



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 4

**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<sup>a</sup> (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**

31<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): mercoledì 10 ottobre 2007

Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> 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 della Corte dei conti

PRESIDENTE:		
- MORANDO, <i>senatore</i> . . . . .	Pag. 3, 20, 21	
BALDASSARRI (AN), <i>senatore</i> . . . . .	13	
CICCANTI (UDC), <i>senatore</i> . . . . .	20	
DI GIOIA (RosanelPugno), <i>deputato</i> . . . . .	20	
DUILIO (Ulivo), <i>deputato</i> . . . . .	19, 20	
GARAVAGLIA (LNP), <i>deputato</i> . . . . .	14	
LEGNINI (Ulivo), <i>senatore</i> . . . . .	15	
VEGAS (FI), <i>senatore</i> . . . . .	15	
		<i>LAZZARO</i> . . . . . Pag. 3, 16, 20
		<i>MAZZILLO</i> . . . . . 18, 21

## Audizione del Governatore della Banca d'Italia

PRESIDENTE:		
- MORANDO, <i>senatore</i> . . . . .	Pag. 21, 33, 34 e <i>passim</i>	
AZZOLLINI (FI), <i>senatore</i> . . . . .	38	
BALDASSARRI (AN), <i>senatore</i> . . . . .	30	
BONADONNA (RC-SE), <i>senatore</i> . . . . .	36	
CRISCI (Ulivo), <i>deputato</i> . . . . .	29	
D'AMICO (Ulivo), <i>senatore</i> . . . . .	38	
EUFEMI (UDC), <i>senatore</i> . . . . .	32	
FERRARA (FI), <i>senatore</i> . . . . .	39	
FRANCO Paolo (LNP), <i>senatore</i> . . . . .	37	
POLLEDRI (LNP), <i>senatore</i> . . . . .	40	
		<i>DRAGHI</i> . . . . . Pag. 21, 32, 33 e <i>passim</i>

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-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.*

*Segle 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. *Intervengono**

*Intervengono Tullio Lazzaro, presidente della Corte dei conti e, per il medesimo organo, Fulvio Balsamo, presidente di Sezione, ed i consiglieri Luigi Mazzillo, Enrico Flaccadoro, Maurizio Pala e Mario Falcucci; Mario Draghi, governatore della Banca d'Italia e, per il medesimo istituto, Daniele Franco, Alessandro Momigliano, Paola Ansuini e Roberto Di Castro.*

**Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente  
del Senato MORANDO**

*I lavori hanno inizio alle ore 8,35.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione di rappresentanti della Corte dei conti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2008-2010, sospesa nella seduta di ieri.

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

La prima audizione in programma oggi e quella di rappresentanti della Corte dei conti. E' presente il presidente Tullio Lazzaro, accompagnato da Fulvio Balsamo, presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo, Luigi Mazzillo, Enrico Flaccadoro, Maurizio Pala e Mario Falcucci, consiglieri della Corte dei conti.

Cedo senza indugio la parola al presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito, affinché possa svolgere la sua esposizione sulle tematiche oggetto della nostra indagine.

LAZZARO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, darò lettura del documento che è stato approvato dalle nostre Sezioni riunite, anche se per brevità tralascerò alcune parti avendo comunque depositato il testo integrale.

La condizione dei conti pubblici, che emerge dalla Nota di aggiornamento del DPEF 2008-2011 e dalla relazione previsionale e programmatica per il 2008, rafforza il convincimento della Corte che il controllo della spesa pubblica primaria costituisce l'impegno prioritario e ineludibile della finanza pubblica ma, al tempo stesso, lo specchio di ormai croniche difficoltà ad agire con incisività nei settori più critici.

I numerosi tentativi di fissare regole più rigide all'evoluzione della spesa hanno in definitiva prodotto risultati modesti o solo temporanei sulla dinamica delle categorie di spesa interessate e, a maggior ragione, sull'evoluzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche. La sedimentazione di norme e meccanismi amministrativi di salvaguardia ha, sovente, vanificato l'operare delle regole di controllo di nuova introduzione, mentre le difficoltà di natura politico-sociale hanno reso impraticabili percorsi più efficaci di contenimento della spesa nelle aree a maggiore incidenza (in particolare, pubblico impiego e spesa pensionistica). La regolazione ha, pertanto, finito per concentrarsi su limitate e ricorrenti categorie di spesa, come i consumi intermedi, con rendimenti decrescenti in ragione dell'esaurimento di margini di azione e della conseguente necessità di correggere in attenuazione il rigore delle regole per non pregiudicare un livello minimo di funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Il contenimento più robusto si è verificato, in questi ultimi anni, nelle spese di investimento, la categoria alla quale avrebbero dovuto, secondo ripetute enunciazioni programmatiche, essere invece destinate risorse crescenti. Una ulteriore conferma, questa, delle distorsioni prodotte dai troppi vincoli frapposti alla strategia di controllo della spesa. L'introduzione di continui correttivi alle disposizioni dirette al controllo della spesa ha tuttavia consentito di migliorare, in prospettiva, la tenuta in alcuni settori di rilievo, come la finanza regionale e locale e, in minor misura, la spesa sanitaria.

La recente messa a punto di procedure di *spending review*, d'altra parte, costituisce un valido strumento di razionalizzazione e di revisione dei presupposti delle spese delle amministrazioni centrali, ma si tratta, inevitabilmente, di procedure di complessa attuazione che potranno consentire di ottenere risultati significativi solo nel medio periodo. Sotto questo aspetto sarebbe necessario che nella politica di bilancio di breve periodo – pur in assenza di effetti quantitativamente rilevanti – si rispettassero rigorosamente gli obiettivi di riforma di più lungo termine. Analizzando la finanziaria per il 2008 non sempre ciò è riscontrabile; vi si rinvengono, anzi, impostazioni manifestamente in contrasto con tali obiettivi. Il nodo della questione della finanza pubblica resta, nel breve periodo, non risolto.

Nella annuale Relazione sul rendiconto dello Stato, la Corte riassume il dilemma osservando che, in assenza di incisive decisioni in materia di spesa pubblica, si sarebbe prospettato «uno scenario di mantenimento della pressione fiscale su valori difficilmente tollerabili sul piano sociale e causa di effetti distorsivi sul piano economico».

Anche il Governo con il DPEF 2008-2011 definiva una impostazione rigorosa, secondo la quale tutti gli oneri di spesa eccedenti i livelli previsti

nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente sarebbero stati coperti attraverso la corrispettiva riduzione di altre poste della spesa pubblica primaria. Il quadro alla base della manovra di bilancio per il 2008 ci prospetta invece una situazione dei conti pubblici e scelte di copertura dei maggiori oneri che non possono non destare perplessità e preoccupazione.

Come nel 2006, anche la vicenda del 2007 – come risulta dall’aggiornamento diffuso con la Relazione previsionale – è caratterizzata da una continua revisione verso l’alto delle stime sul gettito fiscale e da un significativo (anche se minore) scostamento della spesa primaria dagli obiettivi programmatici.

Rispetto alle stime di un anno fa, le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche risulterebbero, per il 2007, superiori per circa 18 miliardi. Circa 7 miliardi del maggiore gettito tributario sono stati evidenziati proprio in occasione della diffusione della Nota di aggiornamento del DPEF, documento – quest’ultimo – con il quale il Governo (decreto n. 81/07) aveva già adottato la scelta di impiegare parte dell’extragettito allora emerso (circa 7,3 miliardi su un totale di 11 miliardi di maggiori entrate tributarie) per la copertura di spese definite «di natura sociale ed infrastrutturale» ma, in realtà, derivanti dal parziale insuccesso delle misure di contenimento disposte con la legge finanziaria per il 2007. Il maggior gettito tributario rispetto alle stime del DPEF è stato anch’esso utilizzato per la copertura finanziaria di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il DPEF prevedeva il finanziamento a valere sull’esercizio 2008.

Il Documento di programmazione aveva introdotto meritoriamente la distinzione tra previsioni a legislazione vigente e previsioni a politiche invariate, allo scopo di evitare sottostime delle spese destinate comunque ad essere coperte o perché vincolate o perché ritenute, dal Governo, necessarie in termini di sostegno allo sviluppo o di finalità sociali. Nel DPEF lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate – nullo con riguardo al disavanzo – evidenziava l’esigenza del reperimento di risorse aggiuntive stimate fino a 21 miliardi per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative. Copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

L’anticipazione al 2007 di parte di tali interventi riguarda per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti e infine per 3,8 miliardi spese in conto capitale. Merita in proposito di essere evidenziata una consistente riduzione, rispetto al DPEF, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e Anas (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società. Ciò, infatti, consente di osservare che le maggiori spese finanziate sul 2007 con il maggior gettito solo in parte coincidono con gli «impegni sottoscritti e le prassi consolidate» elencate dal DPEF, corrispondendo ad esigenze di finanziamento di altra natura.

Con l'integrazione degli effetti del decreto-legge le spese delle amministrazioni pubbliche nel 2007 risulterebbero cresciute del 5,2 per cento rispetto al 2006, mentre la forte accelerazione delle spese per interessi (+ 10,3 per cento) porterebbe la crescita delle spese totali al 5,7 per cento. Si tratta di valori che, come negli anni scorsi, eccedono largamente la dinamica del PIL in termini nominali, pur traendo beneficio, contabilmente, dal rinvio al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale.

In condizioni di rallentamento della crescita economica, di inversione di tendenza delle spese per interessi e di manifesta insufficienza delle azioni di controllo della spesa, la Corte, già in occasione della audizione sul DPEF 2008-2011, aveva espresso riserve sulla scelta del Governo di non cogliere appieno le occasioni offerte da un ciclo economico ancora favorevole per condurre una politica di bilancio più rigorosa e più attenta al percorso di riduzione del debito pubblico. Pertanto, le perplessità non possono che accentuarsi in presenza di una reiterazione della decisione di non destinare l'extragettito emerso in settembre a riduzione del disavanzo tendenziale e del debito; decisione che, tra l'altro, viola il principio fissato dallo stesso Governo, in sede di DPEF, di una copertura dei maggiori oneri esclusivamente con correzioni di spesa.

Il punto critico non risiede tanto nel livello accettabile di disavanzo (in fin dei conti il miglioramento strutturale richiesto dalla Commissione europea per il biennio 2006-2007 risulterà ampiamente soddisfatto), quanto nel segnale negativo che si proietta sui margini di manovra futuri: gli equilibri si ricompongono, infatti, a livelli sempre più elevati sia di pressione fiscale (ormai oltre il 43 per cento del PIL) che di spesa pubblica (quasi il 49 per cento del prodotto interno lordo), a conferma di una patologia cronica del nostro Paese. Se le sopravvenienze sul fronte delle entrate sono immediatamente assorbite da nuove spese e non sono, invece, sterilizzate, in una fase di espansione economica, a fine di riduzione di disavanzo e debito, è evidente che i margini di azione saranno ben più ristretti in un contesto economico meno favorevole.

La manovra di bilancio per il 2008 si muove lungo le discutibili direttrici ora ricordate. Il miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente) avrebbe consentito di rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008, abbassandolo significativamente rispetto al valore indicato nel DPEF (dal 2,2 all'1,8 per cento del PIL). Al contrario, la scelta del Governo è di proporre una manovra con effetti netti espansivi, così da mantenere fermo l'obiettivo di saldo del DPEF. Il che equivale a correggere in senso peggiorativo il saldo tendenziale.

La manovra per il 2008 risulta pari a circa 11 miliardi, destinati per meno di un terzo a riduzioni di entrate, per più della metà a maggiori spese correnti e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. Come si è osservato, la copertura della manovra non è confinata – come stabilito dal DPEF – alla riduzione di spese, ma invece impiega in primo luogo il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il conteni-

mento delle spese riguarderebbe per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 2,9 miliardi le spese in conto capitale.

In tema di entrate, il disegno di legge finanziaria per il 2008 prevede maggiori entrate per 6,9 miliardi dei quali 6,5 derivanti dalla proiezione sul 2008 del maggior gettito, rispetto al DPEF, evidenziato per il 2007 con la Nota di aggiornamento per il 2007. Una quota molto limitata di maggiori entrate è, poi, connessa all'eliminazione di agevolazioni fiscali soprattutto in materia di prodotti energetici (262 milioni). Solo meno della metà di tale maggiore gettito risulta destinato a riduzioni di imposte (circa 3 miliardi), essendo il resto utilizzato per la copertura di nuove spese.

Gli sgravi riguardano detrazioni ICI sulla prima casa, detrazioni IRE sugli affitti prima casa, disposizioni in materia di IRES e IRAP, limitazioni alle compensazioni IVA di gruppo, proroga di agevolazioni fiscali varie e maggiori crediti d'imposta sulla ricerca. A tal proposito va evidenziato che le nuove disposizioni in materia di IRES e di IRAP finalizzate ad abbassare l'aliquota, da un lato, e ad ampliare la base imponibile, dall'altro, combinate con le limitazioni che si introducono alle compensazioni IVA di gruppo, hanno nel 2008 un effetto temporaneo di maggiore gettito per oltre un miliardo, che si trasforma poi in una speculare ed equivalente perdita di gettito nel 2009, prima che, a partire dal 2010, si concretizzi l'atteso risultato di sostanziale neutralità finanziaria dell'intervento (41 milioni di minor gettito).

Anche se appare probabile – sulla base delle analisi svolte – che, almeno per quanto riguarda il 2007, si realizzino le previsioni aggiornate di maggiore gettito delle entrate tributarie, restano preoccupazioni e perplessità di fondo sulle quantificazioni e sull'impostazione stessa della manovra.

Una prima considerazione attiene alla circostanza che non risulta chiaro se l'extragettito sia stato calcolato tenendo conto dell'andamento di tutte le entrate correnti o dell'aggregato che comprende solo le entrate tributarie ed i contributi sociali. Si tratta di un dubbio che va chiarito perché, sulla base del monitoraggio condotto dalla Corte, risulta – a fronte dell'extragettito stimato per le entrate tributarie – un andamento fortemente negativo delle entrate erariali extratributarie, che nei primi nove mesi del 2007 registrano, in termini di cassa, un calo superiore al 23 per cento (4,5 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2006). Se la riduzione si dovesse assestare sul 20 per cento entro la fine dell'anno, i conti del bilancio 2007 si chiuderebbero con un minore gettito di entrate extratributarie di circa 3,6 miliardi (22 miliardi rispetto ai 25,7 miliardi circa delle previsioni assestate). Di conseguenza, l'extragettito stimato dalla Nota di aggiornamento si ridurrebbe da 5,9 a 2,3 miliardi.

Un secondo ordine di perplessità è legato alla decisione di finanziare da subito nuove spese (certe) utilizzando risorse la cui effettiva disponibilità non è stata ancora verificata a consuntivo. Circa il 72 per cento (5.978 milioni di euro) dei nuovi oneri netti recati dal decreto-legge n. 159 del 2007 trovano, infatti, copertura mediante utilizzazione delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie nette – quantificate nell'identico im-

porto – rispetto alle previsioni definite dal DPEF 2008-2011 per l'anno 2007 ed aggiuntive rispetto a quelle utilizzate a copertura del decreto-legge n. 81 del 2 luglio, convertito dalla legge n. 127 del 3 agosto.

