli di debito esistenti si sono via via trasformati in nuovi strumenti di cui è risultato più difficile valutare l'effettivo rischio e, quindi, il prezzo adeguato.

La crescita dei mercati non regolamentati e il proliferare di operatori hanno contribuito alla diffusione di tali titoli e alla loro collocazione nei portafogli degli investitori di tutto il mondo. L'incertezza ha rischiato di generare un episodio di *credit crunch*. In tal modo una crisi locale ha generato e diffuso incertezza nel sistema finanziario mondiale; in ultima analisi, tale episodio pare configurarsi come una nuova tipologia di crisi creditizia, veicolata attraverso strumenti sofisticati e complessi, scambiati su mercati non regolamentati. In tale contesto, l'attività di controllo da parte delle banche centrali appare più difficile rispetto al passato, tanto da porre al centro del dibattito la questione della regolamentazione e dell'efficacia degli strumenti a disposizione delle autorità monetarie. L'ingente ammontare di liquidità immesso nei mercati dovrebbe essere sufficiente ad evitare che temporanee crisi di liquidità si trasformino in insolvenze, ma la contrazione del credito, generata dall'incertezza sulla situazione di bilancio degli intermediari, potrebbe perdurare a lungo.

A quest'ultimo aspetto, a oltre un mese dalla manifestazione della crisi, si continua a guardare con preoccupazione; i differenziali dei tassi di interesse sul mercato interbancario segnalano un lento rientro verso una situazione di normalità. La caduta degli indici azionari appare, invece, per buona parte riassorbita; a tale recupero ha contribuito notevolmente la

risposta di politica monetaria della *Federal Reserve*. Il taglio del tasso di riferimento ha inoltre dato il via a una fase di ulteriore indebolimento del dollaro statunitense.

Il rallentamento statunitense risulterà, dunque, più intenso di quanto immaginato prima dell'estate. La crisi del settore immobiliare non ha ancora pienamente manifestato i suoi effetti. Nei prossimi mesi si potrebbe determinare un'ulteriore discesa della domanda per l'edilizia residenziale a causa della maggiore difficoltà di accesso ai mutui, di un calo degli investimenti in questo settore e di un aumento dell'offerta di abitazioni determinata sia dall'immissione sul mercato di quelle per le quali le famiglie non sono più in grado di pagare le rate dei mutui, sia delle case in possesso delle banche a seguito delle procedure di fallimento; in ogni caso, ne conseguirebbe un'ulteriore discesa dei prezzi. Ciononostante, la crisi immobiliare non basterebbe di per sé a determinare una recessione, dato il peso limitato (circa il 5 per cento) sul PIL di tale comparto.

Sono gli effetti della restrizione del credito al consumo in settori diversi da quelli immobiliare (automobili, mobili, accessori per la casa, beni durevoli) a far temere una restrizione della spesa.

Sul fronte degli indicatori congiunturali, d'altro canto, informazioni positive sulla creazione di posti di lavoro in agosto e settembre segnalano la possibilità che i redditi dei consumatori americani continuino a ricevere un sostegno dall'andamento dell'occupazione.

Dall'entità del rallentamento statunitense dipendono gli effetti sull'Europa. Il peso degli Stati Uniti come mercato di sbocco dell'*export* europeo è diminuito negli ultimi anni, a vantaggio dei mercati emergenti. Questi ultimi, al momento, sono rimasti sostanzialmente al riparo dagli effetti della crisi finanziaria estiva; il ciclo espansivo appare ancora favorevole, seppure in leggero rallentamento. Nel vecchio continente, inoltre, la ripresa sembra poggiarsi su un maggior apporto, rispetto al recente passato, delle componenti interne di domanda. Questi elementi portano a far ritenere possibile un parziale *decoupling* europeo dagli Stati Uniti, in particolare nel caso in cui il rallentamento al di là dell'Atlantico non risultasse molto accentuato.

Lo scenario previsto dall'ISAE incorpora tale tesi: un rapido ritorno ad una situazione di normalità sui mercati creditizi, un rallentamento statunitense più marcato rispetto alle ipotesi formulate in luglio, ma non tale da determinare effetti diretti particolarmente consistenti in Europa; in quest'area si sperimenterebbe però una decelerazione determinata da evoluzioni meno favorevoli, rispetto a quelle ipotizzate in luglio, del tasso di cambio delle materie prime.

In effetti, i mesi estivi hanno visto un andamento altalenante delle quotazioni del greggio. Successivamente, una nuova tendenza al rialzo ha portato il greggio di riferimento europeo a toccare ulteriori *record*, con quotazioni di poco inferiori agli 81 dollari.

La recente accelerazione è stata guidata in parte da strozzature dal lato dell'offerta, in parte dal riaccendersi di pressioni speculative. Riteniamo che tali elementi possano condizionare ancora le quotazioni nel

corso dell'ultimo trimestre dell'anno; successivamente, sia l'incremento delle quote produttive decise dall'OPEC, sia un rallentamento della domanda nei Paesi industrializzati appaiono coerenti con un profilo dei prezzi in decelerazione. La quotazione media per il 2007 si collocherebbe quindi su 70 dollari al barile, a cui seguirebbe un rialzo medio vicino al 5 per cento nel 2008 (73,3 dollari al barile).

Le conseguenze più rilevanti delle turbolenze finanziarie estive sono attese negli Stati Uniti. Sul fronte congiunturale, dopo un secondo trimestre più robusto delle attese, nel terzo si prevede un rallentamento, guidato dalla contrazione del settore immobiliare. Nello scenario ISAE, tale elemento continuerà a incidere anche nei due trimestri successivi, rallentando la dinamica dei consumi delle famiglie e determinando una leggera contrazione degli investimenti fissi.

Nel corso del 2008 il ritorno a condizioni di normalità sul mercato del credito e gli stimoli derivanti dall'intonazione espansiva della politica monetaria favorirebbero una dinamica trimestrale del PIL gradualmente crescente. Per il 2007, l'ISAE rivede marginalmente l'ipotesi di luglio (1,9 per cento il tasso di crescita medio annuo, contro il 2 per cento precedente); il profilo descritto determinerebbe, nel 2008, un saggio di crescita sostanzialmente in linea (2 per cento) con i valori medi dell'anno corrente, ma inferiori di 6 decimi di punto rispetto all'ipotesi del precedente esercizio previsivo.

Nell'area dell'euro, le prospettive di sviluppo continuano a poggiare sull'ulteriore consolidamento della domanda interna, grazie ad un rafforzamento del ruolo dei consumi e alla buona *performance* degli investimenti.

Si deve però sottolineare che i rischi associati a questo quadro previsivo sono tutti al ribasso: accanto agli effetti, ancora non quantificabili con certezza, delle turbolenze del mercato finanziario sull'economia reale, potrebbero incidere negativamente sia il rialzo dei prezzi dei prodotti energetici, sia l'ulteriore apprezzamento dell'euro.

Gli indicatori del clima di fiducia delle famiglie e delle imprese (indici elaborati della Commissione europea, indice PMI) segnalano, tuttavia, una discesa in agosto e settembre, pur rimanendo su livelli elevati.

Secondo le stime elaborate congiuntamente da IFO, INSEE e ISAE, la produzione industriale nel terzo trimestre dovrebbe aver registrato un buon incremento; nelle valutazioni dei tre istituti, le indicazioni di parziale indebolimento della congiuntura industriale, provenienti dalle inchieste, potrebbero concretizzarsi nell'ultima parte dell'anno.

Le informazioni disponibili inducono, dunque, a prevedere un tasso di espansione del PIL più sostenuto sia nel terzo che, in misura inferiore, nel quarto trimestre; nella media dell'anno la crescita si attesterebbe quindi al 2,6 per cento.

Nel 2008 si ipotizza un incremento del PIL pari al 2 per cento. La revisione al ribasso rispetto all'esercizio di luglio (pari a 4 decimi di punto) è in buona parte imputabile ad un andamento più contenuto della dinamica nel corso del 2007, con una conseguente riduzione dell'effetto di trascinamento sull'anno successivo; gli effetti di freno sulle esporta-

zioni, indotti da un euro più forte, si espliciterebbero nell'anno corrente e all'inizio del prossimo; essi, nel 2008, sarebbero in parte compensati dalla positiva dinamica attesa per la domanda interna, che contribuirebbe, peraltro, a sostenere l'interscambio europeo.

Gli eventi estivi hanno determinato un cambiamento repentino nell'impostazione della politica monetaria. Oltre alle ingenti immissioni di liquidità, la *Federal Reserve* ha ridotto di 50 punti base i tassi di riferimento; la BCE ha mantenuto un atteggiamento prudente, rinunciando ad una restrizione ampiamente prevista dai mercati in settembre. Nei prossimi trimestri, sarà l'evoluzione della congiuntura a condizionare il comportamento delle autorità monetarie. Negli Stati Uniti ci si attende un ulteriore taglio di 25 punti base nel corso del primo trimestre del 2008, a cui seguirebbe una stabilizzazione.

In Europa i timori di una recrudescenza dell'inflazione, alimentati anche dal nuovo incremento dei prezzi delle *commodities*, potrebbero in parte essere compensati dall'apprezzamento dell'euro. Tali elementi indurrebbero la BCE a mantenere invariati i tassi di riferimento per tutto il 2008. Le mutate prospettive di crescita negli Stati Uniti e l'intonazione espansiva di *policy* hanno spinto il dollaro, nei primi giorni di ottobre, a un nuovo massimo storico nei confronti della valuta europea, con un livello superiore ad un valore di 1,42. Le attese di ulteriore riduzione dei tassi di riferimento statunitensi, a fronte di una stabilizzazione di quelli europei, unitamente alle incertezze sull'evoluzione congiunturale, sono gli elementi che dovrebbero favorire la prosecuzione di tale fase di debolezza; sia nell'ultima parte dell'anno che nella prima del 2008 ipotizziamo quindi possibili oscillazioni all'interno di una fascia il cui limite superiore dovrebbe collocarsi anche al di sopra del valore di 1,42. Successivamente, i divari di crescita tra le due aree potrebbero tornare a costituire il principale elemento di valutazione per gli operatori: la ripresa ciclica statunitense, nella seconda metà del 2008, favorirebbe un parziale recupero del biglietto verde. Per l'anno corrente, la quotazione media del cambio euro/dollaro si collocherebbe intorno a 1,36; nel 2008, il profilo descritto determinerebbe, in media d'anno, un ulteriore deprezzamento della valuta statunitense che si attesterebbe su un valore di 1,39 nei confronti di quella europea.

Per quanto riguarda l'economia italiana, dopo la forte accelerazione dello scorso anno (quando il PIL ha registrato incrementi medi dello 0,7 per cento a trimestre), essa ha sperimentato una attenuazione della dinamica produttiva nella prima metà del 2007 (con un abbassamento dell'aumento medio del prodotto interno lordo a un ritmo dello 0,2 per cento a trimestre). La pausa era in larga misura attesa, essendo stata anticipata dal ripiegamento dei principali indicatori e dal clima di opinione degli operatori. Essa è stata originata principalmente dall'industria, dove all'evoluzione eccezionalmente brillante degli ultimi mesi del 2006 ha fatto seguito una flessione di moderata intensità, ma piuttosto prolungata. La perdita di velocità non è stata specifica dell'Italia, ma ha costituito un fenomeno condiviso con gran parte delle economie europee, trovando nell'indeboli-

mento del ciclo del vecchio continente il principale elemento esplicativo. In termini tendenziali, la dinamica della nostra economia è risultata nel periodo gennaio-giugno inferiore a quella tedesca e superiore a quella francese.

