



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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

COMMISSIONI CONGIUNTE

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

e

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

AUDIZIONI IN ORDINE AL DOCUMENTO DI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA
RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA
PER GLI ANNI 2010-2013 (DOC. LVII, N. 2)

4^a seduta (notturna): martedì 21 luglio 2009

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

I N D I C E

Audizione del governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi

PRESIDENTE		* DRAGHI	Pag. 3, 18, 25 e passim
- AZZOLLINI	Pag. 3, 16, 31		
BALDASSARRI (PdL), senatore	21, 30, 31		
* BARBOLINI (PD), senatore	24, 30		
* BONFRISCO (PdL), senatore	24		
COSTA Rosario Giorgio (PdL), senatore	17		
FERRARA (PdL), senatore	23, 29		
GARAVAGLIA Massimo (LNP), senatore	22		
LEGNINI (PD), senatore	16		
VANNUCCI (PD), deputato	17		

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE		* LAZZARO	Pag. 32, 40
- AZZOLLINI	Pag. 42	* MAZZILLO	41
- GIORGETTI	31, 42		
GARAVAGLIA MASSIMO (LNP), senatore	40		
LEGNINI (PD), senatore	39		

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE		* MARZANO	Pag. 42, 46, 47
- AZZOLLINI	Pag. 42, 46, 47		
CARLONI (PD), senatore	47		
* VACCARI (LNP), senatore	46		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

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

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

Intervengono ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati: il governatore della Banca d'Italia, professor Draghi, accompagnato dai dottori Franco, Ansuini e Momigliano; il presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, accompagnato dai dottori Paleologo, Mazzillo, Pala e Flaccadoro; il presidente del CNEL, dottor Marzano, accompagnato dai dottori Gironi e Dau.

I lavori hanno inizio alle ore 20,05.

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

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca audizioni, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato e dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 (*Doc. LVII*, n. 2).

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

Sono in programma numerose audizioni. Sarà svolta per prima l'audizione del governatore della Banca d'Italia, professor Mario Draghi, al quale diamo il benvenuto ringraziandolo per la sua presenza.

Come di prassi, all'intervento iniziale del Governatore seguiranno poi le domande che i colleghi vorranno eventualmente porre; rivolgo quindi fin da ora a tutti l'invito ad essere sintetici, in modo da dare la possibilità a chiunque lo desideri di intervenire.

Lascio quindi la parola al professor Draghi.

DRAGHI. La ringrazio, signor Presidente.

Ho predisposto una relazione, che ho già provveduto a consegnare agli uffici, della quale darò ora lettura per sommi capi.

La politica economica sta affrontando la più grave recessione del dopoguerra. Nel 2009 il PIL in Italia scenderà di oltre il 5 per cento. Nello scenario macroeconomico delineato dal DPEF solo nel 2013 il prodotto tornerà al livello del 2007.

Il Governo è intervenuto per attenuare gli effetti della recessione sulle imprese e sui lavoratori. Nuove misure sono in corso di approvazione. In Italia l'azione di bilancio è vincolata, nei saldi, non nella composizione, dal livello elevato e crescente del debito pubblico.

Data la forte flessione delle entrate, quest'anno il disavanzo supererà il 5 per cento del PIL. La spesa pubblica si collocherà anch'essa su livelli molto elevati.

Il DPEF indica il duplice obiettivo di rafforzare la capacità di crescita dell'economia e di riequilibrare i conti pubblici. È importante porre immediatamente le basi per conseguire questi risultati. Si accrescerebbero anche i margini per una politica economica più vigorosa.

Gli interventi annunciati per le pensioni e i piani di riforma della pubblica amministrazione muovono in questa direzione. Le modalità di realizzazione del federalismo fiscale saranno cruciali per rendere più efficace la gestione delle risorse. Occorre definire un insieme organico di riforme volte a potenziare il capitale fisico e umano del Paese.

La pressione fiscale resta elevata, sui valori massimi degli ultimi decenni. Il progresso nel contenimento della spesa corrente e nella lotta contro l'evasione fiscale è fondamentale per consentire, nel medio termine, la riduzione delle aliquote d'imposta sul lavoro e sulle imprese.

Per quanto riguarda più in dettaglio il contenuto del Documento, con riferimento innanzitutto allo stato dei conti pubblici, dopo un biennio di progressivo miglioramento, la situazione dei conti pubblici è peggiorata marcatamente nel 2008. L'indebitamento netto è tornato a crescere, passando dall'1,5 per cento del PIL nel 2007 al 2,7. Il rapporto fra il debito e il PIL è aumentato di oltre 2 punti, raggiungendo il 105,7 per cento.

Il peggioramento del saldo è soprattutto riconducibile a sgravi fiscali, al venir meno di alcuni fattori che avevano sostenuto il gettito delle imposte nel biennio precedente e all'elevata dinamica (4,5 per cento) della spesa primaria corrente, in accelerazione rispetto al 2007 e largamente superiore a quella del prodotto nominale.

Nel 2008 l'impatto della congiuntura sui conti è stato limitato dall'andamento relativamente favorevole dell'occupazione e delle retribuzioni. Effetti più marcati della crisi sui conti pubblici sono attesi per quest'anno e per il 2010.

Nell'anno in corso, in base alle stime del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-13, l'indebitamento netto dovrebbe aumentare di 2,6 punti percentuali del prodotto, raggiungendo il 5,3 per cento. Il debito pubblico aumenterebbe di quasi 10 punti percentuali, salendo al 115,3 per cento del PIL. Il Documento prospetta un calo del prodotto del 5,2 per cento. Queste stime sono in linea con quelle incluse nel quadro previsivo recentemente presentato nel Bollettino economico della Banca d'Italia.

La nuova stima del saldo è superiore di 0,7 punti percentuali rispetto a quella riportata nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) dello scorso aprile. Il peggioramento riflette soprattutto l'attesa di una maggiore contrazione del PIL, allora valutata al 4,2 per cento, e l'incremento degli stanziamenti previsto con il provvedimento di assestamento del bilancio.

Per la prima volta dopo 18 anni si registrerebbe un disavanzo primario, pari allo 0,4 per cento del PIL.