Vi è, in proposito, da osservare che non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione anteriormente alla chiusura dell'esercizio di maggiori entrate quantificate a livello presuntivo per far fronte a nuove spese certe: ciò indipendentemente da altri aspetti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

È da rilevare, infine, che neppure la determinazione delle maggiori entrate utilizzate a copertura del precedente decreto-legge n. 81 del 2007 è stata ancora approvata dal Parlamento. Le previsioni delle entrate tributarie per il 2007 erano state condotte applicando un'elasticità sensibilmente inferiore a quella teorica stimata dall'OCSE (0,951 rispetto a 1,17). L'approccio prudenziale adottato in via preventiva è pienamente condivisibile perché avrebbe posto al riparo dal rischio di peggioramento del disavanzo in caso di andamento dell'economia più sfavorevole del previsto. Lo stesso approccio sarebbe risultato virtuoso anche *ex post*, con l'andamento avutosi dell'economia migliore del previsto, se l'extraggettito che ne è conseguito per effetto della sottostima iniziale fosse servito a consolidare il risanamento dei conti pubblici. Esso sta, invece, portando a decisioni di bilancio che si traducono in aumenti di spesa (in larga parte corrente) anche entrate solo apparentemente addizionali, visto che in buona misura si spiegano con sottostime più o meno consapevoli. Ciò appare tanto più preoccupante se si tiene conto che a tutt'oggi non si è ancora fatto chiarezza sulla natura delle maggiori entrate registrate negli ultimi due anni, con la conseguenza di incorrere nel rischio di finanziare spese permanenti con entrate che si potrebbero rivelare non strutturali, ma solo temporanee.

Ancora in tema di entrate, è da rilevare che la Relazione previsionale programmatica ribadisce esplicitamente l'obiettivo di riduzione, affermando che: «La sfida che il Governo intende affrontare per la tenuta dei conti pubblici è quella di reperire risorse senza appesantire ulteriormente la pressione fiscale, ma agendo il più possibile sul fronte della spesa, in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentarne l'efficacia e l'efficienza». In realtà, ben poco è stato ottenuto ed operativamente programmato in termini di riduzione del peso e di miglioramento della qualità della spesa. Sicché appare poco credibile e semplicemente di stile la stessa riaffermazione dell'intento di voler liberare risorse per favorire la crescita e l'equità sociale attraverso l'attuazione di «un programma di riqualificazione della spesa in modo da consentire una graduale riduzione della spesa primaria sul PIL», anche se, si badi bene, solo «a partire dal 2009».

Così come poco convincente appare l'affermazione che l'altro cardine della sfida è «il mantenimento della pressione fiscale al livello del 2007, e successivamente la sua riduzione». Con la manovra della finanzia-

ria 2008 la pressione fiscale, invece, nel 2008 sale al 42,6 per cento e, pur essendo prevista diminuire di due decimi di punto all'anno nel successivo biennio, nel 2011 resta ancora al 42,1 per cento, e cioè tre decimi di punto al di sopra di quanto programmato a luglio dal DPEF.

Circa l'utilizzazione del maggior gettito, in sede di relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa e di audizione sul DPEF, la Corte aveva sottolineato le cautele con cui tale quantificazione andava operata, e ciò per almeno due ragioni. La prima riguarda la persistente carenza di idonei meccanismi di rilevazione e di verifica *ex post* dei risultati stimati *ex ante*, in modo spesso molto approssimativo, e quindi con l'elevata probabilità di errori anche molto rilevanti.

La seconda cautela deriva dalla scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio che costituiscono la base di riferimento per calcolare il maggiore gettito: si tratta, infatti, com'è noto, di un dato che viene determinato sulla base, non già del consuntivo, ma del bilancio assestato emendato dell'anno precedente, con tutte le approssimazioni che ciò comporta e che, per quanto riguarda la manovra 2007, hanno assunto dimensioni inusitate, proprio per le elevate dimensioni del maggiore gettito solo da ultimo e solo in parte preso in considerazione ai fini dell'impostazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Al di là di queste cautele che meritano di essere ribadite, oggi vanno formulate altre due considerazioni. La prima è che, oltre a non risultare coerente con gli obiettivi fissati dal DPEF e dalla legge finanziaria 2007 per ciò che attiene alla destinazione prioritaria dell'extragettilo ed al rispetto delle rigorose procedure previste per la sua quantificazione, la proposta manovra di bilancio per il 2008 disattende anche la regola, richiamata dal DPEF, che definisce una netta separazione fra gestione dell'entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi.

La seconda considerazione di fondo da farsi oggi con riguardo alla manovra di finanza pubblica attiene alla circostanza che l'importo dell'extragettilo è stato stimato per il 2007 e previsto per il 2008 senza che sia stata redatta la già richiamata relazione prevista dal comma 5 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007. Innovazione, questa, che la Corte aveva salutato con grande apprezzamento, giacché si presentava come una chiara adesione alla buona pratica, da tempo ed insistentemente sollecitata dalla stessa Corte, di adottare, sull'esempio degli altri maggiori Paesi europei, una strategia di lotta all'evasione che partisse proprio dalla quantificazione sistematica delle dimensioni del fenomeno e dei risultati concretamente conseguiti con l'azione di contrasto. Tale relazione avrebbe dovuto esplicitare la base informativa e l'*iter* metodologico seguito per arrivare alle quantificazioni, chiaramente individuando la quota di extragettilo rappresentata dai risultati permanenti della lotta all'evasione.

In tema di interventi sulla spesa è da rilevare che alla copertura della legge finanziaria concorre per poco più del 15 per cento la riduzione delle spese correnti. Per circa 1.332 milioni le risorse di parte corrente sono assicurate dalla razionalizzazione della pubblica amministrazione e riqualfi-

cazione della spesa in gran parte legata (525 milioni) al contenimento dei consumi intermedi, connesso all'attivazione di ulteriori misure per ottimizzare il sistema degli acquisti di beni e servizi.

La riduzione in misura lineare di 500 milioni dei consumi intermedi derivante dall'articolo 75 si aggiunge a quella disposta dal comma 507 dell'articolo unico della legge finanziaria 2007, aggravando la situazione di precarietà operativa delle amministrazioni conseguente alle precedenti manovre correttive. In tal modo rischia di riproporsi, nel 2008, la necessità del ricorso ad un provvedimento di urgenza analogo a quello intervenuto nel corrente anno.

Sempre in termini di indebitamento netto, risparmi di spesa per 400 milioni sono attesi dai vincoli posti alle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Non risulta per ora esplicitato il criterio di riferimento al «valore» dell'immobile utilizzato, tanto che dovrà essere l'Agenzia del demanio a determinarlo entro il mese di febbraio 2008.

Per quanto riguarda il rispetto della disciplina contabile il disegno di legge finanziaria si presta inoltre ad una serie di osservazioni e rilievi, per i quali rinvio alla relazione scritta.

Per quanto riguarda le spese di personale è da rilevare che nella finanziaria per il 2008 il Governo mantiene la scelta, adottata negli ultimi anni, di rinviare l'individuazione delle risorse necessarie per la definizione dei rinnovi contrattuali del biennio di competenza (2008-2009), confermando un sistematico disallineamento temporale tra programmazione finanziaria e decorrenza dei contratti. Si tratta di una scelta non priva di implicazioni negative rilevanti. La manovra si limita, quindi, a reperire le risorse necessarie a chiudere la precedente tornata negoziale e ad assicurare i benefici già previsti dagli accordi tra il Governo e le parti sociali, sia con riferimento al personale statale sia, in parte e con modalità diverse, a quello appartenente ad altri settori della pubblica amministrazione.

Come si è detto la finanziaria per il 2008 prevede, in relazione ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, solo la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale. In tal modo viene di fatto istituzionalizzato il rinvio della contrattazione quanto meno all'esercizio successivo a quello di teorica vigenza degli accordi. Ciò determina ben note conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel «Libro verde» sulla spesa pubblica. In particolare, la Corte ha più volte descritto e quantificato il costo in termini di maggiori benefici concessi agli interessati a causa del ritardo nella definizione degli assetti economici. Si tratta di una sorta di premio derivante anche dal particolare meccanismo di aggiornamento della base di calcolo per la quantificazione dei benefici contrattuali, descritto e quantificato nell'ultimo referto della Corte sul costo del lavoro pubblico.

Il riallineamento temporale dei contratti costituisce il presupposto indispensabile per una coerente definizione previsionale del quadro finanziario e per attuare i principi posti nel protocollo di intesa sulla riorganizzazione dell'amministrazione e la produttività del lavoro, di fatto inapplica-

bile se i contratti coprono un arco temporale in tutto o in gran parte trascorso.

Sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi stipulati relativamente alla tornata contrattuale 2006-2007 evidenzia tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente, come invece dovrebbe essere.

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali, è quello di trasformare i predetti istituti – in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

Per quanto attiene alle Amministrazioni locali, di limitato rilievo finanziario sono le norme della manovra riguardanti le amministrazioni territoriali. L'inserimento nella finanziaria di alcune disposizioni già previste nel disegno di legge sui costi della politica comporta una riduzione della spesa delle amministrazioni territoriali (meno 180 milioni) che in parte compensa la maggiore spesa prevista con la revisione del Patto di stabilità interno (più 280 milioni).

Le modifiche apportate al Patto (che traggono origine dall'accordo sottoscritto lo scorso 26 settembre tra Governo e enti locali) prevedono l'azzeramento del contributo al miglioramento dei saldi per gli enti in *surplus*; il riferimento ad un saldo obiettivo calcolato in forma ibrida (calcolato non più in termini sia di cassa che di competenza ma secondo un unico valore misto, in cui le poste di parte corrente sono contabilizzate per competenza, mentre quelle di parte capitale per cassa); la deduzione dall'obiettivo programmatico dei proventi da alienazione eccedenti una soglia prefissata.

Le modifiche introdotte vanno considerate sotto due diverse prospettive. Dal punto di vista della funzionalità del meccanismo, le variazioni introdotte sembrano andare nella direzione auspicata, consentendo di attribuire al Patto un assetto più stabile. Il riferimento alla competenza ibrida consente di «liberare» somme in precedenza congelate. Il nuovo trattamento previsto per gli enti in *surplus* ne riduce la penalizzazione. Il riferimento alla competenza ibrida permette infatti di programmare nuovi investimenti anche in disavanzo, senza tuttavia poterne prevedere il pagamento, se non attraverso una riduzione degli impegni di parte corrente. Si conferma quindi un regime di maggior favore nel ricorso ad indebitamento per gli enti che nel periodo base avevano disavanzi di cassa di rilievo.

Come più volte osservato dalla Corte, è importante che, nel ridefinire le norme che governano il contributo delle amministrazioni locali al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, si ricorra a sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino

le scelte di investimento degli enti. A ciò sembrava meglio concorrere, in attesa del ridisegno previsto con la definizione della delega per il federalismo fiscale, la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della finanziaria per il 2007 e ripresa nell'accordo dello scorso 26 settembre tra Stato e Enti locali, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra enti. Esso renderebbe compatibile il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento di ciascun ente con il rispetto complessivo del Patto di stabilità, senza il ricorso a limiti rigidi basati sui risultati di esercizi passati.

Positivi gli sviluppi previsti da due norme che riguardano il sistema di monitoraggio e la ricerca di meccanismi che consentano di ridurre l'esposizione debitoria degli enti territoriali. Con la prima si prevede di affiancare al sistema informativo già operativo (Siope) riferito ai dati di cassa uno che consenta di monitorare in corso d'anno gli accertamenti e gli impegni assunti dagli enti. L'avvio di un tale sistema, che si accompagna con il processo di armonizzazione dei principi contabili e di una classificazione economica e funzionale per tutti gli enti (come previsto nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale), rappresenta un passo importante per un effettivo controllo della dinamica della spesa. Ciò, per evitare, come avvenuto in passato, che al rispetto formale del Patto non ne corrisponda uno sostanziale, con un inevitabile peggioramento della dinamica della spesa.

Con la seconda si dispone la costituzione di una commissione con l'incarico di individuare meccanismi per il riequilibrio del comparto degli enti locali in merito allo *stock* di debito e alla sua sostenibilità. La scelta operata si integra con quella già assunta con la finanziaria per il 2007 e volta a potenziare l'attività di supervisione e controllo da parte del Ministero dell'economia prevista dalla finanziaria per il 2007, con la comunicazione preventiva delle operazioni derivate da parte degli enti territoriali.

In campo sanitario, la manovra finanziaria conferma le scelte operate con il Patto per la salute. Si rafforzano le misure destinate a rendere più stringenti gli obiettivi di riequilibrio concordati con le Regioni in disavanzo strutturale. A questo è funzionale la previsione, in caso di inadempimento, di misure di commissariamento della sanità regionale anche nel corso dell'esercizio.

I dati finora disponibili e le revisioni successive nelle previsioni di spesa danno della gestione della politica sanitaria un'immagine positiva, ma non priva di incognite di rilievo per gli equilibri di finanza pubblica.

Nella Nota di aggiornamento, la spesa sanitaria è rivista in crescita rispetto all'importo previsto nel DPEF: l'importo raggiunge i 103,6 miliardi (109,2 miliardi e 111,5 miliardi nel biennio successivo). In base alla legge finanziaria per il 2007, che recepisce il Patto per la salute firmato un anno fa, la spesa programmata doveva raggiungere i 101,7 miliardi nell'anno in corso (con un aumento a 104,7 e a 107,9 miliardi rispettivamente nel 2008 e nel 2009).

L'aumento ulteriore previsto con la Nota di aggiornamento è attribuito, per 250 milioni, alla più elevata spesa sanitaria della Regione Sici-

lia, che ha sottoscritto il piano di rientro solo a fine luglio e, per i restanti 800 milioni di euro, ad altre Regioni che non hanno firmato i piani di rientro. Un aumento che modifica il livello della spesa anche negli anni 2008-2011 (oltre 800 milioni annui). Nonostante tali correzioni, la spesa sanitaria rallenta la sua dinamica, prefigurando una variazione nell'anno di poco superiore al 2 per cento. Un risultato nettamente più contenuto di quello del 2006 e in generale di quello medio del triennio 2003-2006.

Sul risultato previsto per il 2007 ha influito l'efficacia delle misure di controllo della dinamica della spesa farmaceutica assunte a livello centrale e a livello decentrato, specie nelle Regioni soggette ai piani di rientro. La spesa farmaceutica convenzionata ha registrato un rallentamento nei primi sette mesi dell'anno, contraendosi, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dell'8,9 per cento.

A fronte di tale dinamica nell'anno in corso, nel 2008 la spesa è prevista crescere di circa il 5,4 per cento anche, ma non solo, per lo slittamento dal 2007 degli effetti dei rinnovi contrattuali. La differenza con gli importi previsti in sede di Patto per la salute è, in termini assoluti, di poco inferiore ai 5 miliardi di euro.

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

Tali andamenti non possono che confermare come il controllo della spesa sanitaria rimanga lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata.

BALDASSARRI (AN). La ringrazio, presidente Lazzaro, per la preziosissima relazione. Ho timore tuttavia che il Ministro dell'economia non la comprenda, visto che pochi giorni fa le stesse cose ripetute in questa audizione non hanno trovato risposta da parte del Ministro; credo però che una magistratura quale la Corte dei conti non possa non rispettare i conti e quindi lei ha espresso esattamente quello che emerge dai dati ufficiali che il Governo ha fornito.