I dati ISTAT di contabilità nazionale indicano che la frenata del PIL nella prima metà dell'anno si è manifestata nonostante l'andamento favorevole della spesa delle famiglie residenti. I consumi privati sono aumentati a ritmi medi trimestrali dello 0,6-0,7 per cento nel periodo gennaio-giugno, risentendo dell'evoluzione nuovamente positiva dell'occupazione. Parte della spesa dei residenti è stata però indirizzata, in particolare nel secondo trimestre, fuori dai confini nazionali sotto forma di viaggi e turismo all'estero. All'opposto, si è ridimensionata, anche in questo caso nel secondo trimestre, la spesa degli stranieri in Italia.

La dinamica dei consumi sul territorio italiano è stata principalmente sostenuta dagli acquisti di maggiore impegno finanziario e di livello più elevato, come quelli per beni durevoli e per i servizi; hanno al contrario subito un indebolimento i consumi semidurevoli e non durevoli, su cui tendono a incidere maggiormente le oscillazioni della fiducia.

Un minore sostegno alla dinamica produttiva è invece provenuto dagli investimenti e dalle esportazioni. Nel primo caso, sono stati soprattutto gli investimenti in macchinari e attrezzature a evidenziare andamenti maggiormente deludenti, a dispetto di un clima di opinione positivo che ha caratterizzato le imprese produttrici di beni strumentali. Nel secondo, la flessione congiunturale delle vendite all'estero ha probabilmente risentito dell'attenuazione del ciclo europeo. Sull'andamento dell'*export* sussiste, tuttavia, qualche interrogativo: la spaccatura, operata dalle statistiche ufficiali, del valore delle esportazioni tra componenti di prezzo e di quantità potrebbe essere divenuta vieppiù difficoltosa nell'ultimo periodo di intenso rimescolamento, per effetto della competizione internazionale, nella popolazione degli esportatori, finendo col rendere più concreto il rischio di una sottostima dei volumi.

Questa considerazione è originata dal fatto che il giudizio sull'andamento delle esportazioni italiane è molto diverso, per non dire opposto, se si osservano i dati in valore e quelli in quantità. Secondo questi ultimi (volumi dell'*export*), le vendite italiane all'estero sono aumentate nei primi sei mesi in misura modesta, del 2-3 per cento in termini tendenziali, implicando una nuova pesante caduta della quota di mercato (a prezzi costanti) del nostro Paese. Un quadro del tutto diverso si ricava, invece, dalle informazioni in valore. L'*export* italiano espresso in euro correnti è risultato, insieme a quello tedesco, il più dinamico nella zona euro nel corso del primo semestre del 2007, a conferma delle indicazioni di recupero competitivo, a seguito dei processi di ristrutturazione realizzati negli ultimi anni, provenienti da varie analisi: il balzo del valore delle merci italiane vendute all'estero è stato del 12 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (come nel caso tedesco), contro aumenti del 3 per cento in Francia e del 7-8 per cento in Spagna, Olanda e Belgio. Si tratta di una evoluzione che ha abbondantemente superato la crescita in

valore del commercio mondiale, consentendo un recupero della quota italiana di mercato espressa in prezzi correnti (più 6 per cento circa rispetto al primo semestre del 2006), a fronte di regressi diffusi a gran parte delle principali economie (ad eccezione della Germania). Come è possibile un simile divario di andamenti a seconda che si considerino i dati in valore e quelli in quantità? La risposta a questa domanda rimanda alla stima della componente di prezzo (valore medio unitario) delle esportazioni. Sulla base delle elaborazioni effettuate sui dati in valore doganali e sulle dichiarazioni delle imprese, il rialzo del 12 per cento delle vendite italiane all'estero in euro correnti nel periodo gennaio-giugno sottende un aumento dei prezzi praticati dalle imprese sui mercati internazionali di circa il 9,5 per cento rispetto a un anno prima, del 10 per cento per le merci dirette nell'area extra-europea. Si tratta di una dinamica 3-4 volte superiore a quella rilevata per i valori medi unitari dei *partner* europei e 3 volte superiore a quella dei prezzi alla produzione praticati in Italia sul mercato interno; tenuto conto del deprezzamento del dollaro intervenuto nel periodo di tempo considerato, gli aumenti stimati dei valori medi unitari delle esportazioni italiane implicherebbero incrementi di quasi il 20 per cento dei prezzi espressi nella valuta americana.

A margine di queste osservazioni si aggiungono due considerazioni: il dato «vero» non soggetto a stima, pur se non scevro di errori di rilevazione o dovuti a inesatta fatturazione da parte dell'esportatore, è quello in valore, talché è sempre più frequente tra gli analisti, ai fini della valutazione delle *performance* di commercio estero, non considerare le stime delle quantità; prendendo alla lettera il segnale fornito dai valori medi unitari, il fatto che le imprese aumentino le vendite all'estero puntando sui prezzi piuttosto che sui volumi, riuscendo nel contempo a conseguire risultati lusinghieri in termini di fatturato, è sintomatico di un rafforzamento competitivo e dell'esercizio di un potere di mercato consistente nella capacità, nonostante la forte concorrenza internazionale, di incamerare comunque significativi ricavi dalle proprie esportazioni.

Non si dispone ancora di dati circa gli andamenti reali dell'economia italiana successivamente all'esplosione della turbolenza finanziaria. Le uniche indicazioni sul periodo post-crisi sono, quindi, quelle di tipo qualitativo di fonte ISAE. Esse in parte riflettono percezioni e atteggiamenti psicologici degli operatori, in parte hanno un legame più stretto con gli andamenti effettivi di tipo quantitativo.

La fiducia delle famiglie appare da inizio anno su un *trend* discendente. La crisi finanziaria di agosto non sembra, però, avere implicato un'accentuazione del pessimismo. Si è invece confermata nelle ultime rilevazioni una tendenza già osservata nei mesi precedenti: le famiglie sono più negative riguardo a ciò che conoscono meno o è più lontano dalla loro condizione personale e meno pessimiste su ciò che conoscono meglio e su cui hanno una maggiore possibilità di verifica e controllo. L'ultimo dato disponibile, riferito al mese di settembre, evidenzia peraltro un lieve recupero nel clima di opinione, smentendo i timori di ulteriore caduta anche in

relazione al diffondersi di notizie circa l'emergere di episodi di difficoltà in alcune istituzioni bancarie europee.

Si sono invece evidenziati segnali di indebolimento sul fronte delle imprese. Il clima di opinione, pur rimanendo su un livello ancora favorevole, è diminuito sensibilmente in settembre, risentendo di una brusca flessione dei giudizi sul portafoglio ordini, in particolare per quelli di origine interna, a fronte di una sostanziale stabilità di scorte e attese di produzione. La flessione della fiducia è risultata diffusa a tutti i principali settori. Con riferimento agli ordini interni, una buona tenuta hanno continuato a evidenziare quelli che si rivolgono alle imprese produttrici di beni di investimento. Riduzioni piuttosto nette hanno invece contraddistinto gli ordini interni di beni di consumo e intermedi. Gli ordini esteri sono apparsi nel complesso maggiormente stabili nel mese di settembre: il giudizio sul livello della domanda estera si mantiene comunque, anche in settembre, relativamente elevato.

Nell'insieme, sulla base di queste indicazioni, si prevede dunque un secondo semestre 2007 e un inizio del 2008 meno tonici rispetto a quanto si ipotizzava in luglio; gli effetti del minore dinamismo sarebbero marginali sui risultati medi dell'anno in corso; essi si manifesterebbero con maggiore intensità nel 2008. In particolare, il PIL dovrebbe aumentare quest'anno dell'1,8 per cento nei dati al netto dell'effetto delle giornate lavorative (un decimo in meno della stima di luglio), con una marginale riduzione del divario di sviluppo rispetto all'area euro da 9 a 8 decimi di punto. Non correggendo per il calendario, l'incremento del PIL italiano quest'anno sarebbe dell'1,9 per cento (come nel 2006).

L'evoluzione dell'attività economica stimata per l'anno in corso segnerebbe al 2008 un trascinamento dell'ordine di circa 5 decimi di punto, pari quindi a un terzo di quello, molto consistente, di cui ha beneficiato il 2007. Sulla base di tale acquisito congiunturale, in un contesto internazionale ancora positivo, seppure in rallentamento, l'incremento in media d'anno del PIL si attesterebbe all'1,4 per cento. La revisione al ribasso rispetto alla previsione ISAE di luglio risulta di 4 decimi di punto, pari a quella operata per l'area euro. La distanza nei confronti della dinamica produttiva dei *partner* europei si porterebbe a 6 decimi di punto.

Per quanto riguarda il contributo alla crescita del PIL delle singole componenti di spesa, indicazioni dettagliate sono contenute nel documento che vi è stato distribuito.

Per il mercato del lavoro l'ISAE prevede una crescita dell'unità *standard* di lavoro dello 0,8 per cento sia nel 2007 sia nel 2008, con una riduzione del tasso di disoccupazione del 5,7 per cento nel 2008. L'inflazione appare in leggera risalita e dovrebbe risultare al 2,1 per cento nel 2008, più elevata di 3 decimi rispetto al 2007. La situazione della finanza pubblica risulta favorevole: il *deficit* rientra nei limiti dei parametri europei, consentendo di uscire dalla procedura per disavanzi eccessivi, e continua a ridursi, così come ritorna su una traiettoria decrescente il debito pubblico.

Nell'anno in corso l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche risulterà minore rispetto a quello registrato nel 2006, anche al netto delle rilevanti poste di carattere *una tantum* che hanno caratterizzato lo scorso anno. Nel 2008, pur in presenza di una manovra che peggiora gli aggregati tendenziali, il disavanzo potrebbe ridursi in linea con gli obiettivi posti a luglio scorso nel DPEF e confermati nei documenti ufficiali appena presentati. Secondo le previsioni del nostro Istituto, il *deficit* potrebbe attestarsi al 2,4 per cento del PIL nel 2007 per poi scendere al 2,2 nel 2008, in analogia a quanto riportato nel DPEF. Rispetto alle valutazioni ufficiali, nelle stime dell'ISAE per l'anno in corso si riscontrano lievi minori entrate e spese. Il miglioramento del 2007 è derivato da una evoluzione delle entrate molto favorevole e superiore alle attese, che ha consentito interventi di aumento del disavanzo disposti tramite due decreti-legge, quello del luglio scorso e quello appena presentato. I due provvedimenti hanno reso disponibili risorse per vari settori della pubblica amministrazione, implicando da un lato il contenimento di appena un decimo di PIL della spesa primaria corrente, dall'altro, un incremento di 3 decimi di quella in conto capitale. Le previsioni per il prossimo anno scontano gli interventi disposti tramite il disegno di legge finanziaria, da poco approvato in Parlamento, contabilizzati secondo le valutazioni ufficiali. Tramite il decreto-legge n. 159 e il disegno di legge finanziaria 2008, vengono realizzate nel biennio 2007-08, seppure non nelle dimensioni indicate nel DPEF, le misure classificate come «impegni sottoscritti», «prassi consolidate» e «ipotesi di nuove iniziative».

Sugli andamenti degli aggregati di finanza pubblica influiranno le possibilità di spesa delle varie amministrazioni. Da un lato, queste ultime potrebbero non riuscire a porre in essere nell'anno in corso tutti gli interventi di spesa disposti nei due decreti-legge sopra citati; dall'altro, potrebbe verificarsi un più consistente impatto di spesa nel 2007 rispetto al 2008 per i rinnovi contrattuali. Secondo le stime dell'ISAE, l'avanzo primario passerebbe dallo 0,1 per cento del 2006 al 2,5 nel 2007 e in seguito al 2,6 per cento.

Nel 2007, l'aumento di 2 decimi di punto delle spese al netto degli interessi viene più che compensato dall'aumento di mezzo punto di PIL atteso per il complesso delle entrate, dovuto all'assai rilevante gettito delle imposte dirette e dei contributi sociali, quest'ultimo ascrivibile anche alla contabilizzazione degli introiti connessi al TFR.

Nel prossimo anno, e sempre in termini di percentuali sul PIL, si combinano una riduzione di un decimo delle entrate e una diminuzione di 2 decimi, rispetto al 2007, dell'incidenza delle spese primarie. Sempre secondo l'ISAE, l'onere per il servizio del debito tornerebbe a crescere in percentuale del PIL nel 2007, dopo essere diminuito per dieci anni consecutivamente, per poi stabilizzarsi.