La spesa primaria corrente salirebbe dal 40,4 al 43,4 per cento del PIL; si tratta di un massimo storico, superiore di circa 6 punti percentuali ai valori registrati alla fine degli anni Novanta. Si può valutare che meno di un quarto dell'incremento atteso per l'anno in corso sia riconducibile all'espansione della spesa per ammortizzatori sociali e agli effetti delle misure di sostegno dell'economia, che tenderanno a riassorbirsi nei prossimi anni. Quindi solo un quarto dell'incremento atteso per l'anno in corso è riconducibile all'espansione della spesa per ammortizzatori sociali e agli effetti delle misure di sostegno per l'economia, due fenomeni che tenderanno a riassorbirsi – speriamo bene! – nei prossimi anni.

La spesa in conto capitale dovrebbe segnare un forte incremento in termini nominali, pari ad oltre il 15 per cento (pari al 6,3 per la sola componente degli investimenti, escludendo l'incremento della spesa connesso con il riacquisto degli immobili cartolarizzati nel 2002). Tra il 2005 e il 2008 la spesa in conto capitale era rimasta sostanzialmente stabile, mentre la componente relativa agli investimenti si era ridotta di quasi il 2 per cento (al netto delle dismissioni immobiliari). La previsione sconta pertanto che prosegua nel corso dell'anno la forte accelerazione degli esborsi stimata dall'ISTAT per il primo trimestre.

La congiuntura sfavorevole dovrebbe indurre una contrazione delle entrate (1,2 per cento), particolarmente marcata nel caso di quelle tributarie. Le imposte indirette scenderebbero del 3,8 per cento; le dirette dell'1,5 per cento. La pressione fiscale aumenterebbe però di 0,6 punti percentuali, al 43,4 per cento del PIL. Diminuiscono quindi le entrate, ma diminuisce ancora più che proporzionalmente il prodotto: aumenta cioè l'incidenza delle entrate sul PIL.

L'atteso peggioramento dei conti pubblici trova conferma nei dati infrannuali attualmente disponibili.

Nel primo trimestre l'indebitamento netto è risultato pari al 9,3 per cento del PIL (contro il 5,7 per cento del corrispondente trimestre del 2008). Nei primi cinque mesi dell'anno in corso il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche è stato pari a 57,4 miliardi, superiore di oltre 19 miliardi a quello del corrispondente periodo del 2008.

Nei primi sei mesi dell'anno le entrate tributarie di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato sono diminuite del 3,3 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008, soprattutto per effetto del forte calo del gettito dell'IVA (-11,3 per cento) e di quello delle altre imposte sugli affari (-9,2 per cento).

Nel 2008 il gettito dell'IVA era già diminuito dell'1,5 per cento, a fronte di una crescita del 2,3 per cento dei consumi delle famiglie, la variabile macroeconomica che meglio approssima la base imponibile del tributo. La caduta del gettito, come dicevamo, è proseguita anche nell'anno in corso: nel primo trimestre l'IVA è diminuita del 10,2 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2008 (nel secondo trimestre la flessione è stata del 12,1 per cento), mentre i consumi sono scesi solo del 2,6 per cento. Solo una parte del divario sembrerebbe riconducibile ad una ricomposizione dei consumi verso beni essenziali, caratterizzati da aliquote più basse. In altre parole, ci sono consumi con aliquote del 20 per cento, altri con aliquote del 10, del 4 o dello zero per cento: parte di questa contrazione si può spiegare col fatto che, nei momenti di recessione, i consumi si spostano verso quelli ad aliquota più bassa.

Nel primo semestre del 2009 il gettito dell'Irpef sul lavoro dipendente si è ridotto solo dello 0,7 per cento, risentendo della dinamica relativamente favorevole delle retribuzioni nominali unitarie.

Considerando anche gli incassi registrati nella prima metà di luglio, il gettito delle imposte versate in autotassazione ha segnato un incremento rispetto al corrispondente periodo del 2008 stimabile nell'ordine di 2 miliardi. L'aumento riflette gli introiti – superiori alle attese – delle imposte sostitutive *una tantum* introdotte con la finanziaria per il 2008 e con il decreto anticrisi dello scorso novembre (nel complesso oltre 6 miliardi). Al netto di tali imposte *una tantum*, si è registrata invece una significativa flessione dell'Ires. Va rilevato che, mentre gli incassi relativi alle imposte *una tantum* dovrebbero essersi sostanzialmente esauriti, la contrazione dell'Ires fa prevedere un calo del gettito in sede di seconda rata d'acconto a fine anno.

La gravità della crisi ha creato un vasto consenso a livello internazionale sulla necessità di affiancare agli stabilizzatori automatici e alla politica monetaria interventi discrezionali di bilancio a fini anticiclici.

Nel nostro Paese, tuttavia, l'elevato peso del debito pubblico limita la possibilità all'economia di accrescere il disavanzo. Resta possibile agire attraverso modifiche della composizione del bilancio pubblico.

In prospettiva, vari fattori tenderanno ad accrescere il costo medio del debito pubblico: l'ingente ricorso dei governi al mercato per finanziare gli interventi di sostegno all'economia, la ripresa dell'attività economica e i timori di un rialzo d'inflazione. In altre parole, se oggi si analizza la prospettiva dei tassi d'interesse a lunga durata si è portati a ritenere che tutti gli indicatori puntino ad un loro rialzo nel medio periodo.

In Italia, l'utilizzo del bilancio pubblico in chiave anticiclica ha mirato soprattutto, anche per via amministrativa, ad accelerare i tempi di utilizzo di risorse già stanziare e a indirizzarle al fine di sostenere la domanda aggregata e di attenuare i costi sociali della recessione.

La risposta alla crisi si è articolata principalmente in tre decreti-legge, che hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi nel triennio 2009-2011 (di cui 17 reperite accrescendo le entrate), e nel disegno di legge di assestamento. L'azione di bilancio si è aggiunta a va-

rie misure finalizzate ad assicurare la stabilità del sistema finanziario e ad alleviare i problemi di liquidità delle imprese.