Le rivolgerò due domande molto brevi. Spero che il Governo e il Ministro dell'economia rispondano almeno alla Corte dei conti e, magari, se non capiscono le domande di quest'ultima se le facciano spiegare da qualcuno. Lei giustamente ha detto che la pressione fiscale sostanzialmente non scende nel prossimo triennio. In realtà questo sconta l'andamento delle entrate tendenziali che il Governo continua a sottostimare in modo palese rispetto ai parametri che il Governo stesso ha indicato. Nella sua relazione lei giustamente ha affermato che a fine 2006 prudenzialmente il Governo ha sottostimato le entrate. La mia valutazione è che le abbia sottostimate volutamente (ma questo è un altro ragionamento) e che, comunque, le maggiori entrate dovevano andare a coprire il disavanzo e non aumenti di spesa. Il che dimostra che il disavanzo quest'anno sarebbe stato pari all'1,2 per cento del PIL mentre il Governo lo raddoppia a 2,4 per cento. Il timore è che avvenga lo stesso nel 2008. Ora, la Corte dei

conti esprime una valutazione su quello che è avvenuto nel 2007, ma non vedo perché debba avvenire diversamente nel 2008. Mi riferisco ad un andamento delle entrate che già oggi è palesemente sottostimato per circa 13 miliardi, che non andrà a ridurre l'indebitamento netto, ma probabilmente a finanziare ulteriori aumenti di spesa. In questo caso, la pressione fiscale, a differenza di quanto da lei espresso nella relazione, aumenterebbe ulteriormente, per un puramente fatto aritmetico.

In secondo luogo – e mi avvio a concludere – questo aumento di spesa concentrato prevalentemente su due decreti-legge nel 2007 (il decreto-legge n. 81, convertito nella legge n. 127, e il decreto-legge n. 159) secondo le valutazioni del Governo implica circa 14 miliardi e mezzo tra maggiori spese, minori entrate e quant'altro. Questi 14 miliardi e mezzo non sono ancora coperti, signor Presidente, nel senso che il Governo aveva indicato la copertura nel bilancio di assestamento che non è ancora stato approvato dal Parlamento. Dal punto di vista economico è così. Le chiedo allora se, dal punto di vista formale e giuridico, non sia necessario da parte del Governo assumere, nel frattempo, qualche decisione quantomeno di sospensione degli effetti di quei provvedimenti visto che sono in totale contrasto con l'articolo 81 della Costituzione, almeno fino a quando il bilancio di assestamento non venga approvato e in esso vengano a emergere formalmente quelle maggiori entrate che il Governo ha indicato nel corso dei mesi scorsi.

Un'ultima domanda. Il Governo ha indicato quest'anno un maggior gettito di circa 25 miliardi rispetto agli andamenti indicati a dicembre 2006. Non ho ancora capito, ma forse la Corte dei conti ha maggiori elementi per spiegarmelo, come mai nella Nota di variazione al DPEF queste maggiori entrate apportate sono pari a 19 miliardi mentre nel bilancio di assestamento queste maggiori entrate sono apportate soltanto per 12 miliardi.

GARAVAGLIA (LNP). Presidente Lazzaro, le rivolgerò solo due domande brevissime, la prima sul lato della spesa l'altra sul lato delle entrate. Per quanto riguarda la spesa, in relazione alla sostituzione dei mutui e degli indebitamenti delle Regioni che hanno sfiorato il Patto di stabilità (mi riferisco ai 9,1 miliardi di euro che lo Stato sostanzialmente si accolla) vorrei sapere se la Corte dei conti non ritenga che le Regioni in questione debbano presentare idonee garanzie reali a fronte di questo accollo di debiti da parte dello Stato. Ciò perché ogni azienda ed ogni Comune, al momento dell'accensione di un mutuo, devono presentare garanzie reali pari al doppio dell'importo del mutuo erogato. Nel caso in questione il fatto che i rimborsi siano incerti è abbastanza evidente dal momento che non è detto che nemmeno nell'anno in corso queste Regioni riescano a rispettare il patto sanitario. Oltretutto, sono riuscite – prendiamo il caso della Regione Lazio – a creare in pochissimi anni un buco di 10 miliardi; ci pare alquanto difficile che da qui in poi le cose possano andare meglio. Riteniamo pertanto che la questione delle garanzie reali sia da affrontare con estrema chiarezza e serietà.

Per quanto riguarda invece le entrate, abbiamo avuto modo di conoscere alcuni dati dell'Agenzia delle entrate abbastanza impressionanti. In particolare, si rileva come l'evasione IRAP nelle Regioni del Nord sia molto bassa. Basti qualche esempio: in Lombardia siamo 13 per cento contro una media assai più elevata delle migliori Nazioni europee (in Francia infatti siamo al 15 per cento e in Svezia al 19 per cento). Viceversa, nel Centro e nel Sud si registra un'evasione molto più forte, di norma superiore al 50 per cento: in Umbria siamo al 44,5 per cento, in Campania al 60 per cento, in Sicilia al 65 per cento e in Calabria al 94 per cento.

Alla luce di questi dati, non ritiene la Corte dei conti che sia il caso di incentivare il Ministero dell'economia e delle finanze a perseguire l'evasione dove questa è un fenomeno evidentemente diffuso in maniera non razionale? Dico questo anche perché, facendo un rapido calcolo, se si portassero tutte le Regioni alla quota di evasione media nazionale, quindi al 27 per cento, lo Stato incasserebbe 6,5 miliardi di sola IRAP e non sarebbe poco.

VEGAS (FI). La Corte dei conti sostanzialmente ritiene non idonea la copertura con maggiori entrate. Tuttavia, visto che è già così per il 2008, mi sembra che la situazione peggiori ulteriormente per il 2009: è effettivamente così?

Per quanto attiene alle tasse sulle imprese, avete detto che nel 2008 ci sarebbe un maggior gettito di circa un miliardo, quindi quello dell'abbassamento dell'aliquota nominale e del contemporaneo ampliamento della base imponibile non è un meccanismo a costo zero bensì dannoso per le imprese. È così?

In merito alla *spending review*, lei ha detto, Presidente, che è tutto sommato positiva, ma tale *review*, come abbiamo avuto modo di sapere, è redatta più sotto un profilo economico che non giuridico. Alla luce di ciò, poiché ai fini del bilancio pubblico interessa un meccanismo di carattere giuridico, ovvero vedere gli effetti della legislazione, non sarebbe forse il caso di cambiare la struttura filosofica della *spending review* e lasciare alle università quella che attualmente viene elaborata, come un semplice accrescimento culturale e non come una base operativa?

Sul Patto di stabilità interno, lei ha detto che il meccanismo di competenza lorda potrebbe essere utile per aumentare gli investimenti. Non potrebbe invece essere il contrario? Mi riferisco al fatto che, ad un certo punto, visto che la spesa corrente corre, gli investimenti, non essendo considerati sotto il profilo della competenza ma solo della cassa, vengono diminuiti perché rispetto ad un totale complessivo di spesa si va a sacrificare, come è successo per le spese dello Stato, le spese per investimenti anziché premiarle.

LEGNINI (Ulivo). Vorrei, in primo luogo, tornare sulla questione della riforma dell'IRES, cui si riferiva nel suo intervento il senatore Vegas. Secondo le previsioni della Corte, per il primo anno vi sarebbe un

aumento di gettito di un miliardo per arrivare negli anni successivi al costo zero previsto dalla manovra. Sulla base di quali elementi, di quali stime, di quali valutazioni la Corte è pervenuta a tale quantificazione?

Lei, Presidente, da un lato ha sottolineato e richiamato Governo e Parlamento all'esigenza di destinare l'extragettito alla riduzione del *deficit*, conformemente peraltro all'impegno assunto dalla legge finanziaria dell'anno scorso (e su questo valgono le parole che ha speso poco fa), dall'altro però, ha detto, se non ho capito male, che il giudizio sull'aggiustamento del Patto di stabilità è sostanzialmente positivo. Sulla sanità vi è un rallentamento della spesa molto significativo e quindi mi è sembrato di comprendere che il giudizio è positivo sotto il profilo appunto del controllo della dinamica della spesa. Sul pubblico impiego ha correttamente, da un punto di vista contabile, lamentato il fatto che non vi sia già oggi l'appostazione degli oneri contrattuali. Sulle riduzioni di spesa delle amministrazioni centrali ha sottolineato l'inefficacia, per la verità ormai storica, degli interventi che man mano sono stati adottati (per quanto riguarda questa maggioranza, l'articolo 507 della legge finanziaria dell'anno scorso e le previsioni contenute negli articoli da lei richiamati). Dopodiché, ci ha detto che la *spending review* è positiva ma destinata a dare frutti significativi nel medio periodo.

Come si conciliano queste valutazioni? Se il Governo e il Parlamento avessero deciso di portare tutto a riduzione del *deficit* – come credo tutti avremmo in teoria gradito – evidentemente la conciliazione con l'andamento di queste macroaggragate di spesa non vi sarebbe stata; vi sarebbero state esigenze di nuove coperture e quindi, con ogni probabilità, di aumento della pressione fiscale. Secondo lei, vi è coerenza o meno su questi giudizi che ho sinteticamente riferito?

**LAZZARO.** Cercherò di fornire qualche chiarimento rispetto alle domande che mi sono state poste. Per quanto concerne l'intervento del professor Baldassarri, vorrei precisare che la Corte si basa su elementi che risultano dai consuntivi; fare proiezioni rispetto a ciò che avverrà non è mestiere della Corte, abituata a ragionare su dati di consuntivo che risultano dai bilanci e naturalmente solo da un punto di vista tecnico dal momento che poi le scelte non spettano alla Corte ma al Governo e al Parlamento, ciascuno per la sua parte. È per tale ragione che noi non possiamo sapere ciò che avverrà sul fronte delle entrate né possiamo immaginarlo. Ciò che è certo adesso è che indubbiamente c'è stato un aumento delle entrate, il famoso extragettito; peraltro abbiamo constatato, da ultimo, che c'è una riduzione notevole delle entrate extra-tributarie, ma come questo possa giocare per il futuro si vedrà.

Ciò che veramente ci preoccupa è che non ci risulta chiaro – lo abbiamo detto – come questo extragettito sia stato determinato e calcolato. Naturalmente, se non è chiara la metodologia di calcolo è difficile anche farsi un'idea precisa e men che meno dare un giudizio in proiezione. Sappiamo solo che c'è stato: se deriva solo da sottostime o da altro non è dato sapere.

In merito ai quesiti dell'onorevole Garavaglia, la Corte ha sempre cercato di incentivare la lotta all'evasione. Ricordo che già qualche anno fa la Corte aveva condotto un'apposita indagine di controllo, sfociata in una corposa relazione al Parlamento, nella quale si dava atto di come fosse organizzato, e di come potesse esserlo meglio, il Ministero dell'economia e delle finanze, proprio al fine di contrastare l'evasione. Anche in questo caso bisogna intendersi perché se non si parte da dati certi e accertabili rispetto al fenomeno e a come viene quantificato è difficile orizzontarsi. È chiaro che la lotta all'evasione, da un punto di vista sia contabile che, mi si consenta la parola, etico dovrebbe essere un obiettivo fondamentale perché – lo abbiamo sempre affermato come cittadini – è assolutamente necessario che il peso fiscale venga ripartito su tutti e non solo su alcuni. Ecco quindi che la lotta all'evasione diventa un qualcosa di centrale. Su tale aspetto la Corte ha costantemente svolto un'attività di controllo in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze per cercare di migliorare tutte le attività a questo inerenti.

Per quanto riguarda l'accollo del debito in cambio della garanzia data dallo Stato, da un punto di vista civilistico sarebbe molto utile e auspicabile, ma ci vuole una norma al riguardo laddove attualmente non ce ne sono; tanto più che in questo modo l'ordinamento andrebbe probabilmente a toccare quella che è una autonomia delle Regioni molto garantita – come si sa – dall'ordinamento (non parliamo poi delle Regioni a Statuto speciale, dove si arriva addirittura a norme di rango costituzionale). Il Parlamento è sovrano, può fare tutto, ma chiaramente andrebbero disposte norme in questo senso. In mancanza di siffatte norme, dubito che si possa arrivare a configurare un qualcosa del genere.

Per quanto riguarda la copertura di spese con maggiori entrate, questo è ripetuto nei documenti ma al momento credo sia più un auspicio che un qualcosa di certo. Il voler modificare con la famosa *spending review* l'organizzazione del bilancio statale indubbiamente presenta lati molto positivi. Si tratta infatti di rendere più trasparente e leggibile il bilancio dello Stato laddove oggi leggerlo e capirlo a fondo, anche per noi che siamo i tecnici della materia, non è molto facile. Quindi, qualsiasi cosa possa servire a rendere più leggibile il bilancio dello Stato è senz'altro la benvenuta. Come poi questo si possa conciliare con l'ordinamento giuridico e non solo con quello contabile è l'altro grosso problema, in quanto le spese dello Stato, degli apparati pubblici si fondano in massima parte su norme di diritto non violabili. Le spese dovute (per personale e quant'altro, non dimentichiamo che il bilancio dello Stato è in massima parte rigido, essendo costituito da spese che non possono essere diminuite in quanto previste da legge) si possono rendere più leggibili, trasparenti ma non si possono diminuire con un'operazione del genere. Per fare operazioni in diminuzione occorrono norme sostanziali. Se sono previste norme di legge, il discorso cambia. Comunque già il solo fatto di avere una maggiore leggibilità e trasparenza del bilancio penso sia un'ottima cosa. Se poi viene organizzato per missioni, si può veramente riuscire a capire che cosa si

spende in relazione ai bisogni e alle varie esigenze che il Parlamento dovesse ritenere meritevoli di essere coperte.

Per quanto riguarda l'extragettito destinato o da destinare tutto o in parte alla riduzione del debito, è chiaro che il debito pubblico italiano è una palla al piede davvero notevole e pesante e questa è una delle ragioni che forse giustifica i rimbrotti che ogni tanto, anche recentemente, ci rivolge l'Unione europea. A situazioni contabilmente non molto diverse dalle nostre di altri Paesi dell'Europa non vengono rivolte critiche, proprio per il fatto che hanno un debito indubbiamente molto molto inferiore al nostro. Avendo un debito pubblico che supera il cento per cento del PIL, mentre quello degli altri Paesi europei è enormemente al di sotto, è chiaro che possiamo essere nel mirino delle istituzioni europee.

Noi, come Corte dei conti, da un punto di vista strettamente teorico non possiamo che richiamare, per un buon andamento della spesa pubblica, la necessità di ridurre il debito, ma è altrettanto chiaro – me ne rendo perfettamente conto – che esistono ragioni politiche che possono invece consigliare quanto meno di arrivare ad un *mix* delle varie esigenze, da un lato per non soffocare l'economia e dall'altro per soddisfare bisogni altrettanto importanti. Noi diamo un giudizio meramente tecnico, la scelta politica spetta al Governo e al Parlamento.

*MAZZILLO.* Vorrei aggiungere qualche ulteriore informazione sul discorso relativo alle entrate. Per quanto riguarda la domanda del senatore Baldassarri sul possibile andamento delle entrate nel 2008, desidero evidenziare alcuni aspetti che già il presidente Lazzaro ha richiamato. Le maggiori entrate previste nella manovra derivano non da interventi che producono maggiore gettito, bensì sostanzialmente da una revisione in aumento delle previsioni. Questo comporta una serie di aspetti da tenere presenti. Un primo aspetto è l'utilizzo delle maggiori entrate stimate in aumento prima della consuntivazione. Un secondo aspetto è che queste entrate sono destinate a maggiori spese laddove la prudenza vorrebbe che venissero destinate a diminuzione del disavanzo. In terzo luogo, non è chiaro se, nel calcolare l'extragettito si sia o meno tenuto conto dell'andamento diverso, non positivo, delle entrate extratributarie; si tratta di un punto da chiarire.