Il saldo di natura corrente, dopo essere tornato positivo nel 2006, collocandosi all'1,3 per cento del prodotto, cresce all'1,7 nell'anno in corso per poi scendere all'1,6 per cento nel 2008, riflettendo l'aumento dell'incidenza sul PIL dei redditi da lavoro dipendente e delle prestazioni sociali

in denaro, essendo interessati i primi da gran parte degli effetti dei rinnovi contrattuali del biennio 2006-2007 e le seconde dall'impatto dei provvedimenti di attuazione del Protocollo sul *welfare*.

La pressione fiscale, secondo l'ISAE, sale notevolmente nell'anno in corso per poi stabilizzarsi nel prossimo, in seguito agli interventi di riduzione tributaria previsti nel disegno di legge finanziaria. Grazie alla fase congiunturale favorevole, e in seguito alle misure della manovra per il 2007, e in particolare a quelle relative al recupero di evasione ed elusione, il peso fiscale passa dal 42,3 per cento del 2006 al 43 per cento nell'anno in corso; rimarrà su tale livello nel 2008, in linea con quanto annunciato tra gli obiettivi del DPEF. Il rapporto debito-PIL tornerà a diminuire nel 2007, dopo due anni di aumenti consecutivi, e si ridurrà ulteriormente nel 2008. Il debito dovrebbe calare dal 106,8 per cento del PIL registrato nel 2006 al 104,9 nell'anno in corso e poi ancora al 103,8 per cento nel prossimo.

La manovra per il prossimo anno mira a mobilitare risorse, per impegni già sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative, pari a circa 11 miliardi di euro. Tale importo risulta finanziabile, da una parte, grazie a un incremento tendenziale del gettito tributario valutato ufficialmente in oltre 6 miliardi e, dall'altra, tramite misure sostanzialmente di contenimento della spesa per circa 5 miliardi. Considerando gli effetti dell'articolato del disegno di legge finanziaria, sono disposte, da un lato, riduzioni di entrate e incrementi di spesa, soprattutto di natura corrente, per circa 9 miliardi e, dall'altro, lievi maggiori entrate e minori erogazioni soprattutto in conto capitale per circa 5 miliardi. Dalle tabelle allegate al disegno di legge finanziaria derivano, inoltre, circa 2,4 miliardi di spese aggiuntive.

Quanto alle valutazioni generali della manovra, sono possibili alcune osservazioni. Gli interventi programmati dovrebbero consentire la prosecuzione nella riduzione del *deficit* rispetto all'anno precedente, pur implicando un innalzamento degli andamenti tendenziali degli aggregati di finanza pubblica. Rimane tuttavia la possibilità che il risultato del 2007 sia più favorevole.

Per quanto riguarda la composizione degli interventi, e quindi l'aspetto qualitativo della manovra, si può sottolineare che i provvedimenti predisposti, da un lato, dovrebbero stabilizzare la pressione fiscale al livello del 2007 e, dall'altro, dovrebbero implicare oltre a un lievissimo aumento dell'incidenza delle spese correnti, anche una riduzione di quella relativa alle uscite in conto capitale, che tuttavia risulta aumentata nel 2007 dagli incrementi di spesa *una tantum* disposti con il decreto-legge appena presentato. Questi aspetti riflettono la volontà del Governo di realizzare le cosiddette spese eventuali, indicate nel DPEF, spalmandole su due anni e, quindi, anticipandole in parte al 2007 tramite il decreto-legge n. 159. Risultano distribuiti sul 2007 e sul 2008 oltre 18 miliardi degli oltre 21 riportati nel DPEF.

Utilizzando la tassonomia proposta nel DPEF, verrebbero finanziati «impegni sottoscritti» per oltre 4,5 miliardi, «prassi consolidate» per oltre 3,2 miliardi e «nuove iniziative» per 10,4 miliardi. Da sottolineare positi-

vamente sono la conferma delle regole del Patto di stabilità interno previste con la legge finanziaria per il 2007, nonché l'avvio di un percorso istituzionale secondo cui le regole del Patto sono da condividere preliminarmente dal Governo e dagli enti locali, come avvenuto con l'accordo del 26 settembre scorso.

Quanto all'efficacia della manovra, sembrano ottenibili i risultati attesi, anche in relazione al fatto che lo sforzo delle amministrazioni appare più leggero rispetto a quanto previsto negli ultimi anni.

Venendo agli interventi fiscali sulle famiglie e sulle imprese, gli interventi che riguardano le famiglie contenuti nel disegno di legge finanziaria e nel decreto-legge collegato sono in primo luogo la misura fiscale del sostegno a favore dei contribuenti a basso reddito, che è volto a ridurre (di più di un decimo di punto) la pressione fiscale rispetto al tendenziale, relativamente al solo anno 2007. In sostanza, si intende restituire ai contribuenti, come del resto previsto dal disegno di legge finanziaria dello scorso anno, una parte del maggior gettito presumibilmente derivante dal recupero dell'evasione fiscale. Nell'attuare questo proposito, si è deciso di indirizzare questa volta il beneficio (150 euro) ai contribuenti per i quali non era dovuta l'imposta nel 2006, e ai loro familiari a carico. A tal fine, sono stanziati 1.900 milioni di euro, sufficienti per coprire una platea molto ampia, di più di 12,5 milioni di persone. La logica distributiva di questo intervento sembra essere quella di attribuire un vantaggio ad una categoria che generalmente non usufruisce degli sgravi IRPEF. Questa esclusione era stata criticata da molti osservatori, e non raggiungere tutti i contribuenti sembrava un limite quasi insuperabile degli interventi redistributivi realizzati attraverso il fisco. Si può osservare che il dibattito sul problema dell'incapienza ha posto l'enfasi sul problema di equità distributiva che insorge in quanto alcuni contribuenti hanno diritto ad agevolazioni che tuttavia non garantiscono loro alcun beneficio, proprio perché hanno la forma di detrazioni di imposta, e quindi vengono perse in mancanza di imposta dovuta. Il sostegno economico non percepito è commisurato alla detrazione che non può essere utilizzata (non trova capienza). Da questo punto di vista una soluzione più coerente potrebbe essere quella di restituire ad ogni contribuente la parte di detrazione non goduta, piuttosto che un importo fisso uguale per tutti.

Risulta invece difficile individuare altri obiettivi distributivi e/o di politica sociale dietro questo intervento. Infatti, non si tratta di una misura volta al contrasto della povertà estrema, in quanto essa non riguarda le fasce più deboli di emarginati dal mondo del lavoro che non possiedono redditi di alcun tipo (o possiedono solo redditi derivanti da attività irregolari), mentre coinvolge una quota di famiglie benestanti, eppure beneficiarie in caso di presenza di soggetto incapiente.

Una misura diretta decisamente contro la povertà, in Italia, è stato ad esempio il reddito minimo di inserimento, la cui sperimentazione si è svolta fino all'abrogazione dell'istituto attuata nella passata legislatura.

Una valutazione degli effetti del provvedimento proposto non può prescindere da un'analisi più attenta della platea dei cosiddetti incapienti.

Ad esempio, una parte di questi individui è rappresentata da familiari a carico o non, che possono appartenere a famiglie con qualsiasi livello di reddito, anche elevato, percepito da altro familiare, già eventualmente beneficiario di sgravio per il familiare a carico. In questo caso, a meno di una esplicita esclusione, sembra che i familiari recepirebbero l'aiuto. Inoltre, sembrano esclusi dal gruppo degli avvantaggiati coloro che detengono redditi esenti da IRPEF (ad esempio, i titolari di pensioni e assegni sociali o i giovani con assegni di ricerca).

L'ISAE ha realizzato alcune simulazioni degli effetti del provvedimento, da considerare come assolutamente preliminari, basandosi sui dati dell'indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie 2004. Evidentemente la fonte è differente da quella dell'Anagrafe fiscale, quindi i risultati sono da considerare orientativi; tuttavia la banca dati utilizzata ha il pregio di considerare anche i soggetti non contribuenti IRPEF o senza alcun reddito, cosicché risulta più indicata per una analisi della povertà.

Il numero di individui beneficiari risulterebbe, secondo le nostre simulazioni, pari a circa 14 milioni (il 19 per cento dell'intera popolazione), per un costo complessivo che supererebbe di circa 300 milioni di euro lo stanziamento.

La percentuale di individui avvantaggiati dall'intervento è maggiore tra i componenti delle famiglie a reddito più basso – si tratta di circa il 31 per cento degli individui appartenenti a questo gruppo – mentre scende progressivamente nel passare ai quintili, via via più elevati.

Analizzando la disaggregazione per tipologia di reddito, si osserva che circa l'87 per cento di individui possessori solo di «altri redditi» riceverebbe l'aiuto: tali contribuenti risultano percettori di redditi positivi molto bassi, tipicamente redditi immobiliari, con imponibile ridotto dall'operare della *no tax area* di 3.000 euro (in vigore fino a tutto il 2006). Per quanto riguarda le altre tipologie reddituali, circa il 15 per cento dei lavoratori dipendenti, il 21 per cento degli autonomi ed il 27 per cento dei pensionati risulterebbe beneficiario. Infine, circa un quarto delle famiglie, con nessun figlio a carico risulta avvantaggiato, così come il 16,6 per cento ed il 13 per cento dei nuclei rispettivamente con uno o due figli a carico.

Il beneficio medio, infine, pari a 189 euro per i soli beneficiari, risulta più consistente per i nuclei a più basso reddito, rispetto agli altri, e per i percettori di reddito da lavoro dipendente o autonomo, rispetto ai pensionati ed agli altri percettori, che in genere non hanno figli a carico.

Per quanto riguarda l'impatto sulla povertà, come atteso, l'intervento ha un effetto molto limitato: utilizzando la metodologia ISTAT per stimare la povertà relativa, ma applicandola ai redditi piuttosto che ai consumi, l'ISAE stima una riduzione del tasso di povertà di circa lo 0,5 per cento.

Quanto agli interventi che riguardano la casa d'abitazione, essi si distinguono in agevolazioni fiscali e misure per l'incremento del patrimonio immobiliare per edilizia abitativa, con finalità sociali.

Quanto alle misure fiscali, queste rispondono di nuovo principalmente all'esigenza di ridistribuire una parte dell'evasione recuperata, limitando la pressione fiscale, anche se in questo caso si tratta di provvedimenti strutturali.

Per quanto riguarda il caso della proprietà, è stabilita un'ulteriore detrazione sull'imposta comunale sugli immobili. Tale detrazione ulteriore sarà usufruita dai proprietari con reddito individuale fino a 50.000 euro. Si può osservare che, secondo le dichiarazioni 2005, i contribuenti con reddito complessivo fino a 50.000 euro erano il 97 per cento.

Per quanto riguarda gli affittuari, se il loro contratto è registrato, questi potranno godere di una detrazione pari a 300 euro l'anno qualora dispongano di un reddito fino a circa 16.000 euro e alla metà laddove sia compreso tra questa soglia e 31.000 euro circa.

Stando sempre alle dichiarazioni 2005, il 90 per cento dei contribuenti si collocava nelle classi di reddito complessivo fino a 30.000 euro. Sono esclusi i titolari di alloggi popolari assegnati, il cui canone è già fortemente scontato. Agli affittuari incapienti, dopo aver considerato le detrazioni per carichi di famiglia e le altre per tipo di reddito, verranno corrisposti gli ammontari del sostegno per l'affitto in misura pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza. In questo caso viene dunque adottata pienamente la logica dell'imposta negativa.