A novembre del 2008 veniva approvato un primo pacchetto di misure. Si introducevano, oltre ad alcuni sgravi fiscali alle imprese, trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito (il cosiddetto *bonus*, che si andava ad aggiungere alla carta acquisti introdotta nell'estate precedente); venivano rafforzati gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010 (misura poi finanziata con fondi nazionali e comunitari sulla base di un accordo tra lo Stato e le Regioni); si accrescevano gli stanziamenti per investimenti in opere pubbliche e i contributi agli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato (in parte a compensazione di tagli effettuati in precedenza), introducendo anche nuove procedure per rendere più rapida la realizzazione dei progetti inclusi nel quadro strategico nazionale.

Lo scorso febbraio, con un secondo provvedimento, si prevedevano principalmente incentivi all'acquisto di autoveicoli.

All'inizio di luglio un terzo decreto-legge ha introdotto sgravi fiscali per gli investimenti in macchinari effettuati tra il luglio del 2009 e il giugno del 2010, attraverso l'esclusione dal reddito d'impresa del 50 per cento della spesa.

Sgravi fiscali per i nuovi investimenti erano già stati introdotti nel 1994 e nel 2001. Diversamente dal provvedimento più recente, essi prevedevano l'esclusione dal reddito d'impresa del 50 per cento dell'eccedenza di investimenti in impianti e in beni strumentali rispetto a quelli effettuati in media nei cinque anni precedenti (nel 2001 era consentito anche escludere dal calcolo della media degli anni passati l'anno con gli investimenti maggiori). Nella nuova versione l'incentivo considera solo gli investimenti in macchinari compresi nella tabella 28 della classificazione ATECO, mentre nelle precedenti versioni erano inclusi anche immobili e autoveicoli.

Il provvedimento di luglio ha anche innalzato per le banche i limiti di deducibilità delle svalutazioni sui crediti e degli accantonamenti per rischi su crediti. In favore delle imprese è stata prevista l'introduzione di ammortamenti accelerati per i beni tecnologicamente avanzati; l'intervento sarà precisato con un decreto da emanare entro la fine dell'anno. Il decreto ha inoltre introdotto una serie di misure per contenere i costi delle commissioni bancarie, per ridurre il costo dell'energia per imprese e famiglie e per assicurare una maggiore tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, il decreto ha potenziato ulteriormente gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010.

Nel primo trimestre dell'anno in corso, la flessione delle ore lavorate è stata del 3,8 per cento rispetto all'anno precedente, più marcata di quella dell'occupazione (1 per cento) anche per effetto del rallentamento dei ritmi produttivi e dell'ampio ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG), complessivamente più che triplicato rispetto ai primi tre mesi del 2008. Le ore autorizzate di CIG sono ulteriormente cresciute nel secondo trimestre, del 60 per cento rispetto a quello precedente. Hanno fortemente

risentito della crisi gli occupati temporanei, cui non sono stati rinnovati i contratti a termine o di collaborazione. Secondo l'indagine dell'ISTAT sulle forze di lavoro, nel primo trimestre del 2009 il numero degli occupati con contratti a termine, di collaborazione o a progetto era inferiore di circa 260.000 unità a quello di un anno prima, a fronte di un lieve aumento degli occupati dipendenti a tempo indeterminato.

Infine, la proposta di legge di assestamento del bilancio dello Stato accresce le risorse disponibili per le amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di ridurre i ritardi nei pagamenti alle imprese.

Rispetto al bilancio presentato lo scorso settembre sono state accresciute le autorizzazioni di cassa per 18 miliardi; le disponibilità di competenza sono state ampliate per circa 5 miliardi.

Le misure espansive contenute nei tre decreti anticrisi trovano tutte una copertura finanziaria all'interno dei rispettivi provvedimenti.

Nello specifico, gli oneri derivanti dal decreto di novembre sono finanziati con aumenti di entrate, legati per metà all'introduzione di alcune imposte sostitutive per il riallineamento e la rivalutazione volontari di valori contabili e, in misura minore, con riduzioni di spese; quelli relativi alle misure del decreto di febbraio sono finanziati con la revoca di alcune agevolazioni fiscali e con le maggiori entrate indotte dall'incremento della domanda di beni durevoli atteso dall'operare degli incentivi all'acquisto. In altre parole, a fronte degli incentivi all'acquisto ci si attende un aumento della domanda su cui esercitare un prelievo fiscale da portare a copertura degli incentivi originariamente forniti.

Infine, gli oneri del provvedimento di luglio trovano copertura con nuove norme antievasione, con il potenziamento dell'attività di riscossione, con il restringimento dei requisiti per poter fruire della compensazione di crediti d'imposta, con norme specifiche che riguardano il comparto dei giochi e con risparmi nel settore farmaceutico.

A giugno è stato convertito in legge il decreto che prevedeva misure a favore delle popolazioni colpite dal terremoto in Abruzzo.

Il provvedimento mira, nell'immediato, a fare fronte alla situazione di emergenza e, in prospettiva, a finanziare l'attività di ricostruzione fino al 2032, attraverso l'erogazione di contributi e la concessione di garanzie statali; sono inoltre previsti indennizzi in favore delle imprese. Per la parte di tali misure che viene espressamente quantificata, l'impatto sull'indebitamento netto nel triennio 2009-2011 è sostanzialmente nullo. La copertura finanziaria degli interventi è assicurata dalle maggiori entrate, derivanti da un ampliamento dell'offerta di giochi al pubblico e da un'intensificazione dei controlli nello stesso settore, da ulteriori risparmi nell'ambito della spesa farmaceutica e da un minore utilizzo del fondo per il *bonus* alle famiglie. Nel biennio 2010-11 le misure sono principalmente poste a carico di fondi destinati ad altre finalità.

Un'indicazione approssimativa del sostegno diretto alla domanda aggregata atteso dagli interventi del Governo si può desumere dal confronto tra le stime attuali sulle spese del 2009 e quelle della Relazione previsionale e programmatica (RPP) dello scorso settembre. In particolare, la

spesa per investimenti è ora prevista aumentare del 6,3 per cento rispetto al 2008, mentre nella RPP rimaneva invariata; questa revisione corrisponde a 0,1 punti percentuali del PIL. Per la spesa per consumi intermedi la revisione al rialzo è di circa 0,3 punti percentuali del prodotto.