Infine, c'è il problema della valutazione della strutturalità o meno di dette entrate. Le valutazioni che sono state fatte non sono univoche. Quando è stata compiuta l'analisi del maggiore gettito delle entrate del 2006 sono state fatte valutazioni difformi per quanto riguarda, ad esempio, la componente congiunturale, stimata dal Governo intorno al 30 per cento laddove la Banca d'Italia l'ha stimata superiore al 50 per cento; per quanto riguarda i risultati della lotta all'evasione che il Governo ha valutato al 33 per cento e la Banca d'Italia al 15 per cento. Quindi, diciamo che esistono problemi in ordine alla conoscenza di quelli che sono i fattori che hanno determinato le maggiori entrate.

Per ciò che attiene alla lotta alla evasione fiscale, certamente le situazioni sono differenti nelle varie Regioni, così come per categorie e per set-

tori. La tesi che da sempre ha sostenuto la Corte dei conti è che debba essere prevista una strategia di contrasto dell'evasione fiscale che si basi su una conoscenza approfondita del fenomeno, conoscenza che richiede una quantificazione non solo delle dimensioni di quest'ultimo ma anche della sua composizione. Da ciò l'importanza di avere la relazione prevista dalla finanziaria del 2007, con la quale si definiscono le quantità del fenomeno ed i risultati della lotta alla evasione fiscale. Questo potrebbe consentire di mettere a punto strategie diversificate a seconda delle diverse situazioni.

Per quanto riguarda l'IRES, la Corte dei conti non ha fatto valutazioni autonome, bensì ha fatto riferimento alle valutazioni contenute nella relazione tecnica, in virtù delle quali, sulla base della combinazione degli effetti della riduzione dell'aliquota dell'IRES, degli interventi sull'IRAP e delle limitazioni alle compensazioni dell'IVA infragruppo, abbiamo, in termini di indebitamento netto, un aumento delle entrate di oltre un miliardo nel 2008, per avere una corrispondente diminuzione nel 2009, prima che si arrivi a regime. Tuttavia, il risultato a regime è che effettivamente si raggiunge la neutralità fiscale.

DUILIO (*Ulivo*). Mi ha molto incuriosito la relazione che il presidente Lazzaro ha letto. Avrei sperato in qualche informazione più dettagliata da parte della Corte in merito agli effetti della variazione di normativa in materia di IRES ed IRAP. Anche noi leggiamo le relazioni tecniche e quindi potremmo arrivare alla conclusione paradossale che i numeri non sono veri, nel senso che ciascuno li legge come vuole. Voi l'avete letti in un modo, altri in modo diverso. Pensavamo che l'autorevolezza della Corte dei conti derivasse da elaborazioni proprie di dati, che fossero in qualche modo offerte in questa sede affinché le potessimo deliberare, modificando magari le nostre convinzioni. Al contrario, mi pare di aver sentito che così non è e me ne dispiace.

In secondo luogo, il presidente Lazzaro ha detto che ragionate sui consuntivi; in verità, mi sembra che la relazione non si inoltrasse su dichiarazioni basate solo sui consuntivi (fisiologicamente peraltro, visto che stiamo parlando della finanziaria). Comunque seguendo il metodo, quindi parlando dei consuntivi, vorrei capire se, in termini anche più espliciti, si potesse dare un giudizio positivo sul discorso della spesa sanitaria. Tale spesa, come sappiamo tutti, negli ultimi anni ha registrato sforamenti progressivi e quest'anno, invece, è in controtendenza, anche se a livello di alcune Regioni si registrano degli *extradeficit*, peraltro maturati in gestioni precedenti, che occorre ripianare. Vorrei sapere se, in merito alla spesa sanitaria, che è parte non insignificante dei conti pubblici, si può avere almeno una buona notizia, in modo tale che tutti, maggioranza e opposizione, si possa per il futuro pensare in maniera più positiva.

In merito al metodo introdotto relativamente al Patto con le Regioni, che registra questi risultati e che si vorrebbe estendere alle università, ai Comuni e così via, vorrei capire se, a vostro avviso, estendere le buone pratiche come metodologia rappresenti un criterio assumibile al fine di

conseguire, oltre che perseguire, all'interno dell'arcipelago della pubblica amministrazione dei buoni risultati; stessa domanda sul Patto di stabilità.

Sempre ragionando sui consuntivi, mi piacerebbe avere, se possibile, qualche informazione in più.

CICCANTI (*UDC*). Sta facendo il processo alla Corte dei conti!

DUILIO (*Ulivo*). Veramente volevo fare un intervento come deputato e non come Presidente.

DI GIOIA (*RosanelPugno*). Sta facendo delle domande.

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego di non farci perdere tempo, perché ne abbiamo poco.

DUILIO (*Ulivo*). Il collega Ciccanti mi sembra molto suscettibile. Il Presidente della Commissione può fare delle domande per una migliore comprensione, a beneficio di tutti.

DI GIOIA (*RosanelPugno*). Sta facendo delle considerazioni, come fa il collega Ciccanti.

PRESIDENTE. Onorevole Di Gioia, non sta presiedendo lei, quindi adesso consenta al presidente Duilio di proseguire; stesso invito rivolgo al senatore Ciccanti.

DUILIO (*Ulivo*). Volevo solo sapere, non in questa sede evidentemente, se è possibile disporre di vostri dati circa un aspetto che tecnicamente sarebbe molto interessante conoscere. Mi riferisco all'incremento delle entrate, una circostanza che credo tutti riteniamo positiva, ma che è valutabile in modo diverso sia per la dimensione della strutturalità che per quanto attiene ai determinismi, cioè al fatto che derivi da alcuni fattori piuttosto che da altri. Credo si tratterebbe di un elemento, certificato dalla Corte dei conti nella sua autorevolezza, che potrebbe risultare molto utile. In caso contrario, infatti, sia per quanto riguarda la valutazione della sua strutturalità sia per la valutazione dei determinismi che originano questi risultati, ognuno potrebbe esprimere le valutazioni che ritiene. Mi piacerebbe se, non necessariamente in questa sede, potessimo disporre a consuntivo anche di questo tipo di valutazioni.

LAZZARO. Signor Presidente, mi limiterò ad una risposta telegrafica per quanto riguarda lo sviluppo e l'andamento della spesa sanitaria. Indubbiamente dagli ultimi dati abbiamo visto che si è verificato un miglioramento; speriamo che continui così. Se questo miglioramento che al momento si delinea verrà confermato, si tratterebbe indubbiamente di un fatto molto positivo, di cui prendiamo atto. Rimane il fatto che la spesa sanitaria è uno dei grossi buchi della finanza e va, pertanto, tenuta sotto con-

trollo. Essa assorbe infatti quantità non indifferenti di risorse. Ribadisco che l'ultimo dato ci dice che la situazione generale in questo campo va migliorando e ne prendiamo atto con molto piacere.

Per quanto riguarda elaborazioni e analisi fatte proprie dalle Corte, a parte il fatto che essa parte sempre da dati resi disponibili dal Governo, da documenti ufficiali e così via, è chiaro che la Corte fa le analisi che può fare, non ha a disposizione l'intero scibile. Comunque, su questo i miei colleghi potranno fornire ulteriori elementi.

In merito agli altri dati richiesti dal presidente Duilio, la Corte è disponibile, come ha sempre fatto, a fornire tutto l'apporto collaborativo e conoscitivo che le è possibile.

*MAZZILLO.* Signor Presidente, per quanto riguarda il discorso della tassazione delle imprese, è evidente che faremo valutazioni più approfondite quando si tratterà di predisporre la relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa. In questa sede, tenuto conto del ristretto termine temporale di cui disponiamo, ci siamo limitati a valutazioni di quadro. Quindi, l'indicazione relativa al diverso andamento delle previsioni di entrata, connessa alla manovra della fiscalità delle imprese, era finalizzata a rilevare come nel 2008 ci sarà il vantaggio dell'incremento del miliardo derivante dalla combinazione di questi fattori (c'è poi il gioco degli acconti, dei saldi, quindi ragioni di carattere tecnico che portano a questo risultato). Il 2009, invece, si trova ad essere appesantito dalla riduzione corrispondente del gettito; pertanto il 2008 si avvantaggia, mentre il 2009 viene ad essere penalizzato. Era sostanzialmente a questo fine che l'osservazione era stata formulata più che al fine di una verifica della correttezza della valutazione contenuta nella relazione tecnica.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il presidente Lazzaro e gli altri rappresentanti della Corte dei conti per il contributo fornito.

#### **Audizione del Governatore della Banca d'Italia**

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

*DRAGHI.* Signor Presidente, come di consueto, ho consegnato un testo diviso in due parti, di una delle quali – la più corposa – darò lettura mentre mi riferirò all'altra solo in alcuni casi.

Dal 2006 la situazione dei conti pubblici ha segnato un progressivo miglioramento per effetto del forte aumento del gettito fiscale, connesso anche con il recupero di aree di evasione ed elusione. Nel 2007 la pressione fiscale supererà di due punti percentuali quella del 2005. Nel 2008 rimarrà stabile, su un livello relativamente elevato nel confronto internazionale.

Nel corso del 2007 le entrate inattese sono state in larga parte utilizzate per finanziare aumenti di spesa. Scelte analoghe caratterizzano la manovra di bilancio per il 2008, che accresce il disavanzo rispetto al suo valore tendenziale. I progressi nella riduzione degli squilibri di bilancio sono modesti. Gli interventi necessari per raggiungere il pareggio sono rinviati al triennio 2009-2011.

Nel biennio 2007-2008 l'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL rimane costante sui valori massimi degli ultimi decenni.

Il contenimento della spesa primaria corrente è il problema centrale della finanza pubblica italiana. L'avvio dell'attività di revisione della spesa pubblica, la riforma del bilancio, il potenziamento dei meccanismi di responsabilizzazione degli enti decentrati sono strumenti importanti per migliorare l'utilizzazione delle risorse nel settore pubblico. Gli studi diffusi dal Ministero dell'economia e delle finanze mostrano che vi sono ampi margini per ottenere risparmi senza compromettere il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'azione pubblica.

I progressi nel contrasto all'evasione e all'elusione consentono di distribuire il prelievo in modo meno distortivo e più equo. Importante resta una politica sociale attentamente mirata al perseguimento di obiettivi di equità. Un'azione incisiva di riduzione del carico fiscale sul lavoro e sulle imprese finanziata con riduzioni di spesa accrescerebbe il potenziale di crescita della nostra economia.

Quanto allo stato dei conti pubblici, tra il 1997 e il 2005 l'avanzo primario delle amministrazioni pubbliche diminuiva dal 6,6 per cento allo 0,3 per cento del prodotto. Nel 2005 l'indebitamento netto raggiungeva il 4,2 per cento del PIL; l'incidenza del debito riprendeva a salire.

Sull'ampliarsi degli squilibri influiva il divario tra la sostenuta crescita della spesa corrente al netto degli interessi e il modesto incremento del prodotto.

Nel 2006 la situazione dei conti è significativamente migliorata. Escludendo gli oneri straordinari derivanti dalla cancellazione di crediti dello Stato nei confronti delle Ferrovie e dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA (complessivamente pari a quasi 2 punti percentuali del prodotto), l'indebitamento netto è sceso al 2,5 per cento del PIL.

Il miglioramento dei conti è stato determinato dal forte aumento delle entrate. La pressione fiscale è passata dal 40,6 al 42,3 per cento. Nonostante la crescita relativamente sostenuta del prodotto, l'incidenza sul PIL delle spese correnti primarie è rimasta sostanzialmente costante.

Nel 2006, il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato ancora, raggiungendo il 106,8 per cento.

Il miglioramento dei conti è proseguito nel 2007. Nel corso dell'anno, come già nel 2006, le valutazioni del gettito fiscale sono state riviste progressivamente al rialzo.

Lo scorso marzo la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica stimava l'indebitamento netto tendenziale al 2,3 per cento del PIL.

Alla fine di giugno, il DPEF portava la stima dell'indebitamento netto tendenziale al 2,1 per cento, principalmente per effetto di una ulteriore revisione al rialzo delle entrate. Venivano contestualmente disposte norme comportanti maggiori spese per 0,4 punti percentuali del PIL; la previsione per l'indebitamento netto del 2007 era pertanto indicata al 2,5 per cento.

Alla fine di settembre la Relazione previsionale e programmatica ha aggiornato ancora le stime tendenziali dei conti pubblici: le entrate sono state riviste al rialzo di oltre 6 miliardi; le spese sono state ridotte di quasi 3 miliardi.

Con un decreto-legge approvato insieme alla Relazione, buona parte del miglioramento è stato destinato a finanziare un intervento *una tantum* in favore dei soggetti IRPEF incapienti (per 1,9 miliardi, contabilizzati in riduzione delle entrate nelle stime ufficiali) e un incremento netto della spesa per 5,4 miliardi.

La Relazione valuta l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche dell'anno in corso al 2,4 per cento del PIL.

Rispetto alle valutazioni dell'autunno del 2006 (che, come rilevato, indicavano l'indebitamento netto al 2,8 per cento) le entrate sono state complessivamente riviste al rialzo di 16,4 miliardi (1,1 per cento del PIL); escludendo l'intervento in favore dei soggetti IRPEF incapienti l'aumento è di 18,3 miliardi. La previsione della spesa è stata elevata di 10,7 miliardi (0,7 per cento del PIL) sostanzialmente per effetto degli interventi decisi a giugno e a settembre (11,8 miliardi).

In base alle valutazioni ufficiali, in assenza dei suddetti provvedimenti l'indebitamento netto atteso per il 2007 sarebbe stato prossimo all'1,5 per cento del PIL.

Nelle stime della Relazione, nel 2007 l'incidenza sul PIL delle entrate aumenta di 0,6 punti percentuali rispetto al 2006. L'incremento è in larga parte attribuibile alle imposte versate in autotassazione dalle imprese e ai contributi sociali, che includono i versamenti per il TFR.

Rispetto al 2006, l'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti scende di 0,1 punti, al 39,8 per cento. Tale valutazione non include l'onere dell'intervento in favore dei soggetti IRPEF incapienti, contabilizzato, come già rilevato, in riduzione delle entrate. Utilizzando l'indice dei prezzi al consumo come deflatore, in termini reali le spese aumentano del 2,5 per cento, sostanzialmente in linea con l'andamento osservato in media nell'ultimo decennio (2,3 per cento).

Nelle stime della Relazione previsionale e programmatica le spese in conto capitale aumentano del 12,6 per cento, salendo in rapporto al PIL di 0,3 punti percentuali (escludendo nel 2006 gli oneri straordinari connessi con la sentenza in materia di IVA e con la cancellazione dei debiti delle Ferrovie). Gli interventi di accrescimento e di anticipo delle spese presi nella seconda metà dell'anno, riguardanti per oltre 5 miliardi quelle in conto capitale, dovranno invertire la tendenza negativa registrata nel primo semestre (- 4,1 per cento, secondo i dati dell'ISTAT).

Nelle valutazioni della Relazione il rapporto tra il debito e il prodotto si riduce dal 106,8 al 105,0 per cento.

Le informazioni sull'andamento dei conti pubblici attualmente disponibili confermano sostanzialmente le valutazioni contenute nella relazione.

Nei primi nove mesi dell'anno le entrate tributarie del bilancio dello Stato sono cresciute del 6,4 per cento. Nei primi sette mesi dell'anno il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, calcolato al netto delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 25,8 miliardi, inferiore di quasi 15 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2006. In rapporto al prodotto il dato dell'anno in corso è il più basso dall'ultimo decennio.