L'intervento sull'ICI apre una questione delicata in relazione ai rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, in quanto implica la riduzione dell'autonomia fiscale dei Comuni e un incremento dei trasferimenti agli stessi che appare contraddittorio rispetto alla generale tendenza al decentramento, confermata peraltro dal progressivo trasferimento delle competenze sulla gestione del catasto ai Comuni, in corso di realizzazione, e anche dall'attribuzione del gettito IRAP direttamente alle Regioni.

Si può tuttavia individuare una motivazione del provvedimento nell'obiettivo di semplificare e ridurre gli adempimenti fiscali, esonerando completamente un largo numero di contribuenti.

La scelta di ridurre proprio il gettito collegato alla casa appare da un punto di vista distributivo di difficile comprensione, dal momento che non si è completamente privilegiata né la proprietà, immaginando la casa come un bene meritorio da diffondere, né l'affitto, ciò che invece avrebbe risposto ad una logica di sostegno alle famiglie la cui condizione abitativa risulta più incerta (perché legata alla disponibilità di un reddito regolare, sufficiente a pagare il canone). Nel complesso, malgrado la casa resti un elemento di maggiore capacità contributiva, e soprattutto di migliore tenore di vita rispetto a chi non gode di abitazione di proprietà, sembra tuttavia che ci si stia muovendo verso la completa detassazione della prima casa. C'è da registrare, infatti, un ulteriore elemento di detassazione IRPEF.

Nel testo distribuito sono contenute le osservazioni dell'Istituto per quanto riguarda il ruolo della casa di abitazione nell'indicatore di riferimento per la decrescenza delle detrazioni, l'esonero dell'imposta per redditi solo fondiari fino a 500 euro, l'assimilazione dell'assegno al coniuge

al reddito da pensione, le compensazioni orizzontali tra lavoro autonomo e imprese minori.

Una serie di considerazioni sono svolte anche in tema di credito di imposta sui redditi distribuiti per imprese personali e sull'aumento della quota di dividendi e plusvalenze qualificati in IRPEF dal 40 al 51,6 per cento.

Le ultime osservazioni che vorrei riportare in questo intervento riguardano la semplificazione del ruolo dei contribuenti minimi e marginali. L'intervento è radicale, in quanto consente l'esclusione da IVA, IRAP, diversi obblighi contabili, studi di settore, addizionali IRPEF locali e prevede l'introduzione di una aliquota forfetaria *extra* IRPEF del 20 per cento. Esso è limitato tuttavia solo a soggetti (stimati in poco meno di un milione) che rispettano vincoli nell'insieme molto stringenti.

Gli obiettivi appaiono consistere nella riduzione dei costi di adempimento di contribuenti per i quali tali oneri risultano particolarmente pesanti, in una forfetizzazione del carico e nella riduzione di alcuni controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria. Ai fini antievasivi appare comunque condivisibile la fissazione del reddito imponibile come differenza tra ricavi e costi piuttosto che come percentuale dei soli ricavi.

L'adesione al regime opzionale da parte dei soggetti potenzialmente interessati dipenderà dal saldo di tutti i componenti del nuovo regime, essendo cruciale anche la considerazione delle reazioni di comportamento che avranno i contribuenti optanti in tema di fissazione dei prezzi.

Le ultime nostre osservazioni riguardano gli interventi di razionalizzazione in materia di IRES e IRAP, che sono largamente previsti dalla manovra.

Le principali novità riguardano l'abbattimento dell'aliquota IRES dal 33 al 27,5 per cento, controbilanciata dall'ampliamento della base imponibile; la riduzione generalizzata dell'aliquota ordinaria IRAP dal 4,25 al 3,9 per cento, compensata, analogamente al caso dell'IRES, dall'allargamento della base imponibile.

La proposta di riforma si prefigge di perseguire la trasparenza del livello di tassazione effettivo sui profitti delle imprese, anche per ragioni di concorrenza fiscale internazionale. Come è noto, aliquote legali ridotte tendono ad attrarre base imponibile ed incentivano la localizzazione delle attività produttive. Nonostante il sensibile abbattimento dell'onere tributario sui profitti societari avviato con la riforma del 1997-98 (dal 53,2 per cento complessivo al 41,25 per cento) e proseguito successivamente, l'Italia, con il 37,25 per cento attuale permane agli ultimi posti della classifica basata sulle aliquote legali.

Nel testo distribuito sono riportate alcune tabelle che mostrano le indicazioni riguardanti le aliquote marginali e le aliquote medie effettive dell'imposizione societaria.

Benché, infatti, le aliquote legali rappresentino l'indicatore del carico tributario più comunemente utilizzato dagli imprenditori, sono una misura solo parziale del peso complessivo della tassazione sui profitti delle imprese. Una stima più accurata richiede di tener conto, oltre che del livello

dell'aliquota, dei criteri di determinazione dell'imponibile. Indicatori di questo tipo sono le «aliquote effettive marginali di imposta» e le «aliquote effettive medie di imposta».

Per il momento, è disponibile un confronto del carico fiscale effettivo sulla base del rapporto della Commissione europea del 2001. Si noti come cambia la collocazione dell'Italia nella classifica dei 15 Paesi dell'Unione europea quando si considerano le aliquote effettive marginali piuttosto delle aliquote nominali: il carico fiscale sugli extra-profitti è appena superiore alla media UE, mentre l'investimento marginale appare addirittura sovvenzionato con un'aliquota marginale pari ad una riduzione di 4,1 punti percentuali. Ciò suggerisce che un ampliamento della base imponibile potrebbe consentire una riduzione significativa dell'aliquota legale senza perdita di gettito.

Per compensare l'effetto sul gettito associato alla riduzione delle imposte societaria, la normativa proposta prevede l'allargamento della base imponibile principalmente attraverso: l'eliminazione delle deduzioni extra-contabili dei componenti negativi di reddito e degli ammortamenti anticipati e la rideterminazione della durata minima dei contratti di *leasing*, la limitazione alla deducibilità degli interessi passivi (e contestuale abrogazione delle norma di contrasto alla capitalizzazione sottile).

La disciplina fiscale degli ammortamenti concede oggi la possibilità che la quota di deprezzamento di un bene pluriennale superi il corrispondente valore economico (ammortamento accelerato).

Contestualmente alla eliminazione dell'ammortamento anticipato, la normativa proposta eleva la durata minima dei contratti di *leasing*, che non può essere inferiore ai due terzi del periodo di ammortamento consentito ai fini della deduzione della quota capitale dei canoni. Nell'insieme, questi provvedimenti comportano un recupero di gettito per l'Erario di circa 4,4 miliardi di euro.

La nuova disciplina degli interessi passivi concede la deducibilità degli stessi fino a concorrenza degli attivi; l'eccedenza è deducibile nel limite del 30 per cento del risultato operativo lordo, ma può essere portata in deduzione nei successivi periodi d'imposta a condizione di un risultato operativo lordo capiente.

Nella normativa attuale gli interessi passivi sono deducibili dalla base imponibile ma non, simmetricamente, il rendimento del capitale investito, che viene tassato in base all'aliquota legale. Ciò rappresenta un incentivo al finanziamento dell'investimento con debito piuttosto che con capitale proprio. La norma proposta riduce il vantaggio fiscale dell'indebitamento come fonte di finanziamento. Ad essa corrisponde un recupero di gettito di oltre 1,6 miliardi di euro.

Al contempo, viene proposta l'abrogazione delle norma di contrasto alla capitalizzazione sottile. Per una discussione sulla opportunità di una revisione della capitalizzazione sottile si rinvia alla relazione finale della Commissione di studio sulla imposizione fiscale sulle società (Commissione Biasco).

Nel complesso la riduzione dell'aliquota IRES dal 33 al 27,5 per cento comporta in compensazione una rimodulazione della base imponibile per un ammontare pari a circa 7,5 miliardi di euro. Anche per l'IRAP la normativa proposta intende operare una rimodulazione della base imponibile e ridurre l'aliquota ordinaria dal 4,25 per cento al 3,9 per cento. Data l'entità della manovra un giudizio complessivo sugli interventi non può prescindere dall'analisi degli effetti distributivi. L'abbattimento dell'aliquota potrebbe favorire le imprese con alti profitti poste al riparo della concorrenza e penalizzare quelle più dinamiche che, per crescere, sono costrette ad indebitarsi.

Si noti che la riduzione dell'aliquota legale sui profitti societari consente di restringere il campo alla discriminazione fiscale derivante dalla particolare forma giuridica. È utile ricordare che una delle anomalie del sistema produttivo italiano riguarda la distribuzione del numero di titolari di impresa per tipologia di soggetto: soltanto il 20 per cento degli oltre 4 milioni di imprese italiane ha infatti personalità giuridica. Il passaggio ad altra forma giuridica ha rappresentato fino ad ora uno scalino normativo eccessivamente elevato per la maggior parte dei soggetti IRPEF.

Sotto questo profilo la normativa proposta va oltre, introducendo un nuovo regime fiscale per le imprese, neutrale rispetto alla forma giuridica. Le persone fisiche titolari di reddito d'impresa e le società di persone in regime di contabilità ordinaria possono, su opzione, assoggettare il reddito prodotto e mantenuto nell'impresa a tassazione separata con aliquota del 27,5 per cento.

VEGAS (*FI*). Vorrei sapere se ho capito bene che la rideterminazione della base imponibile delle imposte societarie porta ad una emersione di 7 miliardi di euro a fronte di agevolazioni per un miliardo.

GABRIELE. Non abbiamo fatto una analisi degli effetti di gettito della misura. Sono riportate solo alcune cifre della relazione tecnica, la quale comunque sostiene che si va in pareggio.

VEGAS (*FI*). Questo lo so, lo assume la relazione tecnica. Si tratta di capire però se si va o meno in pareggio.

GABRIELE. Non abbiamo fatto ancora stime – come del resto diciamo nella relazione – né degli effetti distributivi né degli effetti di gettito della manovra. Quindi, non ci sono novità da questo punto di vista.

EUFEMI (*UDC*). Ho constatato l'esistenza di una qualche contraddizione in merito alla modalità di erogazione della misura fissa per quanto riguarda gli incapienti.

Dalla vostra valutazione mi sembra di capire che avete affrontato in maniera molto dettagliata questo aspetto e che arrivate ad affermare che si potrebbe andare verso la misura esatta dell'incapiente piuttosto che ad una misura generalizzata. In particolare che tale misura favorisce di un quinto

i redditi elevati e – c'è un'altra contraddizione che emerge – per il 21 per cento gli autonomi, per il 15 per cento i lavoratori dipendenti e per il 27 per cento – questo parrebbe giusto – i pensionati.

Emerge anche una valutazione che riprende il filo logico seguito nell'audizione di ieri dai sindacati, per i quali bisognerebbe trattare la questione del recupero della tassazione. Questa misura evidenzia ancora di più – per così dire – il fatto che i dipendenti non sono favoriti e al tempo stesso essa sembra iniqua rispetto a principi di equità.

Vorrei un chiarimento su questo aspetto.

ALBONETTI (*RC-SE*). Intervengo agganciandomi all'ultima parte della relazione, laddove essa – mi riferisco a pagina 36 – ci suggerisce che probabilmente la riduzione dell'aliquota IRES favorisce le imprese che hanno ampi profitti e tenderebbe invece a penalizzare l'innovazione, e quindi l'impresa che rischia e per questo si indebita.

Reputo questo giudizio allarmante rispetto ad una economia che invece avrebbe bisogno di strumenti che favoriscono complessivamente una sua dinamicità.

Chiedo al presidente Majocchi di completare eventualmente su tale punto il suo giudizio e la sua previsione.

TECCE (*RC-SE*). Collegandomi in parte a quanto ha affermato il senatore Eufemi, devo dire che ho trovato molto interessante l'analisi relativa alla questione degli incapienti (più che una domanda si tratta di una osservazione). Reputo molto importante quel *bonus*, quella misura. Credo che la riflessione fatta sul reddito di inserimento sulla base dei dati sia rilevante: si segnala che si tratta di altra cosa, questa misura non c'entra e lo posso dire avendola sperimentata personalmente.