Il piano relativo agli investimenti residenziali definito con l'accordo del 31 marzo scorso tra Governo, Regioni ed Enti locali mobilerà il risparmio privato e contribuirà alla ripresa degli investimenti. L'accordo troverà piena applicazione con leggi delle singole Regioni. In alcune di esse i disegni di legge in materia sono in corso di approvazione.

Sono stati anche disposti interventi che coinvolgono la Cassa depositi e prestiti e la SACE. Pur non avendo impatto sulle finanze pubbliche, queste misure accrescono la liquidità a disposizione delle imprese, soprattutto quelle medie e piccole. È stato inoltre potenziato il fondo di garanzia dedicato a queste imprese.

Nell'autunno scorso e all'inizio del 2009 sono state inoltre definite misure volte ad assicurare la stabilità del sistema finanziario. Esse hanno messo a disposizione del Governo una serie di strumenti volti a tutelare i risparmiatori e a mantenere adeguati livelli di capitalizzazione e liquidità delle banche. È prevista la possibilità che lo Stato sottoscriva strumenti finanziari emessi da banche quotate fundamentalmente sane; essi sono computabili nel patrimonio di vigilanza; nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica dello scorso aprile si scontava un impiego di risorse dell'ordine di 10 miliardi; a oggi sono in fase di perfezionamento emissioni per circa 2 miliardi.

Presidenza del presidente della V Commissione della Camera dei deputati GIORGETTI

(Segue DRAGHI). Per il 2010 l'indebitamento netto tendenziale – elaborato in base al criterio della legislazione vigente – è indicato al 5,0 per cento del PIL, in lieve riduzione rispetto al 2009. Nel 2011 il disavanzo diminuisce al 4,4 per cento e continua a flettere nel biennio successivo fino a raggiungere il 3,7 per cento nel 2013.

L'evoluzione dell'indebitamento netto tendenziale sconta il forte miglioramento atteso per l'avanzo primario, pari a 0,7 punti percentuali all'anno nella media del quadriennio 2010-13, solo in parte compensato dal continuo aumento dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL.

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

legislativi, quali i futuri contratti del pubblico impiego, la realizzazione di nuove opere pubbliche e il rinnovo dei contratti di servizio.

Rispetto alla RUEF, nel 2010 l'indebitamento netto tendenziale viene rivisto al rialzo di 0,4 punti percentuali.

Riguardo al quadro programmatico, il DPEF fissa per il 2010 un obiettivo di indebitamento netto pari al valore tendenziale. Il conseguimento di questo risultato richiederà, come appena detto, la copertura delle maggiori spese non incluse nella legislazione vigente.

Negli anni successivi, invece, i valori programmatici per il disavanzo sono inferiori a quelli tendenziali, di 0,4 punti nel 2011 e di circa 1,2 punti nel 2012 e nel 2013. Al termine dell'orizzonte previsivo si programma un indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL. Il saldo primario migliorerebbe di 0,6 punti percentuali del PIL nel 2010, segnando un avanzo di 0,2 punti, e di 3,3 punti nell'arco del successivo triennio.

A differenza del precedente DPEF, il quadro programmatico non include informazioni sui livelli e sulla composizione delle entrate e delle spese. Nel Documento si indica che, dal lato delle entrate, gli interventi correttivi tenderanno a rafforzare le misure di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale. Dal lato della spesa, essi saranno volti ad assicurare il rientro dei disavanzi sanitari regionali e a conseguire modalità più efficienti nell'erogazione dei servizi pubblici.

L'assenza di informazioni sugli obiettivi per le entrate e per le spese rende difficile valutare alcuni aspetti cruciali della politica di bilancio delineata nel DPEF. Ad esempio, anche per effetto del criterio della legislazione vigente, il conto tendenziale evidenzia un forte calo della spesa in conto capitale nel 2010. In particolare, la spesa per investimenti – dopo essere salita del 6,3 per cento nel 2009 – scenderebbe del 6,6 per cento nel 2010, riportandosi sul valore registrato addirittura 4 anni prima nel 2006. In una fase congiunturale che rimarrà prevedibilmente delicata, sarebbe necessario mantenere questo sostegno del settore pubblico alla domanda aggregata; ancor più importante, però, è sapere come abbiano luogo questi grossi aumenti e queste grosse diminuzioni della spesa in conto capitale.

Il debito pubblico aumenterebbe di ulteriori 2,9 punti percentuali del prodotto nel 2010 (al 118,2 per cento) e tornerebbe a ridursi a partire dal 2011, fino a raggiungere il 114,1 per cento nel 2013. Alla fine dell'orizzonte previsivo meno di un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito.

In futuro, in attuazione del disegno di legge su Contabilità e finanza pubblica in discussione al Parlamento, il DPEF verrà sostituito dalla Decisione di finanza pubblica, nell'ambito di una riforma che riguarda anche i tempi e i contenuti dei documenti che segnano i passi della politica di bilancio. La riforma dovrebbe contribuire ad accrescere il peso di considerazioni di medio termine nella definizione della politica di bilancio.

Quanto alla politica di bilancio per gli anni successivi alla crisi, il DPEF, oltre a indicare la necessità di proseguire il sostegno temporaneo alle famiglie e alle imprese, assegna alla politica di bilancio due obiettivi

principali: assicurare la ripresa del percorso di risanamento dei conti pubblici, con l'obiettivo di una convergenza verso il pareggio di bilancio; sostenere la produttività e la crescita del sistema economico.

Nel quadro tracciato nel DPEF i prossimi anni saranno caratterizzati da disavanzi significativi. Gli interventi di risanamento della finanza pubblica sono programmati per il 2011 e il 2012, una volta superata la fase ciclica negativa. Per il 2013 non è prevista invece una manovra correttiva, al di là di quanto necessario a finanziare gli oneri non inclusi nella legislazione vigente, ovvero quelli cui ho fatto prima riferimento. Se le condizioni macroeconomiche lo permetteranno potrebbe essere opportuno rafforzare l'azione di risanamento in tale anno.

L'incidenza del debito pubblico sul PIL è attesa scendere a partire dal 2011, ma – come già rilevato – alla fine dell'orizzonte previsivo solo meno di un terzo del maggior debito connesso con la crisi sarebbe riassorbito. L'elevato peso del debito rappresenterà una delle eredità più gravi della crisi.