In merito alle stime tendenziali e agli obiettivi per il 2008 e per gli anni successivi, la Nota di aggiornamento del DPEF, anch'essa presentata alla fine di settembre, ha rivisto in senso migliorativo le stime tendenziali dei conti pubblici per gli anni 2008-2011. Per il 2008 l'indebitamento netto tendenziale è stimato all'1,8 per cento, a fronte del 2,2 per cento delle valutazioni dello scorso giugno e del 2,9 per cento delle stime della Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno. Viene tuttavia ancora confermato l'obiettivo che la Relazione allora indicava per l'indebitamento netto, pari al 2,2 per cento del PIL. Rispetto al 2007, nel quadro programmatico la pressione fiscale rimane costante al 43 per cento. L'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti aumenta di 0,2 punti percentuali, al 40 per cento, valore massimo toccato nel 2005. Le spese in conto capitale diminuiscono di 0,4 punti del prodotto.

Per il triennio 2009-2011 vengono sostanzialmente confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DPEF dello scorso giugno, sebbene le stime dell'indebitamento netto tendenziale siano migliorate di 0,3 punti ogni anno. Il pareggio di bilancio verrebbe conseguito nel 2011, ultimo anno della legislatura; l'avanzo primario raggiungerebbe il 4,9 per cento del PIL. Il debito pubblico scenderebbe sotto il livello del prodotto nel 2010.

Nelle valutazioni ufficiali il raggiungimento di questi obiettivi richiede in ciascun anno del triennio 2009-2011 interventi di riduzione dell'indebitamento netto dell'ordine di 0,4 punti percentuali del prodotto. Tale quantificazione è basata sugli andamenti tendenziali a legislazione vigente; questi escludono alcune spese che, seppure previste, richiedono la formale adozione di provvedimenti legislativi. Si tratta, in particolare, degli oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, per contratti di servizio e per la realizzazione di opere pubbliche. Al fine di finanziare anche queste spese gli effettivi interventi correttivi dovranno essere significativamente superiori a quelli indicati.

La manovra di bilancio per il 2008 comprende alcuni provvedimenti collegati che il Governointende presentare nel corso delle prossime settimane. Essi riguardano l'attuazione del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività, siglato con le parti sociali lo scorso luglio, azioni di razionalizzazione nella pubblica amministrazione, le politiche sociali e per la famiglia, la sanità, le infrastrutture e l'ambiente. Nel complesso, la manovra accresce l'indebitamento netto del 2008 di 6,5 miliardi (0,4 punti di

PIL). Essa reperisce risorse per 5,4 miliardi e definisce aumenti di spesa e sgravi fiscali per quasi 12 miliardi. Da quest'anno l'analisi dei provvedimenti e dei documenti di bilancio è resa più agevole dalla loro articolazione secondo la struttura per missioni e programmi recentemente introdotta nel bilancio dello Stato.

La manovra aumenta la spesa pubblica di 3,9 miliardi. Gli aumenti della spesa corrente riguardano principalmente il pubblico impiego (2,2 miliardi) e stanziamenti per il Protocollo dello scorso luglio (1,3 miliardi). Per la prima volta dal 1999, le regole del Patto di stabilità interno rimangono sostanzialmente invariate; ciò contribuisce alla stabilità della normativa e quindi alla sua efficacia. Viene confermata l'impostazione data dalla legge finanziaria per il 2007, incentrata per gli enti locali sul monitoraggio dei saldi anziché delle spese. Il nuovo assetto richiede che gli enti dispongano di significativi margini di autonomia finanziaria.

Nel settore sanitario viene prevista l'erogazione in favore di alcune Regioni di un'anticipazione di durata trentennale da parte dello Stato (9,1 miliardi), per facilitare l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi concordati con il Governo. L'intervento, pur avendo significativi effetti sul fabbisogno e sul debito, data la sua natura finanziaria, non ha riflessi sull'indebitamento netto.

Gli aumenti della spesa in conto capitale riguardano principalmente i Ministeri e il rifinanziamento di interventi a sostegno dell'economia, la tutela del territorio, il trasporto locale e le infrastrutture. I risparmi di spesa (4,7 miliardi) riguardano per oltre la metà il conto capitale; le minori spese correnti (1,8 miliardi) sono principalmente dovute alla riduzione dei consumi intermedi.

La manovra riduce le entrate di 2,6 miliardi: si prevedono sgravi per 3,3 miliardi, a fronte di inasprimenti del prelievo per 0,7. Vengono concessi sgravi alle famiglie per 2,8 miliardi, riguardanti soprattutto la casa di abitazione (2,5 miliardi), e viene modificata la struttura del prelievo delle imprese. Nei confronti delle famiglie sono previsti uno sgravio ICI e agevolazioni IRPEF connesse principalmente con i canoni di locazione. Il prelievo sulle imprese è interessato da un'ampia operazione di ristrutturazione che avviene sostanzialmente a parità di saldo per il bilancio pubblico. Essa si caratterizza per alcune significative semplificazioni. Vengono ridotte le aliquote legali. L'aliquota dell'IRES scende dal 33 al 27,5 per cento, quella dell'IRAP dal 4,25 al 3,9 per cento. Nonostante queste riduzioni, l'aliquota complessiva resta superiore a quella in vigore in molti Paesi dell'Unione europea, tra cui Germania e Regno Unito. La riduzione delle aliquote è però sostanzialmente compensata a regime dagli effetti dell'ampliamento delle basi imponibili e dai limiti posti all'utilizzo delle agevolazioni concesse mediante crediti d'imposta.

Nel caso dell'IRES, l'ampliamento della base imponibile si realizza principalmente con l'introduzione di un nuovo limite alla deducibilità degli interessi passivi e con l'abolizione degli ammortamenti anticipati. Si determineranno effetti redistributivi tra le imprese; in generale, saranno fa-

vorite quelle meno indebitate. Viene reintrodotta una tassazione sostitutiva agevolata per le operazioni di riorganizzazione aziendale.

Per l'IRAP, la base imponibile diviene direttamente ricavabile dal conto economico senza le correzioni previste per il reddito d'impresa, indipendentemente dalle regole seguite nella redazione del conto stesso (codice civile o principi di contabilità internazionale). Ne deriva, oltre a una semplificazione degli adempimenti, una maggiore certezza per le imprese, limitando gli spazi per l'insorgere di nuovo contenzioso.

Per le imprese individuali e le società di persone viene introdotto, in sostituzione dell'imposta personale, un regime opzionale di tassazione separata sugli utili non distribuiti, con la stessa aliquota dell'IRES.

Per i lavoratori autonomi e le piccole imprese con compensi o ricavi inferiori a 30.000 euro l'anno si prevede un sistema di tassazione sostitutiva con aliquota pari al 20 per cento, l'esonero dall'IVA e dall'IRAP e semplificazioni di tipo documentale e contabile.

In più occasioni il Governo ha indicato che la sfida cruciale della finanza pubblica italiana consiste nel realizzare congiuntamente l'abbattimento del peso del debito e la riduzione del carico fiscale che grava sui contribuenti onesti. Per conseguire questi obiettivi è necessario contenere la dinamica della spesa primaria corrente, che negli ultimi anni è cresciuta a un tasso reale annuo del 2-2,5 per cento, e spendere meglio, accrescendo l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica. Le recenti decisioni di politica di bilancio non frenano la dinamica della spesa: nel 2007 gran parte delle maggiori entrate emerse in corso d'anno è stata destinata ad accrescere le erogazioni; per il 2008 la manovra comporterà un aumento netto delle spese di quasi 4 miliardi rispetto al tendenziale. Tale valutazione include gli effetti attesi da uno sforzo di razionalizzazione degli esborsi; negli ultimi anni, tuttavia, i tagli alla spesa non sempre hanno trovato piena realizzazione. Inoltre, gli accordi recenti in tema di pensioni avranno effetti accrescitivi di rilievo sulla spesa nel medio periodo. Anche per effetto di queste decisioni di politica di bilancio, nelle stime del Governo la spesa primaria corrente sia nell'anno in corso sia nel 2008 cresce del 4,3 per cento. In termini reali gli incrementi sono prossimi a quelli riscontrati nell'ultimo decennio. Tali dinamiche sono difficilmente compatibili con gli obiettivi di medio termine delineati nell'aggiornamento del DPEF: nel quadro macroeconomico del Documento, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2011 senza inasprimenti fiscali né riduzioni degli investimenti rispetto ai livelli programmati per il 2008 richiede che l'incidenza delle spese primarie correnti sul PIL scenda di oltre 2 punti percentuali nel triennio 2009-2011; in termini reali le erogazioni dovrebbero scendere lievemente.

Come rileva il «Libro verde» sulla spesa preparato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, esistono ampi margini per conseguire risparmi in tutte le principali voci di spesa, incidendo sulle strutture dell'amministrazione, rivedendo le priorità, individuando meglio le responsabilità e fissando criteri chiari di valutazione dei risultati.

La riforma del bilancio e l'avvio dell'attività di revisione della spesa, la cosiddetta *spending review*, applicata presso alcuni Dicasteri (giustizia, infrastrutture, interno, istruzione e trasporti), vanno nella direzione di migliorare la qualità della spesa pubblica e di contenerne il livello nel medio termine. A esse si aggiungono la riforma della classificazione del bilancio dello Stato, l'azione avviata dallo scorso anno nel settore sanitario e le proposte per il settore universitario e per la scuola.

Prassi consolidate, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la stessa inevitabile complessità delle regole fanno sì che la riforma della spesa sia una sfida di lunga lena. È tuttavia importante ottenere risultati anche nell'immediato.

Il percorso di riduzione dell'indebitamento netto nel biennio 2007-2008 appare lento. L'indebitamento netto previsto per il 2007 (2,4 per cento del PIL) è appena inferiore al valore dell'anno precedente (2,5 per cento al netto degli oneri straordinari per la TAV e l'IVA). Per il 2008 si conferma l'obiettivo (2,2 per cento) che era stato fissato sulla base di andamenti attesi dei conti pubblici molto meno positivi. Escludendo i contributi versati per il TFR, che dovranno essere restituiti ai lavoratori, l'indebitamento netto risulterebbe significativamente superiore in entrambi gli anni.

L'esperienza degli anni 2000-2001 avrebbe suggerito di utilizzare le fasi favorevoli del ciclo per ridurre l'indebitamento netto. La decisione di posticipare ancora gli interventi sulle spese accresce le manovre correttive necessarie per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011. Vi è inoltre il rischio che in futuro condizioni cicliche più difficili possano rendere ancora più complesso il risanamento oggi posposto.

Il forte incremento delle entrate dipende anche da fattori che potrebbero venire meno nei prossimi anni. Il fenomeno dell'extragettito non è circoscritto all'esperienza italiana; in vari Paesi si sono riscontrate entrate più elevate del previsto. In alcuni di questi il gettito aggiuntivo è stato destinato soprattutto al miglioramento del saldo di bilancio. In Germania esso è stato utilizzato per raggiungere, già da quest'anno, un sostanziale pareggio; per il 2008 si programma un leggero avanzo. Ancora nel 2005 l'indebitamento netto tedesco superava il 3 per cento del PIL. Nell'ambito del processo di riforma dell'assetto federale il Governo tedesco ha inoltre proposto di adottare regole di bilancio volte ad assicurare il pareggio di bilancio nell'intero ciclo economico.

Nelle stime ufficiali la pressione fiscale nel 2008 rimane ancora sull'elevato livello del 2007. Il prelievo sulle famiglie risentirà soprattutto dei nuovi sgravi sulla casa di abitazione, in buona parte compensati dall'aggravio automatico del carico tributario dovuto al drenaggio fiscale. Su questo punto – per inciso – suggerisco di pensare alla cancellazione del *fiscal drag*, sia per motivi di trasparenza, sia per motivi di equità ed efficienza, nonché di riduzione del carico fiscale in generale.

Il prelievo sulle imprese è interessato da molteplici modifiche che a regime tendono a bilanciarsi. Alcune misure comportano un'apprezzabile

semplificazione degli adempimenti e un miglioramento sotto il profilo della certezza delle norme tributarie.

L'intervento sull'ICI, imposta relativamente poco distorsiva per l'attività economica, non appare coerente con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia tributaria degli enti territoriali, ribadito con il disegno di legge delega dello scorso agosto. L'imposta sulla proprietà immobiliare è il cardine della finanza locale in molti Paesi per l'agevole accertabilità, la scarsa mobilità della base imponibile e la distribuzione di quest'ultima sul territorio, in genere più omogenea rispetto ad altre forme di ricchezza. La soglia di reddito al di sotto della quale è possibile fruire dello sgravio ICI – pari a 50.000 euro – esclude un numero limitato di contribuenti. La dimensione dell'agevolazione per gli affitti è indipendente dal numero e reddito degli altri componenti del nucleo familiare e dalla zona di residenza.

L'accordo di luglio tra Governo e parti sociali, che sarà recepito in un disegno di legge collegato alla finanziaria, rende più graduale, rispetto alla riforma del 2004, l'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento di anzianità previsto a partire dal 2008. In un contesto di forte invecchiamento della popolazione solo l'aumento dell'età media effettiva di pensionamento consentirà di erogare pensioni adeguate.

Viene posposto al 2010 l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita. Esso avrà luogo dopo 15 anni dalla loro introduzione, quando peraltro si usarono le tavole di mortalità del 1990. L'accordo pone le premesse, dopo il 2010, per un aggiornamento più rapido e automatico dei coefficienti.

Alcune soluzioni prospettate nell'accordo rischiano di allontanare ulteriormente il sistema dai principi alla base del regime contributivo: omogeneità nel trattamento dei lavoratori e uno stretto legame tra contributi e prestazioni. Quest'ultima caratteristica migliora gli incentivi nelle scelte di lavoro, rendendo in particolare meno convenienti le attività irregolari, e consente di offrire maggiore libertà nella scelta dell'età di pensionamento.

La nuova disciplina della previdenza complementare, entrata in vigore il 1º gennaio 2007, ha determinato un significativo aumento nelle adesioni ai fondi pensione, ma l'incidenza degli iscritti sul numero complessivo degli occupati resta insufficiente. Affinché i futuri pensionati possano disporre di adeguati livelli di reddito, è importante proseguire gli sforzi per accrescere il grado di adesione dei lavoratori. In particolare, esso va accresciuto tra i giovani e tra i lavoratori delle imprese piccole e del terziario.

Alcuni interventi mirano a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Essi si aggiungono agli aumenti delle pensioni di importo modesto decisi alla fine di giugno e alle misure di potenziamento degli ammortizzatori sociali delineate nel Protocollo di luglio. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT, nel 2006 l'11 per cento circa delle famiglie italiane versava in condizioni di povertà relativa. Si tratta di 2,6 milioni di famiglie, 7,5 milioni di individui. L'incidenza della povertà è particolarmente alta tra le famiglie meridionali, tra quelle in cui il capofamiglia è disoccupato, tra

quelle numerose, soprattutto se con figli minorenni. Nel raffronto internazionale, l'Italia presenta tassi di povertà elevati.

È importante individuare strumenti che diano sistematicamente sostegno alle persone in difficoltà economica. Una valutazione preliminare suggerisce che alcune delle misure proposte possono essere rese maggiormente mirate alle fasce più deboli.

La manovra per il 2008 mantiene le principali poste del bilancio pubblico sui livelli previsti per l'anno in corso; non sfrutta il favorevole andamento delle entrate per accelerare la riduzione del debito; non restituisce ai contribuenti una quota significativa degli aumenti di gettito. Tuttavia, su un arco temporale più ampio, la Relazione previsionale e programmatica mostra che un punto in più di crescita dell'economia per dieci anni ridurrebbe il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto di circa 10 punti.