Vorrei invitare a svolgere una analisi più dettagliata sul reddito di inserimento, non solo badando all'aspetto finanziario, ma anche utilizzando il rapporto di povertà mai discusso in Parlamento, frutto della seconda sperimentazione.

In ogni caso, per me è molto chiaro che si tratta di provvedimenti che muovono da direzioni diverse: quello degli incapienti è in qualche modo legato al rapporto fiscale; l'altro è legato un problema di prospettiva di salario sociale che bisognerebbe costruire, e che è tutt'altra cosa.

MAJOCCHI. Per quanto riguarda la misura a favore degli incapienti, partiamo dalla seguente osservazione: elimina la stortura delle decisioni precedenti. I benefici che la legge prevedeva nella misura in cui non c'è capienza della deduzione o della detrazione rispetto all'imposta da pagare escludevano dalla platea dei beneficiari proprio quelli che erano a reddito più basso. Quindi, è una misura che elimina una distorsione dal punto di vista distributivo. Dunque, la nostra osservazione è che, da un certo punto di vista, si sarebbe potuta definire in modo più preciso, limitandola all'incapienza, senza prevedere un importo fisso.

La seconda parte delle nostre osservazioni riguarda il fatto che quella di cui stiamo parlando non è una misura diretta a contrastare fenomeni di povertà estrema, che richiedono altri ragionamenti e che vanno al di là delle misure fiscali, come osservato nell'ultimo intervento. Le disposizioni volte a contrastare la povertà sono, infatti, altra cosa e richiedono tutta un'altra serie di interventi.

Limiterei la mia risposta a questo, lasciando che il collega De Nicola si soffermi maggiormente sulle domande riguardanti le imprese.

DI NICOLA. Quanto all'incapienza, mi siano consentite due precisazioni.

Innanzitutto, il fatto di stabilire un importo fisso senza nessun altro criterio fa sì che ne possano beneficiare anche individui appartenenti a nuclei familiari con un tenore di vita medio alto. Questo è un elemento riconducibile all'impostazione individuale della tassazione IRPEF. Certo, ipoteticamente, potrebbe farsi una distinzione, che comporterebbe anche un risparmio in termini di minor gettito perso, qualora si distinguesse tra soggetti incapienti non a carico di terzi – ad esempio il coniuge – e soggetti incapienti *tout court*.

Un'ulteriore precisazione su questo tema. Poiché la misura sull'incapienza si riferisce ai redditi dichiarati per l'anno 2006, desidero far presente che in quell'anno le deduzioni dall'imponibile erano articolate in maniera tale che ne beneficiassero anche redditi diversi e da capitale. La distribuzione dei benefici che abbiamo osservato, pertanto, dipende anche da quella particolare struttura delle deduzioni vigente nel 2006. Qualora si fosse riferita alla struttura della dichiarazione dei redditi per l'anno 2007 si sarebbero ottenuti risultati leggermente diversi.

Riguardo all'IRES, l'impatto sulle imprese non è riconducibile così semplicemente a livello dei profitti o degli investimenti o della dinamicità dell'impresa, dal momento che esso dipende in maniera cruciale da come gli investimenti sono finanziati. Vale a dire, imprese con alti profitti e un basso livello di indebitamento ne usufruiranno in maniera maggiore. Viceversa, le imprese indebitate e con un alto livello di interessi passivi vanno valutate caso per caso, ma naturalmente faranno parte di quei soggetti che ne beneficeranno in misura inferiore.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ISAE per aver preso parte ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais

PRESIDENTE. È ora in programma l'audizione del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, che saluto e ringrazio e a cui do immediatamente la parola.

NICOLAIS, ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, prima di illustrare gli interventi specifici della manovra di bilancio di competenza del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, vorrei sottolineare che la legge finanziaria per il 2008 intende portare avanti, con tenacia e determinazione, nonché coerentemente con le strategie indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria, il programma di legislatura già avviato dal Governo lo scorso anno.

Le novità che meritano di essere evidenziate risiedono nel fatto che questa manovra finanziaria è stata condivisa con le principali istituzioni, recepisce i contenuti di accordi e di intese con le parti sociali e con il sistema delle autonomie locali, accogliendo, altresì, gli esiti del contraddittorio con i settori della vita civile ed economica del Paese.

Passando ora ad esaminare gli aspetti della manovra attinenti ai settori di mia competenza, in primo luogo intendo evidenziare l'impegno profuso nel ridurre gli sprechi ed il cattivo impiego delle risorse pubbliche nei diversi comparti dell'amministrazione, impegno che si accompagna all'obiettivo, perseguito con determinazione dal Governo, di contenere i costi della politica.

Si è, infatti, voluta delineare una riforma organizzativa idonea a ricondurre il sistema della pubblica amministrazione in un alveo di rigore e di efficienza, andando ad incidere sulla disciplina di sistema piuttosto che agire mediante tagli alle spese destinati a produrre effetti solo sul breve periodo. Tale scelta non contrasta con quanto già disposto dalla legge finanziaria per l'anno 2007, bensì consente, anche attraverso alcuni interventi di dettaglio, di consolidarne gli esiti, puntualizzandoli ulteriormente.

Proprio nell'ottica di riduzione delle spese della pubblica amministrazione, vanno inquadrati le misure contemplate negli articoli 9, 76, 82 e 91: il primo intervento si riferisce alla figura dei commissari straordinari di Governo, di cui all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, per i quali si prevede una riduzione pari al 20 per cento dei compensi attualmente percepiti. Ciò si è reso necessario al fine di completare il quadro normativo vigente che non ha finora esteso a tali soggetti le disposizioni di contenimento della spesa degli organi operanti presso le pubbliche amministrazioni.

Analogamente, l'articolo 76 recante norme concernenti il contenimento dei costi delle amministrazioni pubbliche, disciplina in tal senso vari ambiti, riferiti alle auto di servizio, alla corrispondenza postale, alla telefonia e agli immobili.

In particolare, vorrei sottolineare, al riguardo, il forte carattere di innovatività delle disposizioni relative alla corrispondenza postale e alla telefonia, alle quali anche gli organi di stampa hanno riservato grande attenzione. Si tratta, infatti, di misure intese a favorire l'utilizzo intensivo della posta elettronica, nella consapevolezza che tale strumento riveste un'im-

portanza strategica per il cambiamento radicale della pubblica amministrazione in virtù delle sue caratteristiche di economicità, semplicità e velocità di trasmissione, facilità di archiviazione e, infine, di affidabilità. Pertanto, si è voluto disincentivare l'uso delle tradizionali forme di comunicazione postale che sono, dunque, da considerarsi quale fattispecie di uso improprio di denaro pubblico.

Con le stesse finalità – ossia, in particolare, allo scopo di conseguire un risparmio dei costi per servizi telefonici – si è voluto introdurre la tecnologia VoIP che rende possibile effettuare una conversazione telefonica sfruttando una connessione internet o un'altra rete per trasmissione dati che utilizza il protocollo IP: di qui la necessità di stabilire un obbligo generale, per tutte le pubbliche amministrazioni centrali, di migrare verso i servizi VoIP.

Le misure in questione sono suscettibili di produrre consistenti risparmi di spesa quantificabili complessivamente già in 25 milioni di euro a partire dall'esercizio finanziario 2008 e, in totale, in circa 280 milioni di euro a regime.

L'articolo 82 prosegue nel disegno di riordino, trasformazione o soppressione di enti ed organismi pubblici statali secondo criteri di razionalizzazione della loro composizione e delle relative competenze, quale, ad esempio, la riduzione di almeno il 30 per cento del numero dei componenti degli organi di indirizzo amministrativo, di gestione e consultivi.

A completamento del complesso delle misure volte alla riduzione dei costi dell'amministrazione, l'articolo 91 (precisando il contenuto delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 593, della precedente finanziaria) fissa un tetto massimo alle retribuzioni di tutti i dipendenti pubblici ed a quelle dei titolari di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, tetto massimo corrispondente alla retribuzione del primo presidente della Corte di Cassazione.

In materia di pubblico impiego si segnalano le disposizioni di cui agli articoli 92, 93 e 94 recanti, rispettivamente: contenimento degli incarichi del lavoro flessibile e straordinario; assunzione di personale; misure straordinarie in tema di mobilità del personale.

L'articolo 92 riconduce nell'ambito delle finalità originarie sia il conferimento di incarichi individuali a soggetti esterni, sia l'utilizzo di contratti di lavoro a tempo determinato.

Al fine di prevenire l'uso distorto di tali tipologie contrattuali che ha dato luogo al formarsi del fenomeno del precariato con conseguenti istanze di stabilizzazione, l'articolo in esame prevede, quindi, una serie di interventi sistematici sull'ordinamento del lavoro dei dipendenti pubblici destinati a produrre effetti stabili sulla spesa corrente delle amministrazioni. La finalità della disposizione va ricercata nella necessità di porre fine ai comportamenti delle amministrazioni non coerenti con la natura delle diverse tipologie contrattuali di lavoro, i quali hanno determinato negli ultimi anni un aumento indiscriminato del costo del lavoro.

Le disposizioni citate vanno, dunque, intese come misure di completamento degli interventi avviati dalla legge finanziaria dello scorso anno e,

in parte, già portati a compimento, in tema di stabilizzazione dei precari. Con esse, infatti, novellando l'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, in materia di conferimento di incarichi di consulenza a soggetti esterni, nonché l'articolo 36 dello stesso decreto in materia di utilizzo di contratti a lavoro flessibile, si vuole impedire che, in futuro, possa riproporsi il deprecabile abuso delle forme contrattuali di lavoro flessibile nel settore pubblico, ove l'assetto organizzativo e le finalità perseguite non consentono equiparazioni macroeconomiche al settore privato e, ove, soprattutto, il fenomeno del precariato è stato generato da consistenti e ripetuti blocchi delle assunzioni protrattisi per anni per esigenze di mero risparmio.

Pertanto, viene nuovamente modificata la disciplina del lavoro autonomo nelle pubbliche amministrazioni subordinando la possibilità di ricorrervi al possesso di particolari e specifici requisiti di professionalità non presenti all'interno della pubblica amministrazione.

Viene poi sostituita la disciplina del lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni, limitando a fattispecie rigorosamente individuate dalla norma il ricorso al lavoro a tempo determinato e vietando, al contempo, il rinnovo dei contratti o l'utilizzo dei medesimi lavoratori con altre tipologie contrattuali.

Inoltre, con il medesimo articolo 92 si dispone la riduzione della spesa per il lavoro straordinario, stabilendo, tra l'altro, che le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se prive di sistemi di rilevazione automatica delle presenze. Al contempo le pubbliche amministrazioni sono tenute a favorire in sede di contrattazione integrativa una revisione dell'orario di lavoro e l'utilizzo del sistema del telelavoro, mediante istituti quali turni, reperibilità e lavoro plurisettimanale.

Quanto all'assunzione di personale, allo scopo di favorire un parziale superamento del cosiddetto blocco delle assunzioni, l'articolo 93, da un lato, differisce al 31 maggio 2008 il termine dell'effettuazione delle assunzioni già autorizzate per l'anno 2007 ai sensi della legge finanziaria 2005 e, dall'altro, modificando il già richiamato decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede la validità triennale delle graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale pubblico.

Per le esigenze connesse all'ordine pubblico, al contrasto alla criminalità, all'evasione fiscale e alla tutela del patrimonio agroforestale è costituito un fondo con uno stanziamento a regime finalizzato a consentire un nuovo processo di reclutamento. Analogamente viene finanziato un programma straordinario di assunzioni presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il perseguimento delle finalità di politica economica e fiscale. Oltre, poi, alla proroga al 31 dicembre 2008 dei contratti di formazione e lavoro di cui al comma 528 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, non convertiti entro il 31 dicembre 2007, si dettano anche disposizioni in tema di trasformazione del rapporto lavorativo – da pieno a *part-time* e viceversa – a favore della stabilità del posto di lavoro.