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

(Segue DRAGHI). Nelle previsioni del DPEF il debito resterà al di sotto del picco registrato a metà degli anni Novanta. Va tuttavia rilevato che anche il patrimonio pubblico facilmente liquidabile sarà inferiore a quello disponibile allora. Nel decennio 1995-2004 le operazioni di carattere patrimoniale hanno contribuito alla flessione del debito per circa 11 punti percentuali del PIL. A tali operazioni, purtroppo, non si sono associati interventi strutturali sulla dinamica della spesa corrente in grado di portare il debito su un sentiero di significativa e stabile riduzione.

Rispetto agli anni Novanta, la situazione è inoltre resa più difficile dalla pressione esercitata dall'invecchiamento della popolazione sui conti pubblici: il rapporto fra gli ultrasessantacinquenni e la popolazione di età compresa fra i 15 e 64 anni era di circa il 25 per cento a metà degli anni Novanta, nel 2010 esso raggiungerà il 31 per cento per salire al 34 per cento nel 2015 e al 36 per cento nel 2020. Il nuovo accumulo di debito sta avvenendo appena prima del periodo in cui si pensioneranno le ampie generazioni nate nel dopoguerra. Si evidenziano quindi due fenomeni di impatto sul debito: il debito ereditato dalla crisi e quello che verrà generato dall'aumento dei pensionamenti.

L'entità della correzione dei conti necessaria per riportare il debito pubblico su un percorso di riduzione permanente è tale da richiedere al più presto la definizione di programmi che abbiano effetti strutturali nel medio-lungo periodo. Considerato il livello raggiunto dalla pressione fiscale, elevato sia nel confronto storico, sia in quello internazionale, il rie-

quilibrio delle finanze pubbliche, come indicato anche nel DPEF, oltre che su una sostanziale riduzione dell'evasione fiscale, non potrà che fondarsi sul contenimento e la riqualificazione della spesa corrente.

Il raggiungimento dell'obiettivo indicato per il disavanzo del 2013 (2,4 per cento del PIL), richiede che le spese correnti primarie si riducano in termini reali in media di circa l'uno per cento all'anno nel periodo 2010-13; tale valutazione assume che il prodotto cresca del 2 per cento l'anno nel triennio 2011-13, coerentemente con il quadro macroeconomico del DPEF, che le spese per interessi e le entrate siano pari ai loro livelli tendenziali e che le spese in conto capitale rimangano stabili in rapporto al PIL sul valore previsto per il 2010 che, come già osservato, è un valore ricaduto ai livelli molto bassi del 2006.

Soprattutto, per conseguire nel 2013 l'obiettivo di disavanzo senza intervenire sulle prestazioni sociali (mantenute in questo secondo esercizio sui loro livelli tendenziali), le altre spese primarie correnti dovrebbero ridursi in termini reali di circa il 3 per cento in media all'anno.

Lo sforzo di contenimento degli esborsi nei prossimi anni dovrà quindi essere molto incisivo. Ricordo che nel decennio 1999-2008 le spese correnti primarie in termini reali sono aumentate in media del 2,1 per cento all'anno. Va rilevato che nell'ultimo decennio la crescita delle spese è in media risultata di 1,5 punti superiore a quella prevista per l'anno successivo nelle Relazioni previsionali e programmatiche.

Negli anni successivi al 2013 rimarrà prioritaria la rapida riduzione del debito. Senza progressi significativi nella riduzione della spesa corrente e senza una ripresa della crescita – torno ad insistere su quest'ultimo elemento – vi è la certezza che il debito e la pressione fiscale rimarranno a lungo su livelli molto elevati.

Quanto alle politiche strutturali per il risanamento e per la crescita, l'azione di contenimento degli esborsi dovrà avere carattere strutturale e richiede quindi riforme dei principali servizi pubblici e dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche. In alcuni casi si tratta di proseguire lungo percorsi già avviati.

La programmazione e l'implementazione di interventi per il contenimento della spesa potranno beneficiare della riforma del ciclo del bilancio attualmente in discussione in Parlamento. Essa può contribuire ad accrescere la trasparenza dei conti pubblici e favorire un approccio di medio periodo della politica di bilancio.

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

L'attuazione del federalismo fiscale è un'opportunità per rendere più efficiente la gestione delle risorse pubbliche e razionalizzare la spesa, sempre conservando come riferimento il principio di solidarietà.

L'ampliamento del peso dei tributi locali nel finanziamento della spesa decentrata in luogo dei trasferimenti e il rafforzamento dell'autonomia impositiva attraverso la manovrabilità di aliquote e basi imponibili rafforzano il collegamento tra decisioni di spesa e decisioni di entrata e possono determinare una maggiore efficienza.

Nella legge delega varata dal Parlamento lo scorso aprile è cruciale il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni *standard* nell'attribuzione delle risorse agli enti decentrati. Il calcolo di tali indicatori presenta difficoltà tecniche, che sono acuite dalla mancanza di bilanci armonizzati tra i vari livelli di governo e dalle forti disparità territoriali nei livelli e nella qualità della spesa pubblica.

Di cruciale importanza per l'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è anche la tempestiva approvazione del cosiddetto Codice delle autonomie. È fortemente condivisibile il progetto di perseguire economie di spesa anche attraverso una razionalizzazione e semplificazione dei livelli di governo volta a sfruttare le economie di scala ed a evitare inutili sovrapposizioni.

Nel medio periodo va perseguito un deciso aumento dell'età media effettiva di pensionamento: in presenza di un forte incremento della speranza di vita, l'allungamento della vita lavorativa è importante per rendere compatibili l'esigenza di contenimento della spesa pubblica con quella di garantire un reddito adeguato durante la vecchiaia. Tale intervento potrà inoltre contribuire, se accompagnato da azioni che consentano di rendere più flessibili orari e salari dei lavoratori più anziani, ad aumentare il tasso di attività e a sostenere il tasso di crescita potenziale dell'economia. Potrà consentire anche di destinare maggiori risorse ad altri comparti della spesa sociale.