La politica di bilancio può essere fattore fondamentale di crescita dell'economia. Un sistema pensionistico che incentivi la permanenza sul mercato del lavoro; un sistema fiscale che attenui le forme di prelievo più elevate e distorsive; gli interventi su IRES e IRAP vanno nella giusta direzione; una scuola che, riformata secondo le linee indicate dal «Quaderno bianco» del Governo, garantisca livelli di apprendimento più elevati e omogenei sul territorio nazionale; un sistema assistenziale attentamente mirato ai cittadini in condizioni disagiate sono i pilastri di tale politica di bilancio.

Sono stati avviati interventi volti ad accrescere l'efficienza della spesa e a migliorare l'organizzazione del settore pubblico. La sfida è ora ottenere un forte rallentamento della spesa primaria corrente, ridurre il carico fiscale su lavoratori e imprese, aumentare la quota di risorse pubbliche diretta agli investimenti in infrastrutture e in capitale umano, nonché quella destinata al sostegno dei cittadini in condizione disagiata.

CRISCI (*Ulivo*). Signor Presidente, ringrazio il Governatore della Banca d'Italia per quella che ha definito «testimonianza»; credo che sia un intervento particolarmente efficace e lo ringrazio anche per la semplicità con cui ha espresso valutazioni particolarmente significative.

Mi limiterò ad una riflessione brevissima e ad una domanda. Vi sono, ormai da tempo, indicazioni, proposte, valutazioni e, ovviamente, in questo caso previsioni concentrate, per quel che riguarda le entrate, sulla tassazione dei redditi di lavoro e dei redditi d'impresa. È un tema che mi sta particolarmente a cuore perché da troppo tempo vi è l'assenza della considerazione dell'opportunità, se non della necessità, di prendere in esame anche i livelli di tassazione, e quindi le aliquote, praticati su un altro tipo di reddito, che è il reddito riveniente dagli investimenti finanziari, le cosiddette rendite finanziarie.

Anche in questa legge finanziaria si registra tale assenza, dettata dalla necessità di non attuare interventi in questo momento, in considerazione della particolare turbolenza dei mercati finanziari. Ritengo, tuttavia, per motivi di equità – un concetto che mi pare ampiamente presente in questa legge finanziaria – che sia necessario, oltre che opportuno, intervenire sul-

l'armonizzazione delle aliquote delle rendite finanziarie. È un tema che abbiamo affrontato, sia pure in modo non compiuto, al termine del precedente esercizio e credo che sia opportuno tornarci, anche se con una considerazione, che per me rappresenta un discrimine: che l'eventuale armonizzazione che dovesse praticarsi, e che personalmente ritengo opportuno praticare, riguardi gli investimenti finanziari futuri.

Vi è poi un altro elemento di considerazione su cui vorrei la valutazione del Governatore; destinare il maggior gettito riveniente dall'armonizzazione delle aliquote finanziarie e, quindi, da una tassazione delle rendite finanziarie di tipo europeo (sicuramente più adeguata rispetto ai livelli di tassazione che si applicano sui redditi d'impresa e di lavoro), in particolare modo all'abbattimento delle aliquote praticate sui redditi da lavoro o all'eliminazione dell'imposta comunale sugli immobili (su questo tema mi pare che la riflessione del Governatore stimoli ulteriori approfondimenti) e sulle prime case. La previsione prevede di fatto un'eliminazione dell'imposta per circa il 40 per cento dei proprietari; ritengo che il gettito riveniente dall'applicazione di aliquote intorno al 20 per cento sulle rendite finanziarie, risulta essere non solo equo, ma utile per cercare di abbattere ulteriormente l'imposta comunale sugli immobili, limitatamente alle prime case, allargando quindi il campo di applicazione di questa riduzione.

BALDASSARRI (AN). Signor Presidente, ringrazio il Governatore per la sua esposizione che ho trovato estremamente chiara. Comincio il mio intervento affrontando in ordine di importanza i temi trattati.

La prima questione concerne la crescita. Lei, Governatore, chiude, a pagina 16 della relazione, con un giudizio molto preciso sulla manovra per il 2008: «(...) mantiene le principali poste del bilancio pubblico sui livelli previsti per l'anno in corso; non sfrutta il favorevole andamento delle entrate per accelerare la riduzione del debito; non restituisce ai contribuenti una quota significativa degli aumenti di gettito». E pone, in chiusura di questa sua relazione, il tema centrale della crescita legandolo alla politica di bilancio, contrariamente a ciò che il Governo in carica ha scritto formalmente in tutti i suoi documenti di politica economica, visto che le differenze tra gli andamenti tendenziali di crescita e gli andamenti programmatici si sono sempre limitate allo 0,1 per cento. Questa affermazione dice – e l'apprezzo moltissimo – che la politica di bilancio, con le indicazioni che seguono in chiusura, ha efficacia sulla crescita.

Il dubbio che mi pongo è allora il seguente: lei ha fatto tutte le valutazioni rispetto ai dati formalmente comunicati dal Governo che sappiamo essere legati alle proiezioni e alle previsioni di crescita che il Governo stesso ha indicato; sappiamo anche che queste proiezioni di crescita, allo stato attuale delle cose, sono fortemente sovrastimate. Cioè, la crescita già quest'anno, e probabilmente nel 2008-2009, sarà notevolmente minore, se non altro per il fatto meccanico che le previsioni del Governo partono da un andamento di cambio euro-dollaro a 1,30-1,31 che è già notevolmente superato, ma anche per il ciclo economico europeo. Lei affronta questo tema a pagina 13, indicando una cautela, quando dice:

«Vi è inoltre il rischio che in futuro condizioni cicliche più difficili possano rendere ancora più complesso il risanamento oggi posposto». Cioè oggi il risanamento è posposto sulla base di quel ciclo che il Governo immagina, ma quel ciclo è ottimistico, sulla base delle conoscenze che abbiamo ad oggi.

In realtà, il giudizio espresso in questa relazione va al di là di quanto detto, ponendo un serio problema di rafforzamento – altro che posponimento! – del risanamento finanziario. Sarebbe quindi indicato, secondo le sue valutazioni, un approccio di politica di bilancio che a me pare l'esatto contrario di quello che viene proposto nella manovra complessiva presentata attraverso il decreto fiscale e la legge finanziaria.

Vorrei rivolgerle ora due domande più puntuali. Le stime della Corte dei conti, la cui audizione si è appena svolta, indicano per quanto riguarda la contestuale riduzione dell'aliquota IRES e l'allargamento della base imponibile, un incremento netto di gettito nel 2008 pari ad un miliardo e che la parità di gettito si ottiene soltanto alla fine del triennio. Il Governo ha detto che è a parità di gettito; lei ha qui correttamente evidenziato che parità di gettito, ammesso che ci sia, è nella media, ma che chiaramente pagheranno di più le imprese maggiormente indebitate, le imprese quelle che hanno fatto più investimenti, vista la modifica della base imponibile.

L'ultima domanda riguarda un chiarimento aritmetico, che ha un'implicazione di politica economica e anche politica. Lei ha detto infatti che l'indebitamento netto del 2006 è stato pari al 2,5 per cento al netto delle due poste pregresse, dei debiti pregressi; il Governo quest'anno lo porta da 1,2 negli andamenti tendenziali a 2,4 a seguito delle manovre decise, ma alla fine si tratterebbe di una piccola riduzione: dal 2,5 del 2006 al 2,4 del 2007. A me questo non risulta, nel senso che l'indebitamento netto del 2006, sui dati ufficiali, al lordo delle due poste note, IVA e TAV, era del 4,4 per cento (così certificato dall'Unione europea). Poiché le due poste, per quello che conosciamo, erano pari all'1,2 per cento del PIL, l'indebitamento netto del 2006, al netto di queste due voci, è del 2,2, il che cambia poco, però vorrebbe dire che tra il 2006 e il 2007 non si riduce seppur di poco (cioè dello 0,1), ma sale un po' di più, dal 2,2 al 2,5.

Infine, vorrei sapere come mai lo scorso anno sono state considerate indebitamento netto due poste di debito pregresso (che lei, giustamente, indica al netto) e come mai il TFR spostato all'INPS è considerato, nel 2007, riduzione di indebitamento netto mentre giustamente lei più volte in questa relazione ha fatto riferimento a tale punto specifico. In altre parole, l'indebitamento netto di cui lei ha parlato include, a mio parere, una posta che va contro le norme di contabilità generale, nel senso che il TFR spostato all'INPS non può essere considerato riduzione di indebitamento netto, visto che è debito dell'INPS verso i lavoratori.

Allora le valutazioni preoccupate che lei ha qui svolto, signor Governatore, sono ancor più preoccupanti perché dovrebbero innalzarsi quantomeno di 0,5 punti del PIL, il che non è irrilevante.

EUFEMI (*UDC*). Signor Governatore, la ringrazio per una relazione che ho apprezzato particolarmente e che guarda al futuro e non al presente, questa credo sia l'indicazione di fondo. Lo spumeggiante andamento delle entrate è stato accompagnato dalla divisione della torta; una torta che certamente potrebbe essere indigesta al Paese, ma lei l'ha detto chiaramente, anche rispetto alle previsioni del ciclo economico che può mutare. Allora, rispetto a questo, io desidererei porre alla sua attenzione alcune questioni.

In questa sede, nei giorni scorsi, è stato richiamato oltre alla divisione della torta anche l'utilizzo delle riserve della Banca d'Italia, chiesto nel corso di un'audizione per abbattere il debito.

Inoltre, a proposito delle previsioni sull'andamento del cambio euro-dollaro una sua valutazione non sia di poco significato.

Una ulteriore questione che mi sta a cuore è quella dell'IRES, sulla quale assistiamo ad una soluzione duale, che mette la grande impresa in contrapposizione alla piccola e media impresa, fortemente penalizzate dalle scelte operate. Questo è stato evidenziato in maniera forte dai soggetti che le rappresentano.

Sarei poi interessato a conoscere le sue valutazioni rispetto all'indagine avviata molto opportunamente dalla Banca d'Italia sulla questione dei derivati e sulle autovalutazioni delle aziende bancarie per i riflessi che queste hanno sulle famiglie. Infatti non dobbiamo dimenticare che le famiglie sono le più penalizzate dall'andamento dei tassi variabili. Ho sottolineato al Ministro dell'economia l'opportunità di accrescere le detrazioni fiscali come intervento più immediato rispetto ad una crisi che le banche potrebbero scaricare sulle famiglie le quali, naturalmente, non sono in grado di affrontarla con la dovuta forza.

Esprimo il mio apprezzamento, infine, per la razionalizzazione delle filiali della Banca d'Italia; credo che se lo Stato operasse quella stessa razionalizzazione all'interno della sua struttura forse avremmo raggiunto l'obiettivo che lei ha indicato con grande forza rispetto al contenimento della spesa.

*DRAGHI*. Per quanto riguarda la prima domanda su quella che è stata definita la possibile tassazione delle rendite, esiste un disegno di legge al riguardo attualmente all'esame del Parlamento. Il provvedimento prevede la tassazione in capo all'investitore, non più in capo al fondo, e al momento del realizzo. Questo è certamente un aspetto molto importante per rafforzare la competitività dei fondi italiani rispetto a quelli esteri (i nostri fondi stanno perdendo risorse, mese dopo mese) e non può essere disgiunto certamente dalla riduzione del carico fiscale sul reddito d'impresa in capo all'ente gestore e al fondo. Il disegno di legge non affronta, però, la questione dell'unificazione delle aliquote che, va ricordato, riguarda solo una percentuale minore delle attività finanziarie sul mercato, cioè quelle detenute dai contribuenti soggetti a imposta sostitutiva.

La scelta del livello dell'aliquota unica risponde a finalità generali di riequilibrio del carico fiscale su diverse categorie di reddito, quindi è una

scelta fondamentalmente politica. A monte di questa decisione vi è però un'altra scelta di politica tributaria da sempre adottata nel nostro ordinamento, quella cioè dell'imposizione sostitutiva invece dell'inclusione nella dichiarazione dei redditi, motivata con gli elevati rischi di evasione resi possibili dall'anonimato del detentore dell'attività.

La realizzazione di un sistema ad aliquota unica che sostituisca le attuali aliquote del 12,5 e del 27 per cento con un'aliquota di livello intermedio presenta quindi dei vantaggi in termini di neutralità del prelievo e di problemi di transizione. Pone però, naturalmente, il problema di limitare tale nuova aliquota alle emissioni future, oppure di estenderla anche alle vecchie; lei, onorevole Crisci, chiede di limitarla alle nuove emissioni, occorre però essere consapevoli del fatto che in tal modo il gettito non è straordinario. Questo è un punto importante.

Per quanto riguarda l'ICI ho espresso un punto di vista nella relazione nel senso che l'ICI è un'imposta che, rispetto ad altre, è relativamente poco distorsiva per l'attività economica. È l'imposta cardine della finanza locale e quindi, in un certo senso, va contro gli orientamenti espressi ormai da un decennio, che sono quelli di rafforzare l'autofinanziamento della finanza locale. Questo è quello che mi sentirei di dire al momento. Poi, per quanto riguarda l'ipotesi di tassazione delle rendite io ho semplicemente detto quale sembra essere la complicazione maggiore, cioè quella di riuscire a distinguere le nuove emissioni dalle vecchie. Occorre comunque valutare con attenzione le implicazioni che i mutamenti nella tassazione possano avere per i tassi di interesse.

PRESIDENTE. Signor Governatore, vorrei aggiungere su questo punto una domanda: a suo parere gli effetti distorsivi dell'introduzione di una distinzione tra nuove emissioni e tassazione del già emesso sarebbero molto rilevanti?

DRAGHI. Gli operatori di mercato ci dicono che sono rilevanti; i titoli avrebbero diversi gradi di liquidità, si introdurrebbe quella che loro chiamano la segmentazione del mercato e quindi occorrerebbe affrontarla consapevoli del grado di complessità che questo potrebbe comportare.

Per quanto riguarda le domande poste dal professor Baldassarri, in particolare il rapporto tra politica di bilancio e crescita, quello che dovevo dire sul 2008 l'ho detto. Non sono però d'accordo sul fatto che il Governo non sia consapevole del fatto che il bilancio pubblico può rappresentare uno strumento fondamentale di crescita. Su un arco temporale più ampio la Relazione previsionale e programmatica mostra un punto in più di crescita; poi si fa riferimento al «Quaderno bianco» sull'istruzione e alle altre preoccupazioni di politica strutturale che il Governo manifesta in una serie di documenti. Quindi la consapevolezza che il bilancio pubblico possa essere uno dei fattori fondamentali della crescita c'è nella politica governativa di medio termine. Per quanto concerne il 2008, ripeto, la valutazione è quella che ho dato prima.

La seconda domanda riguardava l'IRES e l'IRAP, se si ha un incremento di gettito, o parità di gettito. Nella nostra valutazione, a parità di saldi di bilancio pubblico, utilizziamo le stime del Governo. Si noti, poi, che non si è detto «a parità di gettito» ma «a parità di saldi» del bilancio pubblico. In altre parole, il conto Governo-imprese va in pari, ma ciò significa, ad esempio, una riduzione dei sussidi che va a compensare gli aumenti. C'è poi un aumento della base imponibile. La nostra valutazione, quindi, è fatta a parità di saldi del bilancio pubblico, non necessariamente di gettito e, ripeto, usiamo le stime del Governo.