Si prevede inoltre – ancora in una ottica favorevole alla stabilizzazione dei lavoratori precari – che i bandi di concorso per le assunzioni a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni possano prevedere una riserva di posti non superiore al 20 per cento di quelli messi a concorso per il personale non dirigenziale che abbia maturato almeno tre anni di esperienza di lavoro subordinato a tempo determinato presso pubbliche amministrazioni, in virtù di contratti stipulati prima del 28 settembre 2007, consentendo così il completamento del percorso di riassorbimento del precariato intrapreso con la scorsa legge finanziaria.

Infine, l'articolo 94, anche allo scopo di garantire la piena funzionalità degli uffici, innovando l'istituto della mobilità dei pubblici dipendenti, prevede, per il biennio 2008-2009, la stipula di accordi, anche intercompartimentali, tra le diverse amministrazioni, intesi, sia alla ricollocazione del personale presso uffici che presentino consistenti vacanze di organico, sia alla definizione di percorsi formativi nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e in ossequio alle vigenti normative. Per favorire l'incontro tra domanda e offerta di mobilità viene istituita presso il Dipartimento per la funzione pubblica una banca dati informatica.

Per quanto riguarda le risorse per i rinnovi contrattuali, come già anticipato nel quadro delineato dal DPEF 2008-2011, la legge finanziaria per il 2008 individua le risorse finanziarie necessarie al riconoscimento degli incrementi retributivi al personale statale, contrattualizzato e non, per il biennio 2006-2007.

Al riguardo, l'articolo 95 del disegno di legge finanziaria integra le risorse già stanziata, a decorrere dal 2007, dalla legge n. 266 del 1995 e dalla legge n. 296 del 2006, tenuto conto, altresì, degli accordi tra Governo e organizzazioni sindacali in materia di pubblico impiego del 6 aprile e del 29 maggio 2007.

Proprio per far fronte a questi maggiori oneri conseguenti ai predetti accordi, relativi al 2007, e ai fini della effettività delle intese intervenute nel corso dell'anno, si è prevista l'anticipazione di quota parte di tali benefici con l'articolo 15 del decreto-legge n. 159 del 2007, collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2008, come noto già all'esame del Parlamento.

Per il biennio economico 2006-2007, pertanto, è già stata autorizzata, in aggiunta a quanto già previsto dalla legge finanziaria per il 2007 (pari a 2.052 milioni di euro), una spesa pari a 1.000 milioni di euro per la retrodatazione degli incrementi stipendiali al 1º febbraio 2007, nonché ai fini della copertura finanziaria dei contratti collettivi nazionali, per il personale contrattualizzato, definitivamente sottoscritti entro il 1º dicembre 2007, nonché ai fini del recepimento degli accordi sindacali relativi al medesimo biennio 2006-2007 per il personale in regime di diritto pubblico, compreso il personale dipendente dalle amministrazioni del settore pubblico non statale per il quale siano stati sottoscritti, sempre entro il 1º dicembre 2007, i contratti collettivi nazionali di lavoro relativi al medesimo biennio.

Complessivamente, ai fini degli incrementi retributivi per il biennio 2006-2007, per l'insieme del personale dipendente delle amministrazioni

statali, ivi comprese le Agenzie e la Presidenza del Consiglio dei ministri, vengono stanziati – per effetto della manovra finanziaria complessiva – risorse pari a 6.818 milioni di euro; di cui 1.055 milioni stanziati dalla legge finanziaria 2006 e 2.052 dalla legge finanziaria 2007, tenuto conto di quanto previsto dal Protocollo sul costo del lavoro del 1993 relativamente al tasso di inflazione programmata del biennio; 2.711 milioni di euro quale stanziamento del disegno di legge finanziaria in esame e, infine, 1.000 milioni di euro messi a disposizione, a titolo di anticipazione, dall'articolo 15 del citato decreto-legge n. 159 del 2007 collegato alla manovra di bilancio per il 2008.

Per quanto riguarda il settore statale, vale a dire il personale contrattualizzato, il personale docente della scuola in attuazione dell'accordo del 6 aprile 2007, il personale di diritto pubblico, il personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco, le risorse complessivamente destinate per i miglioramenti contrattuali, incluse le risorse aggiuntive finalizzate alla valorizzazione delle specifiche professionalità, si attestano, per effetto delle intese raggiunte con le organizzazioni sindacali, per il 2008, a circa 1.835 milioni di euro, di cui oltre 1.000 milioni di euro per arretrati a valere sul 2007.

Per quanto riguarda invece il settore pubblico non statale, gli oneri finanziari previsti si attestano intorno ai 1.898 milioni di euro, di cui 1.617 milioni per arretrati a valere sull'anno 2007.

Il disegno di legge finanziaria 2008 dispone inoltre che per le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, in applicazione degli accordi e delle intese sindacali raggiunte tra Governo e organizzazioni sindacali, tali risorse siano escluse ai fini del computo delle spese rilevanti ai fini del predetto Patto di stabilità. Si prevede inoltre il concorso finanziario dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale per far fronte ai maggiori oneri derivanti dai predetti accordi.

Si stabilisce infine che per le amministrazioni pubbliche non statali diverse da Regioni, enti locali e Servizio sanitario nazionale, in deroga alla normativa vigente, i maggiori oneri del personale conseguenti agli accordi del 6 aprile e del 29 maggio 2007 tra Governo e organizzazioni sindacali siano posti a carico del bilancio statale.

Riassumendo, gli importi destinati ai maggiori oneri per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, individuati con il disegno di legge finanziaria per il 2008, relativamente al biennio 2006-2007, sono pari a 3.317 milioni di euro (di cui 2.711 milioni di euro per arretrati del 2007) tenuto conto delle anticipazioni derivanti dall'articolo 15 del decreto-legge n. 159 del 2007 collegato alla manovra di finanza pubblica, e al netto delle risorse aggiuntive per il personale della scuola, delle Forze armate, dei Corpi di polizia e dei Vigili del fuoco. Risorse a cui va aggiunto, naturalmente, come sottolineato in premessa, quanto rinveniente dagli stanziamenti delle leggi finanziarie del 2006 e del 2007.

Quanto infine al biennio 2008-2009, il disegno di legge finanziaria per il 2008 individua gli oneri finanziari per il personale pubblico statale,

contrattualizzato e non, nonché del personale non statale, in base alle percentuali previste dall'accordo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993.

Le risorse quantificate, pari a 677 milioni di euro, si riferiscono al personale dipendente delle amministrazioni pubbliche soggetto a contrattazione collettiva, nonché al personale in regime di diritto pubblico appartenente alle amministrazioni statali, con specifica individuazione delle somme destinate al comparto di sicurezza.

Naturalmente queste risorse non esauriscono il quadro delle risorse destinate o destinabili ai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009. A tali risorse seguiranno, sulla base del citato Protocollo del luglio 1993, gli stanziamenti aggiuntivi destinati al rinnovo dei contratti del settore pubblico, comprensivi degli impegni assunti con l'intesa del 29 maggio 2007 in materia di triennializzazione della contrattazione collettiva per il periodo 2008-2011.

Analogamente a quanto previsto per il 2007, pertanto, resta ferma la quantificazione degli oneri già destinati dalla legge finanziaria per il 2007 agli incrementi retributivi complessivi per il 2008 per il totale del pubblico impiego, pari a circa 5.760 milioni di euro, cui si aggiungono – come già segnalato – le risorse previste ai fini dell'indennità di vacanze contrattuali e quelle corrispondenti all'accordo del 29 maggio 2007, pari a 606 milioni di euro, al netto delle risorse aggiuntive.

Vorrei depositare agli atti della Commissione una dichiarazione del Governo riguardante il pubblico impiego che è stata redatta nel momento dell'approvazione della legge finanziaria.

Il Governo, con la legge finanziaria per l'anno 2008, prevede lo stanziamento di consistenti risorse aggiuntive per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego dirette a consentire, entro il medesimo 2008, la rapida chiusura del biennio contrattuale 2006-2007 secondo le intese e gli accordi sul pubblico impiego sottoscritti nel corso del 2007.

Considerando di difficile attuazione la chiusura delle trattative per il successivo periodo contrattuale entro il 31 marzo 2008, renderà disponibili, con la legge finanziaria del 2008, ulteriori risorse finanziarie corrispondenti a 700 milioni di euro per il 2008 e a circa 1.200 milioni di euro per gli anni seguenti.

Relativamente alla prossima stagione contrattuale auspica che, in attuazione dello specifico impegno sottoscritto con le organizzazioni sindacali nell'ambito dell'intesa del 29 maggio 2007, si giunga in tempi brevi alla definizione della durata triennale degli accordi.

Contestualmente il Governo, attraverso un serio ed approfondito confronto con le parti sociali, si impegnerà a compiere i passi necessari per assicurare le occorrenti disponibilità finanziarie.

LEDDI MAIOLA (*Ulivo*). Signor Ministro, la relazione che ci ha illustrato è estremamente interessante. Vorrei permettermi di avanzare alcuni suggerimenti, premettendo un'osservazione, anche alla luce della nota che lei ha appena letto.

Mi rendo conto che rispetto alla problematica che stiamo trattando esiste un problema di copertura finanziaria, che ha anche un rilievo consistente: senza quattrini non si fa nulla. Mi pare però di capire che rispetto a questo ci può essere una assicurazione che ci consente di passare al merito della questione.

Ebbene, sicuramente nella sua relazione intravedo un impegno per la riduzione dei costi della politica, un impegno che ha senz'altro anche una componente di immagine rilevante. Tuttavia credo che su questa materia, che non riguarda soltanto la riduzione dei costi della politica ma anche la messa in efficienza del funzionamento della pubblica amministrazione, forse valga la pena aggiungere – e spero che ciò venga accolto come un suggerimento – un ulteriore capitolo che mi auguro possa essere quello dell'innovazione della pubblica amministrazione, con strumenti non teorici ma pratici. Sulla scorta di quanto già in fondo sta avvenendo in alcune amministrazioni, potrebbe venire un bel segnale da parte del Governo.

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

(Segue *LEDDI MAIOLA*). Nell'ambito degli accordi contrattuali vengono sollecitate determinate prese di posizione da parte delle pubbliche amministrazioni. Ebbene, in questo contesto dovrebbe arrivare un forte segnale e si dovrebbe convenire che si premia economicamente la soluzione innovativa del processo all'interno della pubblica amministrazione; d'altra parte determinate procedure sono frutto di incrostazioni secolari a cui ci si adatta e che pesano sul cittadino e sulle imprese. A mio avviso appare doveroso prevedere un incentivo economico con la costituzione di un fondo premiale per chi introduce una metodologia innovativa in determinati processi, laddove è possibile farlo, nella pubblica amministrazione.

Signor Ministro, le chiedo anche di valutare la possibilità di introdurre all'interno delle procedure attuative di semplificazione il responsabile del procedimento di attuazione. Le assicuro, signor Ministro, che è frustrante vedere che fine fanno le leggi di semplificazione: ci si trova di fronte a schemi di decreti che restano fermi per anni perché non c'è accordo, per esempio, tra i Ministeri interessati. E questa non è una giustificazione.

Credo che l'identificazione dei responsabili dell'attuazione delle procedure di semplificazione debba portare al contempo, come ho già detto, ad incentivare, in modo premiale, chi semplifica e a punire chi non semplifica. Un responsabile deve pur esserci e deve pur essere identificato, altrimenti da questa partita non si esce più.

Il ministro Fioroni ha introdotto un elemento interessante: la valorizzazione dei talenti. Credo che nell'ambito della pubblica amministrazione il talento di chi innova possa avere la stessa dignità del talento di chi esce dall'Università con il 110 e lode.