La parificazione dell'età di pensionamento tra lavoratrici e lavoratori del pubblico impiego, necessaria per ottemperare alla sentenza della Corte di giustizia europea, muove in questa direzione. È ineluttabile una riflessione sul completamento della riforma del sistema pensionistico. Questo è un punto su cui torniamo spesso ad insistere in considerazione non solo e non tanto dell'esigenza di far cassa, quanto della necessità di sostenere la crescita potenziale ed aumentare il tasso di attività della popolazione.

Il DPEF ha rivisto al rialzo la previsione per l'incidenza della spesa per pensioni sul PIL nel periodo 2010-2050, essenzialmente per tenere conto del ribasso delle stime di crescita del prodotto. L'incremento del peso relativo delle passività implicite del sistema pensionistico costituisce un'altra conseguenza negativa della recessione.

Nel quadro tendenziale del DPEF la pressione fiscale supera il 43 per cento del PIL nel 2009 e rimane su livelli prossimi al 43 per cento in tutto l'orizzonte previsivo. Si tratta di valori che collocano l'Italia ampiamente sopra la media degli altri Paesi dell'area dell'euro e che sono elevati nel confronto storico: la pressione fiscale ha superato la soglia del 43 per cento in due sole occasioni, nel 1997 e nel 2007.

Il DPEF attribuisce grande importanza alla lotta all'evasione. L'ampia dimensione delle attività irregolari accresce l'onere sui contribuenti

ligi al dovere fiscale, determina distorsioni e riduce la competitività di larga parte delle imprese. Questi effetti possono acuirsi nell'attuale fase di crisi economica.

Come già rilevato, è emerso un divario fra la dinamica del gettito dell'IVA e quella della base imponibile del tributo; questo fenomeno va esaminato con attenzione, anche alla luce del ruolo di copertura assegnato al recupero dell'evasione in alcuni provvedimenti presi negli ultimi dodici mesi.

Accanto al potenziamento dell'attività di controllo e sanzione, la riduzione delle aree di evasione va perseguita anche con la diminuzione – naturalmente nel medio periodo – delle aliquote legali, resa possibile solo dal contenimento della spesa. Nella stessa direzione opererebbe la stabilità della normativa in materia di accertamento e il consolidamento di una cultura di non tolleranza dell'evasione.

Non basta ritornare ai ritmi di crescita degli ultimi anni, estremamente modesti nel confronto internazionale. Sono necessarie riforme strutturali che pongano il nostro sistema produttivo nelle condizioni migliori per poter cogliere le opportunità che saranno offerte dalla ripresa economica mondiale. Una volta superata la crisi, il nostro Paese si ritroverà con un capitale, fisico e umano, depauperato dal forte calo degli investimenti e dall'aumento della disoccupazione. La caduta della crescita potenziale del prodotto che ne potrebbe derivare, come discusso anche nel DPEF, è una delle conseguenze più preoccupanti della crisi.

In Italia, gli oneri amministrativi e burocratici per l'attività di impresa sono elevati nel confronto internazionale; i recenti interventi sull'avvio d'impresa vanno nella giusta direzione, necessitano di essere rafforzati e accompagnati da ulteriori misure che migliorino l'efficienza degli uffici pubblici. Gli ampi divari di *performance* riscontrati tra le diverse strutture pubbliche segnalano la possibilità di rilevanti guadagni di efficienza per le imprese, qualora tutte le amministrazioni adottassero le pratiche migliori.

Gli adempimenti a carico del settore produttivo incidono su molti aspetti della competitività delle imprese: la loro natalità, le loro dimensioni, la loro produttività. I tempi e i costi di tali adempimenti presentano un'elevata variabilità territoriale: sulla base di un'indagine condotta dalla Banca d'Italia per avviare un'impresa sono necessari in media 12 giorni nell'area più «veloce» e oltre 27 in quella più «lenta»; i costi possono variare dal 13 per cento del reddito *pro capite* a quasi il 30. Le recenti riforme hanno ridotto significativamente i tempi, producendo miglioramenti maggiori nelle aree più lente. Ampie differenze territoriali si riscontrano anche per le procedure relative all'ottenimento di permessi di costruzione e al trasferimento di proprietà immobiliari.

La recente riforma della pubblica amministrazione si caratterizza per l'ampiezza dell'intervento e la rilevanza dei principi ispiratori: trasparenza, premialità selettiva attraverso il collegamento tra retribuzione e *performance*, controllo dei risultati anche attraverso forme di *benchmarking*. Le ricadute sulla qualità dell'azione amministrativa dipenderanno tuttavia dal modo in cui tali principi troveranno concreta attuazione.

È necessario proseguire l'azione di rinnovamento della scuola e dell'università. Autonomia e valutazione ne sono i principi cardine. Come ribadito anche negli allegati al DPEF, la strategia di intervento in questo comparto deve essere volta ad assicurare la valorizzazione delle risorse umane, il riconoscimento del merito e dell'eccellenza, il contenimento delle spese.

Le misure anticrisi del Governo hanno opportunamente mirato a prevenire l'interruzione del rapporto di lavoro e hanno introdotto interventi sperimentali a sostegno del reddito di una parte dei lavoratori meno protetti. Resta tuttavia necessaria una riforma complessiva del nostro sistema di ammortizzatori sociali.

L'indagine congiunturale sulle imprese manifatturiere dell'ISAE registra primi segnali di un arresto del deterioramento delle prospettive occupazionali nella seconda metà dell'anno. Tuttavia, senza una netta inversione di tendenza nella dinamica della produzione industriale, che seppur stabile negli ultimi tre mesi rimane del 25 per cento circa inferiore al picco raggiunto nell'aprile dell'anno passato, è possibile che neanche il ricorso alla CIG, finora assai efficace, possa contrastare una riduzione degli organici.

Un ridisegno del sistema di ammortizzatori sociali per coloro che sono attivi nella ricerca del lavoro che elimini l'attuale frammentazione delle tutele – purché, insisto, accompagnato da un rafforzamento dei meccanismi di verifica – migliorerebbe il funzionamento del mercato del lavoro, favorendo la riallocazione dei lavoratori tra settori e imprese. Ne beneficerebbero anche i consumi delle famiglie, non solo attraverso il sostegno economico diretto in caso di perdita dell'impiego, ma anche riducendo la necessità di risparmiare per far fronte agli eventi avversi.