Infine, l'indebitamento del 2006 è del 4,4 per cento. Se sottraiamo l'IVA e i debiti TAV otteniamo una cifra in virtù della quale l'aggiustamento dell'indebitamento netto nella manovra 2008 non consiste solo nel passaggio dal 2,5 al 2,4 per cento ma, in realtà, è un aumento dal 2,2 al 2,4 per cento. Nel valutare tale aspetto un ruolo fondamentale è giocato dalla stima sui rimborsi IVA, per la quale utilizziamo, ancora una volta, le stime del Governo. I rimborsi IVA non sono semplici da stimare, comunque noi utilizziamo le stime del Governo nell'affermare che l'indebitamento netto passa dal 2,5 al 2,4 per cento e non dal 2,2 al 2,4 per cento.

Per quanto riguarda il TFR, ho sempre sottolineato che questo è un prestito e che la Banca d'Italia lo esclude dal calcolo dei saldi strutturali. Quindi, nei bollettini e nelle altre pubblicazioni non è incluso. In ogni caso le scelte contabili approvate in sede europea e certificate dall'ISTAT prevedono la legittimità del suo uso.

Sul cambio euro-dollaro non ho particolari punti di vista se non quelli espressi in sede di G7: il cambio deve riflettere i fondamentali delle diverse economie. Bisogna più che altro attendere il comunicato stampa della riunione del G7 che si svolgerà tra dieci giorni a Washington. Se è intervenuto un mutamento di orientamento, questo troverà espressione in quel comunicato.

Il senatore Eufemi chiedeva poi se le modifiche all'IRES e all'IRAP penalizzeranno le imprese più grandi o le più piccole. Come ho già detto, sembra che le imprese saranno distinte dal diverso grado di debito più che dalla dimensione. Capire cosa accade tra le imprese è complicato, anche perché il tempo per svolgere queste valutazioni è stato ridotto. Al momento, dunque, non riusciamo a conoscere gli effetti distributivi di questa modifica.

Sull'oro la risposta è più complessa e chiedo al Presidente se può concedermi il tempo necessario alla risposta.

**PRESIDENTE.** Le do tutto il tempo per rispondere, anche nella speranza che questa sia l'ultima volta che si parla dell'oro della Banca d'Italia affrontando problemi di politica di bilancio.

**DRAGHI.** Su questo punto, vorrei soltanto offrire elementi di riflessione utili per una valutazione finale. In primo luogo, l'autonomia e l'indipendenza della Banca d'Italia vanno affermate e ribadite. Infatti l'articolo 108 del Trattato istitutivo dell'Unione europea afferma che le Banche

centrali nazionali, nell'assolvimento dei compiti e dei doveri loro attribuiti dal Trattato e dallo statuto del Sistema europeo di banche centrali devono essere indipendenti. L'indipendenza si applica a vari profili di attività della banca, quali quello funzionale, istituzionale, personale e finanziario.

La Banca centrale europea ritiene che questa indipendenza possa essere messa a repentaglio qualora le legislazioni nazionali non assicurino l'indipendenza finanziaria delle banche centrali nazionali, che si realizza quando queste dispongono dei mezzi necessari per far fronte ai compiti derivanti dalla loro appartenenza al Sistema europeo di banche centrali. Tali compiti, tuttavia, non si esauriscono nell'espletamento delle funzioni assegnate al Sistema europeo di banche centrali dall'articolo 105 del Trattato ma sono vari, e non mi soffermo su di essi a ragione della loro complessità.

In questo contesto il legislatore ha prescritto che, per quanto riguarda le riserve, alle banche centrali siano garantite le prerogative del proprietario. Quindi, come confermato dalla Banca centrale europea, ogni intervento autoritativo degli Stati membri che incida su tali riserve in via diretta (attraverso il trasferimento delle stesse dallo Stato ad altro ente) o in via indiretta (attraverso, ad esempio, una riduzione del capitale che possa eseguirsi solo attraverso una riduzione delle riserve valutarie e auree) costituisce una violazione, non solo della indipendenza finanziaria delle banche centrali nazionali, ma anche di quella istituzionale.

Ad un esame della storia recente e meno recente dei progetti realizzati dai vari Esecutivi in questa direzione, si vedrà come sia stata più volte confermata l'illegittimità di tali interventi. Questo vale anche per l'Italia, nel caso verificatosi nella scorsa legislatura, quando è stato presentato un emendamento alla legge di bilancio del 2003, poi dichiarato inammissibile, che proponeva di utilizzare ai fini della riduzione del debito pubblico una parte delle riserve ufficiali. Vi sono precedenti anche in altri Paesi, quello della Finlandia è il più recente.

Per quanto riguarda particolari confronti relativi alla sproporzione tra i livelli di riserve, di patrimonializzazione o di oro della Banca d'Italia rispetto ad altre banche centrali, la risposta è che tale sproporzione non esiste. La Banca centrale d'Italia è abbastanza in equilibrio rispetto alle riserve della *Bundesbank* ed a quelle della Banca di Francia, in entrambi i casi superiori. Ma se facciamo un confronto con gli attivi esposti a rischio, vediamo che la Banca d'Italia ha un rapporto di attivi esposti a rischio del 34 per cento, contro un rapporto del 60 per cento della Germania, del 57 per cento della Francia e del 52 per cento dell'Olanda. Se facciamo un rapporto tra il totale dell'*equity* e quello dell'attivo, la Banca d'Italia è più o meno in linea con le banche centrali di Francia, di Olanda e di Germania.

Questi attivi, poi, rispecchiano le funzioni espletate dalle banche centrali, che sono varie. Per esempio, alcune banche centrali non esercitano la funzione di vigilanza; le perdite di alcune banche centrali sono automaticamente ripianate dallo Stato; alcune banche centrali non pagano tasse allo Stato. La Banca d'Italia esercita funzioni di vigilanza, non ha nessuno che

ripianti eventuali perdite e ha pagato allo Stato 3,2 miliardi euro di tasse negli ultimi cinque anni. Faremo comunque una pubblicazione su questo argomento, dove raccoglieremo tali considerazioni. Evidentemente, questa grande discussione ha avuto luogo anche perché vi è poca informazione al riguardo e, quindi, tale iniziativa sarà senz'altro apprezzata. Altra questione che ci siamo posti è se la struttura attuale del bilancio permetterebbe una eventuale allocazione di qualche tipo. Abbiamo posto tale domanda ai nostri revisori contabili, in quanto non spetta a noi rispondere, e siamo in attesa di risposta.

Infine, di quali livelli parliamo? Quali sono i livelli realisticamente disponibili? Abbiamo capito che le riserve auree e non auree, come *stock*, non possono essere prese ed investite per ridurre il debito pubblico. Quindi, su cosa si può fare conto? Sulle plusvalenze. Queste ultime per la parte non aurea sono praticamente inesistenti; per la parte aurea ci sono, ma non sono eccezionali perché occorre tener presente che negli anni passati sono state fatte altre allocazioni di plusvalenze, e considerevoli, soprattutto nel corso e alla fine degli anni '90. Le plusvalenze di cui parliamo sono, se non sbaglio, di circa 8,6 milioni di euro a tonnellata: ma quante tonnellate possiamo vendere? Abbiamo un accordo aureo che ci autorizza soltanto alla vendita di un numero molto limitato di tonnellate per cui, in sostanza, il beneficio per il bilancio dello Stato è inferiore ad un punto percentuale (0,3-0,4 punti percentuali di PIL) e andrebbe a riduzione del debito e non dell'indebitamento netto.

Mi sia consentita un'ultima considerazione. Questa è un'operazione straordinaria. Dal 1995 ad oggi abbiamo ricavato dall'operazione straordinaria delle privatizzazioni un importo pari a 15 punti di PIL. Se non le avessimo fatte il rapporto debito-PIL di oggi sarebbe lo stesso del 1994. Quindi il valore di queste operazioni straordinarie è da considerarsi anche sotto questo profilo storico.

BONADONNA (RC-SE). Alcuni argomenti sono stati già trattati dal Governatore in risposta a domande poste da altri colleghi. Svolgerò quindi due sole considerazioni. La prima. Se non sbaglio è stato valutato che le turbolenze legate alla vicenda dei *subprime* comportano una riduzione dello 0,2 per cento nelle previsioni di crescita del PIL in Italia. Possiamo considerare questo dato ormai definito o, invece, dobbiamo inserirlo tra quelli che, in qualche modo, possono essere suscettibili di evoluzioni in senso negativo, tali cioè da incidere ulteriormente sulla depressione? E se questo è, c'è una responsabilità della politica di vigilanza nel prevenire fatti di questo tipo ed evitare che essi si verificino con una tale ampiezza e frequenza? Noi d'altro canto ne abbiamo vissuto uno di carattere maggiormente domestico – mi riferisco a quello Italease – ma mi sembra che siamo esposti a vicende che riguardano anche altri soggetti. Pertanto, ripeto, vorrei sapere dal Governatore se siamo nelle condizioni di intervenire in via preventiva o se, invece, ne veniamo a conoscenza solo quando questa esposizione dà luogo ai danni conseguenti alla circolazione e alla

vendita dei prodotti di «spazzatura finanziaria». Si tratta di una questione a mio avviso non estranea alle nostre riflessioni.

Condivido in pieno le considerazioni da lei svolte a proposito dell'intervento sul *fiscal drag*. Credo che dovrebbe essere un modo strutturale per intervenire sul mantenimento della pressione fiscale in termini reali sui processi di crescita dell'economia.

Inoltre, molto opportunamente, lei dedica un capitolo della sua testimonianza alla questione della povertà, che definisce un problema grave. Riconosce che sono stati effettuati alcuni interventi volti a contrastare la povertà e l'esclusione sociale e ne sollecita altri, certamente necessari, non solo di tipo caritatevole, immagino, per combattere questo fenomeno.

Ebbene, se questi interventi sono necessari, non ritiene che tutte le preoccupazioni legate prevalentemente alla riduzione della pressione fiscale siano in qualche modo forzate e forzanti? Sembra quasi che l'individuazione di strumenti che diano sistematicamente sostegno alle persone in difficoltà economica, alla luce delle sue considerazioni, dovrebbe venire da un'ulteriore riduzione delle possibilità economiche delle fasce più deboli della popolazione, tenuto conto che – vorrei essere corretto in questo – la ripartizione tra profitti e rendite e salari e pensioni, che era del 60 e del 40 per cento, adesso è già arrivata al 64 e al 36 per cento in favore dei profitti e delle rendite, a sfavore dei salari e delle pensioni.

Le chiedo, in sostanza, Governatore: un aumento della spesa in investimenti, in quanto possa accrescere il livello del prodotto interno lordo, non potrebbe, contrariamente agli andamenti attuali, rappresentare una scelta utile e un fattore in grado di contribuire in maniera più significativa alla riduzione dell'indebitamento?

FRANCO Paolo (LNP). Innanzitutto ringrazio il Governatore per la sua interessante ed esaustiva esposizione. La prima domanda che intendo rivolgere non è propriamente inerente alle nostre competenze, ma riguarda un dibattito, a mio avviso molto importante, ultimamente piuttosto acceso. Uno dei problemi della crescita del nostro Paese è ovviamente legato alla globalizzazione, alla situazione dell'imprenditoria, dell'industria e della finanza. Ciò vale particolarmente per un Paese come il nostro, da sempre con una marcata vocazione alle esportazioni, che sta soffrendo l'attuale elevato tasso di cambio dell'euro rispetto al dollaro. Conosciamo le competenze e l'indipendenza proprie della Banca centrale europea. Tuttavia, vorrei avere un suo parere circa l'opportunità o meno che tale organismo svolga determinate politiche di cambio in ragione della situazione del nostro Paese, ripeto, con una marcata vocazione alle esportazioni, che sta soffrendo per i motivi sopra indicati.

L'altra domanda è più attinente alla sua relazione, nella quale vi è un accenno al problema della povertà delle famiglie italiane. Si tratta di un punto che ci colloca tra i Paesi che indubbiamente devono affrontare tale fenomeno al fine di contrastarlo. Pur tuttavia ritengo che non siano state fatte appropriate considerazioni sul reale livello di povertà e che, fittiziamente, non vengano considerate questioni quali l'evasione fiscale e il la-

voro nero. È un problema che, a mio avviso, nonostante il tentativo – certamente di principio condivisibile – di ridurre l'evasione fiscale, e quindi di sopperire a questo tipo di problemi e a questa piaga in particolare modo, in concreto dà un quadro della realtà territoriale, come da lei rilevato a proposito delle famiglie, che invece non corrisponde alla realtà. Credo che anche al riguardo andrebbero fatte considerazioni più pregnanti, altrimenti rimangono semplicemente valutazioni non approfondite ma di carattere superficiale.

AZZOLLINI (FI). Signor Governatore, per via della sede in cui ha reso la sua testimonianza, i problemi dello sviluppo e della crescita non sono stati adeguatamente trattati. Pur tuttavia, è chiaro che lo sviluppo e la crescita, insieme alla riduzione della spesa corrente, costituiscono i fattori fondamentali per una corretta e virtuosa finanza pubblica. Ciò detto, secondo gli schemi econometrici della Banca d'Italia, andiamo verso un periodo di minore crescita sotto il profilo strutturale? Non mi riferisco alla crescita condizionata magari da eventi immediati ma vista sotto il profilo strutturale, poiché naturalmente la Banca d'Italia dispone di indici anticipatori e quindi una qualche idea in questo senso certamente ce l'ha.

Vorrei sapere poi se questo tipo di politica, che lei ha definito in modo esaustivo nella sua relazione, in un contesto di entrate e di spese crescenti, in qualche modo invece non condizioni in senso negativo la nostra crescita. Infatti, già in un momento di alta crescita la nostra è comunque stata una delle crescite minori e sembra che anche per il futuro rimanga tale rispetto ai nostri principali competitor. Le chiedo quindi: questo tipo di legge finanziaria è una delle concause dell'attuale situazione di minore crescita strutturale?

D'AMICO (Ulivo). Anch'io ringrazio il Governatore per la sua esposizione limpida. L'Italia ha una particolarità sulla finanza pubblica, ovvero il livello del debito. Se consideriamo più o meno gli ultimi quindici anni, prescindendo da un livello eccezionalmente elevato del debito, l'andamento dello stesso è abbastanza simile a quello medio europeo; noi lo abbiamo ridotto, ma per effetto di operazioni straordinarie, laddove negli altri Paesi europei il livello, in rapporto alla ricchezza, rimaneva più o meno costante se non addirittura aumentava leggermente. Si tratta di una particolarità di partenza sulla quale ci esercitiamo sempre, ma esso ha un andamento non molto difforme, anzi forse lievemente migliore.

Il punto vero sul quale interrogarsi credo sia quello contenuto nella figura 3: l'andamento delle spese primarie a partire dal 2000. Il mio dubbio, per dirla esplicitamente, è che si stia innescando un'altra particolarità italiana, preoccupante perché il nostro livello di partenza lo è, ma preoccupante anche di per sé. Se esaminiamo il periodo degli ultimi dieci anni, nell'andamento della spesa corrente in rapporto al prodotto non emerge negli altri Paesi europei una tendenza alla crescita o alla riduzione, bensì un'oscillazione sensibile più o meno all'andamento ciclico (quando l'economia va meglio la spesa si riduce, quando va peggio la spesa ricomincia

ad aumentare). In Italia, invece, a partire dal 2000, la spesa corrente continua ad aumentare, insensibile all'andamento del ciclo economico, insensibile all'andamento del ciclo politico, insensibile alle oscillazioni e al cambiamento di maggioranze e di Governi. Il mio dubbio è che si stia innescando una nuova singolarità italiana, preoccupante in quanto noi partiamo comunque da un livello peggiore degli altri Paesi.