Ciò non è poi complicatissimo. Se lei pensa a tutte le tribolazioni che abbiamo passato quando fino a poco tempo fa, cambiando la residenza, ci si trovava a dover fare il postino di se stessi per cambiare la residenza in tutti i documenti (la patente addirittura doveva essere completamente rifatta). Qualcuno poi ha pensato che fosse molto più semplice, nel momento del cambiamento di residenza, applicare un adesivo da applicare sui documenti. Allora ci sono soluzioni semplici a problemi apparentemente complessi. Credo vadano puniti gli atteggiamenti negativi ed accompagnati anche economicamente quelli positivi: su ciò si deve dare un segnale che valga per tutti.

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

PIRO (*Ulivo*). Indubbiamente in questo momento tiene banco la questione del rinnovo contrattuale anche perché è stato proclamato uno sciopero nel settore pubblico statale. Oltre alla nota che ci è stata letta e che ci verrà data, auspico che il Ministro aggiunga qualcosa a tale proposito.

La mia domanda, però, riguarda un'altra questione che ritengo prioritaria: la messa in efficienza della pubblica amministrazione, in particolare di quella statale.

Le questioni sono molto complesse. Anche dall'analisi fatta dal libro verde sulla spesa pubblica italiana si ricavano alcuni elementi, come la distribuzione delle risorse sul territorio. Poco fa il presidente Morando ha riportato un esempio di come una piccola prefettura di una piccola Provincia abbia un numero di dipendenti che sembra eccessivo se paragonato ad una grande prefettura di una grande città. Anche nella distribuzione degli statali su base regionale si notano differenze difficili da spiegare. Non si comprende, ad esempio, come sia possibile che la Regione Sicilia, che è notoriamente una Regione ad autonomia speciale, in cui quindi molte funzioni statali vengono esercitate direttamente dalla Regione stessa, conti più dipendenti statali di altre Regioni a statuto ordinario.

Un'altra questione riguarda la valutazione del personale stesso, nell'ambito della quale si annovera sicuramente quella della dirigenza pubblica, di cui credo in questo momento si parli poco se non per dati quantitativi. A mio avviso, invece, sarebbe utile, oltre un accenno da parte del Ministro, anche una informazione su come il Governo sta affrontando la questione della dirigenza, degli strumenti di valutazione e, più complessi-

vamente, della valutazione dell'efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione sotto il profilo, ad esempio, del controllo strategico e di gestione, di tutti quei meccanismi cioè che sulla carta sono stati messi in campo, ma che nella realtà stentano oggettivamente a funzionare.

TECCE (*RC-SE*). Mi complimento con il ministro Nicolais per la chiarezza della sua esposizione a proposito del superamento del precariato nella pubblica amministrazione, che condivido. Nella sua relazione ho individuato degli aspetti innovativi che ha meglio chiarito rispetto al contenuto della legge finanziaria, anche se – non è un problema di diretta competenza del Ministro – mi sono molto meravigliato, essendo stato frutto di una iniziativa parlamentare, di non trovare nulla sulla stabilizzazione di alcuni idonei al concorso per l'Agenzia delle entrate, tema sul quale la Commissione finanze aveva deliberato (sembra che esista una prima bozza, pubblicata informalmente su «Il Sole 24 Ore», che io non ho trovato).

Ho apprezzato, altresì, la spiegazione e, quindi, la previsione dell'articolo 82 che prosegue nel disegno di riordino, trasformazione e soppressione di enti ed organismi pubblici, secondo criteri di razionalizzazione. Ciò ovviamente ha un effetto di razionalizzazione e anche di risparmio; riduce non tanto i costi della democrazia e di conseguenza della politica, come a mio avviso avviene in qualche caso (vedi l'articolo 14), ma qualche eventuale duplicazione. Allo stesso modo ho apprezzato come è stato gestito quest'anno il problema del monitoraggio di questo anno sui consigli e sulle relative riduzioni. Pongo, però, un problema politico, non ammesso dal Governo, concernente l'articolo 87, che è di dubbia interpretazione. Tale articolo da qualcuno viene interpretato come una nuova possibilità per gli enti pubblici di fare qualunque società, da altri (come noi) invece come una confusione rispetto ad un disegno come quello del ministro Linda Lanzillotta che, seppure con lentezza, ha almeno definito alcune questioni. Personalmente rilevo una certa contraddizione e quindi probabilmente chiederemo che venga presentato un emendamento abrogativo. In ogni caso vorrei sapere se esiste un nesso tra questa iniziativa positiva e l'articolo 87, che si presta purtroppo da più parti ad una diversa utilizzazione.

Il tema del contratto degli statali è stato affrontato approfonditamente dall'onorevole Piro. Ho avuto occasione in questa sede di chiedere al ministro Padoa-Schioppa, riportando una cifra fornita dai sindacati, se mancho effettivamente 1.151 milioni rispetto al programma del triennio 2008-2010. Ho compreso la sua rassicurazione sulla trattativa, ma il Ministro ha sostenuto che non sono stati messi perché non si tratta di risorse già individuate. Ma lo Stato non è un privato che deve trattare con le pistole. Allora anch'io, come ha già fatto l'onorevole Piro, chiedo qualche chiarimento maggiore su tale argomento.

LEGNINI (*Ulivo*). Credo che sia assolutamente condivisibile il quadro complessivo delle scelte operate con il disegno di legge finanziaria

e l'individuazione degli obiettivi di razionalizzazione e di risparmio. Come è stato rilevato, difetta il grande tema, di cui si discute, del rinnovo del contratto della scuola, che vale comunque per l'intero comparto della pubblica amministrazione.

Anch'io vorrei un chiarimento sulle risorse per il rinnovo dei contratti perché la dichiarazione che lei ha letto, signor Ministro, prevede una ulteriore implementazione di risorse di circa 700 milioni di euro per l'anno 2008 e di circa 1.200 milioni di euro per gli anni seguenti. Vorrei sapere quali sono i tempi di realizzazione, se ciò avverrà con l'attuale finanziaria e se è prevedibile una proposta emendativa in tal senso.

Il lavoro flessibile è stato oggetto anche ieri di un confronto con il sistema delle autonomie locali. Anche in questo caso la direzione di marcia, per quello che mi riguarda, è assolutamente condivisibile. Il contratto di lavoro a tempo indeterminato torna ad essere al centro del sistema; si tipizzano in modo più preciso e molto rigoroso le forme di lavoro flessibile ammissibili e si pone un tetto molto ristretto al ricorso futuro a queste forme di lavoro.

Nel contempo è in *itinere* il processo di stabilizzazione previsto dalla legge finanziaria dell'anno scorso che, anche per quanto abbiamo appreso ieri dalla testimonianza del sistema delle autonomie locali, sta dando un qualche risultato apprezzabile. Il processo va avanti.

Il timore che emerge – non so se lei, signor Ministro, o il Ministero siano in possesso di qualche elemento cognitivo più approfondito – è che tra il blocco delle stabilizzazioni che, peraltro, riguardava una parte minoritaria dei lavoratori flessibili e ciò che potrà essere fatto se il disegno di legge finanziaria verrà approvato così come è, rimanga un numero di lavoratori consistente su cui intervenire (i Co.Co.Co, i lavoratori a termine che non hanno il requisito del triennio previsto dalla legge dell'anno scorso e via dicendo) e che, quindi, ci possa essere un impatto traumatico il 1 gennaio. Vorrei sapere se questo timore è fondato o meno e se è ipotizzabile una qualche previsione sull'impatto concreto delle nuove norme contenute nel disegno di legge finanziaria.

Questo è un elemento – lo ripeto – che è stato molto sottolineato dai rappresentanti di alcuni enti consultati ieri, enti con i quali ci dovremo confrontare nel prossimo futuro. Se questo timore fosse fondato, non vorrei che con le norme in questione si incentivasse il sistema pubblico a ricorrere ad eccessive nuove assunzioni a tempo indeterminato. Esiste, cioè, un rovescio della medaglia rispetto al rischio che condivido di evitare l'eccessiva precarizzazione del rapporto di lavoro. Non vorrei che dal 1º gennaio, considerando anche le nuove regole del Patto di stabilità interna, i Comuni e le Province ricominciassero ad assumere a tempo indeterminato a tamburo battente.

Sul punto relativo ai tipi di lavoro flessibile che residuano, aspetto ieri sottolineato e che vorrei fosse materia di riflessione nei prossimi giorni, vi è da sottolineare l'assenza di una previsione che lega il rapporto di lavoro flessibile a termine alla realizzazione di progetti specifici, non previsto nel nuovo sistema ipotizzato con il disegno di legge finanziaria

e che rischia di essere una forte penalizzazione per le pubbliche amministrazioni. Sono stati invocati – per esempio – il tema dei progetti europei che, in quanto tali, hanno un inizio ed un termine e il divieto di ricorrere a fondi.

VEGAS (*FI*). Vorrei trattare la questione relativa ai contratti e soffermarmi poi ad alcune parti della sua esposizione.

Per quanto riguarda i contratti, e in particolare il vecchio contratto, signor Ministro, mi può dare un ordine di grandezza percentuale dell'aumento delle retribuzioni rispetto al periodo precedente? Il contratto – seconda questione – che è stato recentemente sottoscritto per il settore della scuola è in linea anche quantitativa con gli obiettivi del Governo o se ne discosta?

Terza e fondamentale questione: nel disegno di legge finanziaria c'è solo la vacanza contrattuale e non c'è l'onere per i contratti. Mi è sembrato di capire che il Governo vuole passare ad un sistema contrattuale triennale anziché biennale. Questo va bene ma, siccome il contratto si deve fare nel 2008, i soldi dovrebbero esserci con proiezione triennale anziché biennale, tanto più che è una finanziaria di spesa e non si capisce perché detta cifra non debba essere compresa.

Trattandosi in sostanza di una finanziaria pre-elettorale, perché non prevedere anche i soldi per il pubblico impiego in questa fase? Altrimenti si tratterebbe di una norma scoperta che andrà in qualche modo coperta successivamente, non so se dopo le elezioni (in futuro vedremo).

Affronto ora un'ulteriore questione relativa alla durata triennale delle graduatorie dei concorsi, che è in qualche modo legata a quella dei precari. Si tratta di una misura comoda per evitare i costi dei concorsi e questo va bene. Il Governo, però, non pensa che in questo modo forse non si seleziona il personale più brillante e resta quello di risulta? Sarebbe invece opportuno avere un personale più qualificato (in qualche modo il discorso si lega a quello dei precari). Se la selezione dei precari da passare di ruolo è seria, non ci sono problemi; in caso contrario, non so se va bene alla amministrazione, in quanto non deve fare – come è accaduto spesso in passato – una sorta di cassa integrazione permanente ma selezionare le professionalità migliori.

Mi soffermo infine sulla questione del tetto massimo delle retribuzioni dei dipendenti pubblici. Mi è sembrato di capire che coinvolga anche le società collegate, e questo francamente mi sembra – per così dire – una «grillata». È vero che bisogna moralizzare, ma se fissiamo tetti bassi per professionalità di un certo rilievo, non rischiamo anche in questo caso di avere gente che anziché essere brava (e quindi fornire un valore aggiunto alla amministrazione) segue l'onda del populismo attuale creando un danno più che un vantaggio?

MUSI (*Ulivo*). Signor Ministro, a parte una considerazione che mi è venuta in mente mentre ascoltavo l'intervento del senatore Vegas, vorrei avere l'assicurazione da parte del Governo che i contratti si rinnovano in-

dipendentemente dalle scadenze elettorali. Non vorrei che, ogni volta che bisogna avere un contratto, occorra fare una elezione. Vorrei avere la garanzia che i contratti si possono rinnovare indipendentemente dalle scadenze elettorali.

A parte questa considerazione, vorrei farle solo una raccomandazione. Ho ascoltato la sua relazione e capisco che, discutendo di legge finanziaria, essa ha necessariamente il taglio degli interventi contenuti nella stessa finanziaria. Vorrei però che nell'esposizione venisse considerato, anche rispetto agli stessi obiettivi della finanziaria, che i tipi di orientamento non incidano sulla qualità e l'organizzazione dei servizi ai cittadini.