L'economia italiana sta affrontando una recessione profonda, che fa seguito a un lungo periodo di crescita modesta. La fase di progressivo peggioramento della congiuntura sembra essersi arrestata; vi sono alcuni segnali positivi. Trainata dalla ripresa mondiale l'attività produttiva tornerebbe a crescere nel corso del 2010.

Resta tuttavia prioritario dare sostegno al sistema produttivo: occorre evitarne un indebolimento strutturale. L'uscita dal mercato di un gran numero di imprese ridurrebbe il potenziale produttivo del Paese, con costi rilevanti anche in termini di capitale umano.

La politica di bilancio deve proseguire nello sforzo di riallocazione delle risorse, accrescendo quelle destinate al lavoro e alle imprese. La definizione immediata di interventi strutturali che nel medio termine assicurino il contenimento della spesa e la riduzione del debito pubblico accrescerebbe i margini per una azione più vigorosa di contrasto alla crisi.

Una strategia organica di riforme strutturali, alcune delle quali sono in corso di attuazione o elaborazione, può rendere più efficaci le azioni da attuare nel breve periodo, dare certezza a famiglie e imprese, creare le condizioni affinché il sistema produttivo si porti su un sentiero di crescita più elevata.

PRESIDENTE. Ringrazio il governatore Draghi per la sua relazione e invito i colleghi che lo desiderino ad intervenire.

LEGNINI (PD). Signor Presidente, ringrazio il governatore Draghi per averci fornito un quadro assolutamente obiettivo, esaustivo e circostanziato dei dati riguardanti la nostra economia e la finanza pubblica. Tale quadro accresce le nostre preoccupazioni, considerato che ne emerge una lettura del DPEF che dovrebbe determinare un forte accrescimento del livello di responsabilità di tutto il Paese. Una lettura diversa quindi – permettetemi di sottolinearlo – da quella che abbiamo ascoltato ad esempio questo pomeriggio, quando il Ministro dell'economia e delle finanze nel corso della sua audizione ci ha fornito una analisi alquanto edulcorata ed ottimistica. Il ministro Tremonti ha infatti illustrato un DPEF che fotografa l'esistente e scommette sulla ripresa e sugli effetti delle misure già adottate dal Governo, tant'è che non vengono indicate nuove misure, né ai fini del contenimento della spesa – aspetto su cui si è soffermato il governatore Draghi nella sua relazione – né per stimolare la crescita. In sostanza, quindi, il DPEF al nostro esame non prevede, per il 2010 e per gli anni successivi, una manovra anticiclica, anticrisi e correttiva degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, giacché ci si limita a sperare sugli effetti delle misure già adottate da un anno a questa parte.

Ciò premesso, vorrei sapere, in primo luogo, se a suo parere, governatore Draghi, la mancata previsione di misure di stimolo e correttive dei conti pubblici, nel senso da lei auspicato, sia compatibile con gli obiettivi indicati nel DPEF e richiamati nella sua relazione, considerato anche l'andamento delle entrate. A tale proposito la sua relazione contiene una informativa molto interessante relativa all'IVA e alla dinamica di aumento della spesa e le valutazioni espresse in proposito sono assolutamente obiettive e condivisibili.

In secondo luogo, a proposito del credito – un elemento molto importante della strategia del Governo – quale efficacia hanno avuto, negli ultimi mesi e nelle ultime settimane, le misure già adottate a sostegno del sistema creditizio, mi riferisco principalmente ai cosiddetti Tremonti *bond*? Ed ancora, quale è il livello di attuazione raggiunto dalle altre misure di sostegno al credito delle imprese, in particolare di quelle piccole e medie? A tale proposito ricordo innanzi tutto il fondo istituito presso la Cassa depositi e prestiti che doveva erogare al sistema creditizio risorse finalizzate al credito alle piccole e medie imprese, l'intervento che ha coinvolto la SACE e quello di potenziamento del fondo di garanzia dedicato a queste imprese. Gli esiti dei suddetti interventi, in termini di rafforzamento della possibilità di accesso al credito per le imprese, non sono noti, né vi sono informazioni utili a riguardo.

Queste domande assumono particolare rilievo soprattutto considerato che qualche giorno fa lei stesso – governatore Draghi – ha dichiarato che gli effetti negativi sulla solvibilità e sulla liquidità delle imprese rischiano di manifestarsi o di acuirsi nella fase più evoluta della crisi stessa, cioè nel prossimo autunno.

A fronte di tale prospettiva, ritiene che occorran altre e più incisive misure di sostegno al credito o che siano sufficienti quelle già adottate?

COSTA Rosario Giorgio (*PdL*). Signor Presidente, in passato la Banca d'Italia ha segnalato che la perdita di prodotto interno lordo correlata all'inadeguatezza della pubblica amministrazione era quantificabile in 5 punti percentuali. Tale entità è rimasta inalterata o ha subito delle variazioni? A questo proposito, inoltre, è possibile conoscere il dato disaggregato in relazione alle diverse aree del Paese?

VANNUCCI (*PD*). Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare il Governatore per l'ampia relazione svolta, dalla quale emergono scenari che destano preoccupazione, ma da cui ricaviamo anche dati importanti ed utili per il nostro lavoro.

Tra le questioni sollevate vi è quella della forte esigenza per il nostro Paese di tornare a crescere, considerati gli scarsi margini di manovra determinati dall'elevato debito pubblico.

Di questo tema si è discusso anche oggi nel corso dell'audizione del ministro Tremonti, il quale ci ha presentato un quadro rassicurante, ricordando come il debito delle famiglie italiane sia inferiore a quello di altri Paesi e questo faccia sì che la somma del debito pubblico e di quello privato del nostro Paese si collochi sostanzialmente in linea con quello degli altri Paesi. Il Ministro ha inoltre aggiunto che le famiglie non si indebitano perché il *welfare* funziona e risponde alle loro esigenze.

Questa analisi, a mio avviso piuttosto semplicistica, rischia però di renderci pigri o comunque meno rigorosi a fronte di un problema come quello del nostro debito pubblico e, soprattutto, rispetto alla esigenza di effettuare alcune riforme che sono invece necessarie, anche perché non è poi così vero che il nostro stato sociale sia equilibrato e non necessiti di cambiamenti.