Tra l'altro, come accennato nella relazione, questo andamento della spesa corrente è dovuto forse al fatto che stiamo facendo una grande lotta alla povertà? No, non è così; purtroppo gli indicatori sulla distribuzione del reddito non stanno migliorando moltissimo e comunque questa spesa non contribuisce particolarmente.

Le chiedo, quindi, se lei intraveda il pericolo di una nuova singolarità italiana, che a me pare di scorgere in questo grafico. In secondo luogo, vorrei sapere cosa sta succedendo, secondo lei. Le dico con franchezza che la mia opinione è che esista, all'interno della politica italiana, un generale pregiudizio a favore della spesa pubblica; una generale illusione secondo la quale, attraverso la spesa pubblica si può fare molto di più di quanto in realtà non si possa fare.

Ribadisco che comunque i fatti indicano che esiste una nuova singolarità italiana, e che tale singolarità è preoccupante anche per il livello di partenza dello stato della nostra finanza pubblica; i fatti ci dicono poi che addirittura questa nuova singolarità italiana è indipendente dal ciclo economico, dal ciclo politico e dall'alternanza dei Governi.

Esprimo inoltre una certa preoccupazione per la manovra in corso perché i tempi dell'aggiustamento per arrivare al pareggio di bilancio, senza colpire la spesa per investimenti e senza alzare la pressione fiscale, sono cambiati. Quando incontrammo il Governatore lo scorso anno, in una simile circostanza, si parlava di dover aggiustare circa 2,5 punti di spesa corrente in quattro anni mentre adesso sono diventati 2,6, se non erro, e gli anni sono diventati tre.

FERRARA (FI). Signor Governatore, alla domanda sul possibile andamento dei cambi, con la naturale riservatezza che le è propria e che più in generale è propria della Banca d'Italia, lei ha affermato che il livello dei cambi deve rispettare chiaramente il rapporto tra la realtà economica dei diversi Stati. È anche vero tuttavia che questa naturale tendenza, nella quale è giusto che operino diverse banche, oggi, secondo il giudizio di molti commentatori del settore, ha una rilevanza ben diversa rispetto a quello che potrebbe e dovrebbe essere il rispetto del rapporto tra i livelli economici delle diverse Nazioni. Noi siamo quindi ad una tendenza tra euro e dollaro che va, secondo alcuni speculatori, verso l'1,5 (ben superiore all'1,4), mentre probabilmente, se si facesse un'analisi di tipo storico tra i livelli delle diverse economie, oggi sarebbe più giusto un livello di 1,2.

È naturale (e lo abbiamo visto altre volte nelle tabelle allegate alla relazione che la Banca d'Italia presenta tradizionalmente nel corso delle audizioni in prossimità della trattazione della finanziaria da parte del Par-

lamento) che questa tendenza ha delle possibili notevoli influenze sull'andamento delle grandezze macroeconomiche.

La domanda che ha fatto il senatore Eufemi, alla quale mi associo, è questa: se il livello dovesse passare nel prossimo anno dall'1,4 all'1,2 – vista la nostra dipendenza energetica, l'aumento che si è registrato sul mercato per l'acquisizione dell'energia e il costo del debito che viene rimandato, per il rapporto tra i tassi, all'indebitamento verso l'estero che è molto forte da parte del nostro Paese – quale influenza ci potrebbe essere? Lo chiedo non rispetto al giudizio e alla posizione della Banca d'Italia ma rispetto a uno studio che questa sicuramente avrà fatto.

La relazione, in specie nelle ultime parti, quelle che hanno caratteristiche tali da consentire a noi dell'opposizione una forte critica alla impostazione della manovra per il prossimo anno, presenta delle notazioni che specificamente riversano la loro critica sulla qualità della manovra espansiva. Si afferma, infatti, che la parte di manovra espansiva, rispetto a quella di qualificazione dell'offerta, è squilibrata, non soltanto per la quantità ma anche per la qualità della manovra stessa.

Se questo è vero, e cioè se la qualità della manovra espansiva è sproporzionata, una refluenza, che oggi non viene colta, potrebbe esserci rispetto ai livelli di esportazione? Ci è stato detto dall'ISAE che abbiamo un aumento delle esportazioni. Allora, quanto questo è influenzato dal livello di cambio e quanto invece può essere sfavorito dallo squilibrio della manovra espansiva rispetto a quello di qualificazione dell'offerta?

POLLEDRI (*LNP*). Signor Governatore, lei prima ha fatto una battuta sul rapporto tra privatizzazioni e calo del debito pubblico. Dato che lei è stato uno dei primi a mettere in moto le privatizzazioni, sarebbe davvero interessante che approfondisse l'argomento. Certo, dovevamo entrare nell'euro e ci è andata bene, ma alla fine qualche elemento è diventato più competitivo, sicuramente le banche. Non si è creata però una classe imprenditoriale. I vari Cagnotti ed i vari casi Parmalat dimostrano che le imprese non hanno fatto crescere il Paese. I nostri industriali volevano le posizioni di rendita nell'ambito delle autostrade e degli *autogrill*, dove anch'io che non sono imprenditore sfacelli non ne avrei combinati.

Vorrei conoscere, quindi, la sua opinione ed avere maggiori dati al riguardo.

DRAGHI. Per quanto riguarda le domande del senatore Bonadonna, le previsioni di riduzione della crescita dello 0,2 sono ancora informali. Sono previsioni che «girano» da parte del Fondo monetario e ne esistono anche altre della Commissione e della BCE. In primo luogo, si ha l'impressione che sia difficile quantificare con precisione il rallentamento. Ancora più difficile è sapere se il rallentamento sarà permanente o temporaneo. Ci sono molti motivi per pensare che ci debba essere questo rallentamento. Indubbiamente l'economia americana sta rallentando significativamente e questo di per sé ha una influenza sull'economia europea, anche se nel frattempo Cina e India continuano a crescere. Oggi i volumi di pro-

duzione mondiale coperti da questi due Paesi sono molto più grandi di quelli di quattro anni fa. Ciò è positivo, ma mostra anche un margine di rischio, in quanto si tratta di Paesi che stanno crescendo al 10 per cento e potrebbe essere facilmente pensabile che dal 10 passino all'8 per cento. Un 2 per cento in meno di crescita su una base molto più ampia è un qualcosa che ha un effetto estremamente significativo sull'economia mondiale. Questo è un rischio.

Quando si parla di «scoppiamento» rispetto agli Stati Uniti, di stacco rispetto agli Stati Uniti delle economie locali, dicendo che non ci dobbiamo preoccupare perché c'è l'Asia; questo è vero tuttavia anche in quell'area si corrono dei rischi, anche se non giganteschi, ma questo è altro fatto. Più in generale, il fatto che la turbolenza finanziaria di questi mesi abbia sostanzialmente ristabilito delle condizioni di apprezzamento del rischio che erano sparite. Negli ultimi due anni quello che si chiama il prezzo del rischio era diventato davvero basso, non si distingueva tra rischi buoni e rischi cattivi. La turbolenza degli ultimi mesi, che è ancora in corso, ha ristabilito questo senso del rischio e naturalmente quando la gente assume in generale meno rischi si cresce in misura minore. Questo è il punto ed uno dei motivi.

Vi è poi una rassegna fatta dalla Banca centrale europea sulle implicazioni che questa turbolenza finanziaria ha sul credito. La Banca centrale ha intervistato un numero molto ampio di banche in Europa (migliaia di banche); da questa intervista viene fuori, in sostanza, che tutti gli istituti di credito sono diventati più cauti nella concessione di crediti e si aspettano di concederne ancora in misura minore. Quindi, la possibilità che vi possa essere anche una contrazione del credito, probabilmente non enorme, è un altro dei motivi. Che questa contrazione sia concentrata nel credito alle imprese è un altro segnale che viene fuori dalla rassegna e che fa pensare che il rallentamento sia probabile. Ciò è indubbio.

Che cosa si fa per evitare tutto questo in futuro? Sono state individuate delle debolezze nei sistemi di vigilanza e regolamentari a seguito della turbolenza che ha avuto luogo negli ultimi mesi; debolezze di vario tipo, dalla commercializzazione di prodotti complessi, venduti a soggetti incapaci di valutarne i rischi, ad altre. Il Gruppo dei Sette ha avviato una serie di riflessioni. Il *Financial Stability Forum* ha in corso una serie di studi; ci saranno riunioni di un gruppo di lavoro che si terranno a Washington; domani si riunirà a Londra e presenterà la prima relazione al G7 tra dieci giorni. Una delle strade su cui si concentra la riflessione è appunto la seguente: dove sono e quante sono serie le debolezze nei sistemi di vigilanza; quanto va rafforzato – per esempio – il coordinamento internazionale nei sistemi di vigilanza. Tutto sommato non ha funzionato male, ma ci possono essere situazioni di crisi più serie, più estese e quindi ci si potrebbe pensare.

La valutazione degli ultimi mesi è di questo tipo. Un mese fa molti di noi erano più pessimisti (e due mesi fa ancora di più) sull'evoluzione della crisi. Quello che finora è venuto fuori è che le perdite derivate dalla crisi sono enormi, gigantesche ma nello stesso tempo però la forza dei più

grandi intermediari finanziari, ossia quelli che sono al centro del sistema finanziario mondiale, è notevole, tanto che sono riusciti ad assorbire le perdite in maniera finora ordinata. Dico finora perché la turbolenza non è finita e non sappiamo che cosa ci riserva il futuro. Quindi, i casi di chiara insolvenza sono stati limitati a istituzioni più piccole e più fragili e comunque non importanti nel sistema finanziario internazionale.

Tuttavia, esito a dare una valutazione rassicurante, perché il futuro in questo ambito è ricchissimo di sorprese e i mercati finanziari non sono ancora in ordine.

Si è fatto cenno al caso Italease; tale caso è venuto fuori perché vi si è recato un ispettore della Banca d'Italia. Certo, si sarebbe dovuti venire prima a conoscenza della situazione. Il punto che questo e altri casi mostrano è, in un certo senso, che le vigilanze possono essere efficaci, brave, tempestive ed integre quanto si vuole, ma è importantissimo che funzionino bene i controlli all'interno delle società; quindi che i consigli di amministrazione facciano bene il proprio mestiere, così come i sindaci, perché i primi campanelli d'allarme vengono da lì. È un punto su cui la Banca d'Italia insiste molto e la stessa vigilanza ormai da tempo ha posto l'attenzione sulla *governance*, sul governo delle società e, in particolare, delle banche. Fra l'altro, nei prossimi giorni la vigilanza emanerà un regolamento per la consultazione da parte degli operatori proprio sui principi di *governance* delle banche.

E' stato detto che in questa relazione c'è molta attenzione alla povertà chiedendo come si concilia l'attenzione alla povertà con il richiamo ripetuto e insistente sulla necessità di ridurre la spesa. Si concilia. Infatti, la frase finale di questa relazione dice che «la sfida è ora ottenere un forte rallentamento della spesa primaria corrente, ridurre il carico fiscale su lavoratori e imprese, aumentare la quota di risorse pubbliche dirette agli investimenti in infrastrutture e in capitale umano, nonché quella destinata al sostegno dei cittadini in condizione disagiata». Ciò vuol dire diminuire tutte le altre spese primarie che non rientrano in questo.

Altre domande hanno riguardato il cambio. In merito ho risposto che è difficile dire qual è il cambio che sarebbe preferibile per l'industria italiana. Ci sono, tuttavia, due osservazioni da fare. Innanzitutto, il cambio è diventato dopo l'euro meno rilevante per le nostre esportazioni perché sostanzialmente gran parte delle nostre esportazioni avvengono all'interno dell'area dell'euro, laddove prima avvenivano al di fuori dell'area della lira. Quindi l'esposizione alle turbolenze dei cambi era molto maggiore prima dell'euro di quanto non sia oggi; non ho con me le cifre, ma oggi il commercio intraeuro è prevalente rispetto al commercio dei singoli Paesi extraeuro.

In secondo luogo, il problema delle politiche di cambio è che esse comportano politiche di intervento e si ha molta esitazione ad affrontare tale argomento. Se si vuole, per dire, il cambio non ad 1,50, ma ad 1,20 bisogna portarcelo e normalmente non è un qualcosa che riesca facilmente. Occorre, tra l'altro, che ci sia coordinamento internazionale. Ricordo l'esperienza avuta alla fine degli anni Novanta nella situazione op-

posta; a quell'epoca il cambio era a 0,89 e all'interno dell'euro ci si preoccupava del fatto che una moneta appena creata necessita di un'iniezione di fiducia con un cambio più forte. In quel caso ci fu un'azione coordinata con gli Stati Uniti e con la Banca del Giappone, che non riuscì però ad ottenere dei risultati duraturi. Quindi, è una situazione che va valutata caso per caso; nel caso del Giappone, per esempio, il cambio dello yen è stato in varie occasioni condotto ai livelli desiderati, ma sono casi specifici. Il Giappone si trovava in una situazione in cui non aveva modo di iniettare liquidità nel sistema se non attraverso il cambio; creava sostanzialmente moneta che entrava nel circuito dei cambi, indebolendo automaticamente lo yen.

In merito alla domanda sulla crescita strutturale, trovo che nella manovra di quest'anno ci siano molti riferimenti al riguardo (ad esempio, il «Quaderno bianco» sull'istruzione) che troveranno luogo in un arco temporale più ampio; questo è il punto. Per quanto riguarda la politica attuale e la crescita è una questione di cui abbiamo parlato tante volte. La prima cosa è la pressione fiscale. Richiamo tuttavia la frase finale della relazione perché comprende tutti gli elementi della crescita: la pressione fiscale, la riqualificazione della spesa verso investimenti in infrastrutture e capitale umano, la riduzione della spesa corrente e l'equità. Sono assolutamente convinto che in una situazione di iniquità la crescita è spesso soltanto temporanea e poi si torna indietro.

Per quanto concerne il livello del debito, la premessa che abbiamo un livello del debito più o meno come gli altri Paesi vale fine ad un certo punto; se togliamo quelle operazioni di privatizzazione, le dismissioni di 15 punti di PIL, il nostro debito sarebbe molto più alto. Quindi, anche se è vero che negli ultimi quindici anni il debito complessivo di vari Paesi si è comportato nello stesso modo, il nostro aveva al suo interno i 15 punti delle operazioni di dismissione. Al netto di queste, forse, sarebbe salito. La singolarità italiana di una forte crescita della spesa pubblica diventa maggiore e accelera indubbiamente dopo il 2000; non c'è alcun dubbio. Già in un'altra occasione ebbi modo di sottolineare la differenza con la Germania, dove a fronte di una dinamica del prodotto sostanzialmente simile e, quindi, molto depressa nei primi cinque anni di questo decennio, la spesa corrente scende. Questo è indubbio, e in un certo senso, riporta alla frase che ho citato prima: la spesa corrente va ridotta e riqualificata.

Infine, in merito alle privatizzazioni, vorrei rilevare che oggi faccio un mestiere diverso; non mi sento pertanto né di difenderle né di sostenerle; ne giudico l'impatto sul bilancio pubblico, ma non sul sistema industriale italiano o sulla generazione di nuova imprenditorialità. Credo, comunque, che si tratti di fenomeni molto complessi; un cambio di proprietà, per quanto ampio, in alcune aziende fondamentali del Paese può sicuramente influenzare, ma non cambiare uno scenario sottostante; perché un Paese abbia più imprenditori di un altro o più bravi sono questioni molto complesse; di più non dico perché oggi faccio un mestiere diverso.

PRESIDENTE. Ringrazio il governatore Draghi per la sua presenza e dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,20.*