Faccio questa affermazione perché ho rilevato parecchi interventi di risparmio, in particolare un intervento sui docenti di sostegno e conosco i problemi che per altri versi ciò sta causando alle famiglie. Credo quindi che gli obiettivi di risparmio debbano sempre partire da che tipo di servizio vogliamo garantire ai cittadini; poi bisogna vedere come intervenire sulla quantità e sulla qualità del servizio che si vuole prestare. Occorre prima capire quali sono le qualità professionali di cui abbiamo bisogno e poi discutere in merito a tetti e comparazioni numeriche, magari con altri tipi di attività, rispetto al numero dei cittadini.

Se prima non redigiamo un disegno organico di quale servizio vogliamo realizzare, magari in maniera ottimale (con quali numeri, con quale organizzazione del lavoro, con quali professionalità e con quali ricadute per i cittadini) corriamo il rischio di conseguire un bel risparmio ma anche di non avere più all'esterno alcuni servizi o di penalizzare la loro qualità.

ALBONETTI (*RC-SE*). Intervengo solo per rafforzare una richiesta avanzata dai colleghi che mi hanno preceduto, una sorta di interpretazione autentica della nota del Governo.

Se leggo bene, è preannunciato un emendamento dello stesso Governo alla legge finanziaria che dovrebbe prevedere 700 milioni di euro per quest'anno e 1.200 milioni di euro per gli anni seguenti. Vorrei avere al riguardo una conferma.

RUBINATO (*Aut*). Ieri non ho potuto partecipare all'audizione degli Enti locali. Approfito quindi oggi della presenza del Ministro per avere una delucidazione.

Vorrei sapere se le norme in materia di pubblico impiego previste in finanziaria si applicano e, se sì, quali alle autonomie locali. Mi pare di leggere dalla sintesi in nostro possesso che si applicherebbe l'articolo 92, e sarebbe questo di difficile comprensione perché si applica l'articolo 93. Non è chiaro quindi quale articolo si applica o meno.

Si potrebbe correre il rischio paventato dal senatore Legnini di una apertura che potrebbe essere indiscriminata se non legata a dei parametri, nonché il rischio a cui abbiamo assistito quest'anno con l'applicazione delle regole stabilite nella finanziaria dell'anno scorso per le autonomie locali, con il rispetto dei saldi come previsto nella relazione tecnica del

Governo. Nel rispetto dei saldi le amministrazioni godevano eventualmente di autonomia. Abbiamo fatto una interrogazione in Commissione bilancio del Senato, che non è ancora sufficiente perché le indicazioni del Ministero dell'interno, in particolare, e tutti i corsi a cui hanno partecipato i dipendenti degli Enti locali hanno ribadito di non dare luogo alle assunzioni. Molti Comuni hanno rivolto quesiti specifici al Ministero. In alcuni casi le risposte sono state positive. Gli Enti locali hanno cercato di provvedere alle assunzioni, stabilendo anche bandi di concorso, ma sono stati richiamati all'ordine dalla Corte dei conti competente per territorio. Quindi, sul punto non esiste ancora chiarezza.

Vorrei capire se si continuano ad applicare le norme della finanziaria 2007. Se la risposta è positiva, chiedo se si applicano quelle della finanziaria per il 2008 e se non sia il caso di pensare di dare evidenza a criteri già stabiliti dalla normativa in ordine ai rapporti tra la popolazione – per esempio – e il numero dei dipendenti per stabilire parametri *standard*.

La mia ultima domanda riguarda la figura dei segretari comunali. Credo vi sia una questione aperta anche con loro. Si tratta di una figura strategica per gli enti locali e vorrei sapere se sono previste in questa manovra finanziaria risorse per il rinnovo del loro contratto.

PRESIDENTE. Colgo anche io l'occasione per rivolgerle due domande, signor Ministro, premesso che le ho già fatte al professor Muraro, presidente della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

Esiste un dato certo di quanti siano oggi i dirigenti della pubblica amministrazione, quanti erano dieci anni fa e quanti cinque anni fa? Personalmente sono convinto che tutta l'attenzione spasmodica che si dedica alla questione dei rinnovi contrattuali non sia giustificata se si guarda alla spesa: quest'ultima è aumentata in modo drammatico a causa dei cosiddetti scivolamenti di carriera, che hanno il loro perno nell'aumento del numero dei dirigenti. Questa, in sostanza, è la mia analisi. Però, dal momento che non riesco ad ottenere tre numeri – ripeto tre numeri – trovo sconcertante che si continui a discutere di riforma della pubblica amministrazione senza che il Parlamento non riesca a disporre del numero dei dirigenti di dieci anni fa, di cinque anni fa e di adesso. Mi sembra semplice e chiaro e non capisco come mai non si riesca a venirne a capo. Spero che lei, signor Ministro, mi possa aiutare.

La seconda questione è la seguente: sono convinto che tutto ruoti attorno alla possibilità di intervenire sul bilancio e non sulla legge finanziaria, soprattutto quando si parla di apparato pubblico e di tutto quello di cui ci stiamo occupando durante questa audizione. Sarebbe assolutamente indispensabile poter intervenire in via amministrativa. Approfitto di un contenuto del disegno di legge finanziaria per rivolgerle una domanda: ma veramente per stabilire che gli appartenenti alle pubbliche amministrazioni devono usare la rete per la corrispondenza c'è bisogno di una legge? Allora veramente per via amministrativa in questo Paese non si può fare nulla?

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Per quanto riguarda il problema delle innovazioni della pubblica amministrazione è attualmente in discussione alla Camera dei deputati un disegno di legge specifico riguardante l'informatizzazione, l'obbligo dell'uso del protocollo informatico e così via. È stata introdotta anche una commissione di valutazione dell'*output* della pubblica amministrazione. Quindi, il problema generale di rendere efficiente la pubblica amministrazione lo stiamo affrontando con il provvedimento di cui ho parlato, attualmente all'esame della Camera e spero presto anche del Senato.

Sono totalmente d'accordo con quanti, signor Presidente, hanno espresso poc'anzi la necessità di premiare l'innovazione. Premiando l'efficienza, l'idea è proprio quella di premiare l'innovazione. Con un sistema informatico avanzato e con un'attività energica come quella che stiamo conducendo per favorire l'interoperabilità, cioè la possibilità che le varie banche dati possano comunicare direttamente, ci stiamo avviando verso un nuovo modello di pubblica amministrazione. Ma tutto questo non avviene attraverso la finanziaria, bensì attraverso il provvedimento che spero sia varato al più presto e attraverso alcune direttive che abbiamo già avviato.

Per quanto riguarda la dirigenza – altro grave problema da affrontare – abbiamo preparato un disegno di legge che attualmente è depositato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e che spero possa essere a breve licenziato, nel quale si affronta il problema della dirigenza e della vice dirigenza. Si tratta di una problematica che si ripete e che mi trovo ad affrontare con continuità. Si è ritenuto innanzitutto di far rientrare il discorso dello *spoil system* perché questo rappresenta sicuramente un problema per la nostra amministrazione.

Per quanto attiene la questione della vice dirigenza e degli incarichi speciali dei dirigenti o dei funzionari pubblici – ripeto – mi auguro che il progetto di legge a cui ho fatto cenno sia licenziato nel giro di qualche settimana.

Quanto al lavoro flessibile e al lavoro precario, ho ritenuto importante porre un freno alla possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato perché finalmente dal 1° gennaio di quest'anno, dopo 12 anni, non ci sarà più il blocco alle assunzioni; passeremo, quindi, da un regime straordinario ad un regime ordinario. Di conseguenza, le pubbliche amministrazioni dovranno pianificare le loro necessità di lavoro ed avviare contratti con procedure trasparenti. Mi riferisco a quanto detto precedentemente in merito all'assicurazione che i concorsi anche per i precari saranno svolti con la massima serietà perché non è nostra intenzione fare una *ope legis*. Immaginiamo un concorso che preveda una valutazione del tempo in cui certi soggetti hanno lavorato all'interno della pubblica amministrazione e non l'introduzione di tutti coloro che hanno prestato servizio in essa. Questo deve essere evidente, lo abbiamo più volte dichiarato con chiarezza anche ai rappresentanti sindacali. Non abbiamo dubbi sul fatto che il merito debba essere alla base di questa operazione di ringiovanimento della pubblica amministrazione.

Quanto al dato relativo al numero dei dirigenti, avvierò certamente un'analisi al fine di far pervenire al Presidente una risposta nel più breve tempo possibile. Al momento non posso rispondere, però posso accennare al fatto che un tentativo d'inizio di valutazione del sistema c'è stato. L'anno scorso sono state licenziate 37 persone appartenenti alla pubblica amministrazione perché non erano presenti sul lavoro o perché avevano commesso reati. Questo è solo l'inizio di un processo di valutazione della pubblica amministrazione. Sebbene il numero sia esiguo e riguardi solo i Ministeri tale operazione – a mio avviso – può assumere un significato politico.

Per quanto riguarda l'aumento percentuale dei contratti, per il biennio 2006-2007, esso è stato pari all'1,9 per cento (aumento pari alla svalutazione del 2006) e al 2 per cento per il 2007. A tale importo complessivo del 3,9 per cento, è stato aggiunto uno 0,5 per cento per la parte riguardante la premialità per attività speciali. Il totale è di 4,4 per cento, quindi gran parte dell'aumento percentuale è relativo ad un recupero del potere di spesa legato all'inflazione. Ci troviamo di fronte ad un contratto che chiudiamo quasi *ex post* e non abbiamo possibilità di incidere su di esso, mentre per il contratto futuro la parte di salario accessorio dovrebbe avere una valenza maggiore per permetterci di cominciare ad avere salari differenziati in funzione delle *performance*.

Infine, per quanto riguarda il problema delle graduatorie, vorrei far presente che prevedere esami ogni anno diventa quasi impossibile. Se anche si avesse la volontà di agire in tal senso, sicuramente non ci si riuscirebbe a causa dei tempi tecnici necessari per avviare le procedure concorsuali. Stabilendo, invece, che una graduatoria ha validità triennale si pone anche un limite temporale visto che attualmente vi sono graduatorie che si riferiscono a concorsi effettuati 12 anni fa; ne è un esempio la scuola. Pertanto, se si pone un vincolo triennale si ha la certezza che ogni tre anni si avvia un nuovo concorso e si mette fine ai concorsi con le graduatorie che durano una vita. È stato ripreso un po' il discorso fatto per le università dove, dopo tre anni, la graduatoria si annulla e si ricomincia da capo, dando la possibilità ai giovani di poter partecipare a nuovi concorsi.

Il tetto stipendiale prevede un'eccezione; nel caso di particolari competenze e professionalità, esso può essere superato, ma su precisa autorizzazione da parte del Presidente del Consiglio; si è voluto calmierare questo sistema che in alcuni casi presenta stipendi molto elevati e non giustificati dalla professionalità.

Per quanto riguarda il contratto di lavoro, di cui tutti avete parlato, sicuramente, nel momento in cui abbiamo approvato la finanziaria, non c'erano le risorse necessarie per prevedere i fondi per il prossimo triennio. Stiamo chiudendo il contratto di lavoro 2006-2007. Qualche giorno fa – come avete sentito – lo abbiamo fatto per la scuola; adesso lo stiamo concludendo con altri settori e termineremo sicuramente prima della fine dell'anno. Per il prossimo anno il Governo ha dichiarato la propria disponibilità a mettere in bilancio questi fondi aggiuntivi; si tratterà, come noi pensiamo debba essere, di contratti triennali (quindi le necessità finanzia-

rie verranno soddisfatte attraverso degli appostamenti in bilancio successivi). In merito a tale questione, però, il ministro Padoa-Schioppa potrà rispondere in maniera più precisa di me; l'impegno del Governo è comunque di tenere conto della necessità di dover rinnovare questi contratti di lavoro.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il ministro Nicolais per aver partecipato ai nostri lavori, dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 12.