Il secondo obiettivo, indicato anche nel Documento di programmazione economico-finanziaria, è relativo alla spesa. Al riguardo non nascondiamo la nostra preoccupazione e guardiamo con attenzione all'assestamento di bilancio che, secondo noi, contiene un ulteriore campanello di allarme da indagare con più attenzione.

La spesa corrente, infatti, come hanno potuto verificare i colleghi senatori, registra un incremento tendenziale intorno al 7 per cento. Un simile dato, oltre ad essere preoccupante, ci fa capire che le riforme intraprese lo scorso anno con il decreto-legge n. 112 del 2008 – mi riferisco ai tagli lineari e alla responsabilizzazione dei singoli Ministeri – non sono sufficienti. L'abbandono di una politica di *spending review* e di rivisitazione della spesa per comparti, e, di contro, la responsabilizzazione a riguardo dei singoli Ministeri, ha prodotto un taglio lineare della spesa produttiva e di quella improduttiva, né vi è stato il necessario coraggio di scegliere, così come sarebbe stato invece opportuno vista l'attuale fase di crisi.

Ciò detto, in tema di crescita, lei ritiene che siano sufficienti le misure proposte dal Governo?

Sino ad ora tali misure sono servite a tamponare, ad ammortizzare la crisi, mi chiedo quindi se e quando si riaprirà il passaggio a livello – per riprendere un paragone che facevo oggi nel corso della seduta pomeridiana – e dovremo ripartire, l'Italia sarà in grado di farlo. Sarà sufficientemente attrezzata per ripartire?

Le prime timide misure che procedono in una certa direzione le abbiamo viste solo di recente nell'ambito dell'ultimo decreto-legge, e riguardano la capitalizzazione delle imprese e la detassazione degli utili, ma sono, ripeto, ancora molto timide.

Per quanto riguarda le entrate, invece, il nostro unico margine operativo è quello relativo all'evasione fiscale. Da questo punto di vista mi interesserebbe un commento da parte del Governatore sui provvedimenti che sono stati approvati anche oggi in sede di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009 e che riguardano misure di contrasto ai paradisi fiscali e agli arbitrari internazionali, ma anche il ruolo di vigilanza che nel merito svolge la Banca d'Italia (mi risulta, peraltro, che siano state inserite alcune norme in materia di incrocio dei dati). Ritengo, del resto, che la lotta all'evasione fiscale debba vedere unite le istituzioni del Paese, prima tra tutte la Banca d'Italia.

Mi interesserebbe avere un suo commento anche a proposito del cosiddetto scudo fiscale.

Concludo infine con una battuta ed una domanda: vista l'attuale situazione dei conti pubblici, come ritiene la Banca d'Italia di contribuire al loro risanamento, posto che nel già citato decreto-legge n. 78 (articolo 14) si è pensato di tassare le plusvalenze in oro della Banca stessa? Ciò anche in considerazione del fatto che, a seguito dell'intervento della BCE, non sarà consentita la tassazione dell'intero ammontare delle riserve auree, e quindi dovrà essere lei, professor Draghi, a decidere quanto destinare a riserva e quanto sarà invece tassabile. La Banca d'Italia ha già effettuato una stima del contributo che in questo caso potrà dare allo Stato, posto che il limite massimo dello stesso è indicato comunque in 300 milioni di euro?

DRAGHI. La questione posta dal senatore Legnini, il quale ha chiesto se il quadro macroeconomico e in particolare la manovra triennale di finanza pubblica delineata nel DPEF siano compatibili con la ripresa, è di grande complessità.

Occorre al riguardo considerare che il motore della ripresa è rappresentato per il nostro Paese, come per gli altri, dal rilancio della domanda mondiale e quindi, da questo punto di vista, non ha una relazione diretta con il quadro di finanza pubblica. Quest'ultimo è comunque fondamentale neutrale, se non altro perché vengono riallocate in esso risorse già stanziare per altri utilizzi, nella speranza che possano risultare di maggiore stimolo del prodotto e della domanda. In questo ambito si colloca, ad esempio, l'aumento degli investimenti pubblici relativi agli anni 2009-2010, anche se non è chiaro come tali investimenti poi ridiscendano al livello del 2006. Certamente però l'aumento di investimenti pubblici ha un

effetto espansivo sul prodotto; rispetto alla RPP, l'incidenza sul PIL sale nella misura dello 0,1 per cento per quanto riguarda gli investimenti e di 0,3 per ciò che attiene ai consumi intermedi. Esiste dunque un'azione di stimolo delle varie misure, fermo restando che l'aspetto fondamentale per il nostro Paese – così come per la Germania, per la Francia e, in generale l'intera area dell'euro – è costituito soprattutto dalla ripresa della domanda mondiale.

La questione sollevata dal senatore Legnini pone anche un interrogativo su quale tipo di quadro generale si debba avere in una situazione come quella attuale. In proposito non posso che ribadire quanto già segnalato nell'ambito della mia relazione riguardo alla necessità innanzitutto di attenuare la ricaduta sociale della crisi. Da questo punto di vista, siamo già sulla buona strada e sono state già prese diverse iniziative. Quello che nel merito, come Banca d'Italia, continuiamo a sottolineare è l'opportunità di un riordino complessivo della struttura degli ammortizzatori sociali.

In secondo luogo, si sta adottando tutta una serie di misure di sostegno alle imprese; basti pensare, ad esempio, a quelle relative ai debiti non pagati da parte della pubblica amministrazione per cui nell'ambito del bilancio di assestamento sono previste maggiori autorizzazioni di cassa per 18 miliardi. Ci si sta quindi muovendo in una direzione, a nostro avviso corretta, in linea con quanto la Banca d'Italia auspicava ormai da molto tempo.

Infine, la terza questione fondamentale che si pone – che mi pare sia stata segnalata anche da un'altra domanda – è che tipo di Italia uscirà dalla crisi, quando si avrà la ripresa. Saremo su un sentiero di crescita più elevato rispetto a quello degli ultimi anni, oppure no? Rispondere affermativamente a questa domanda costituisce una necessità assoluta, dato che il nostro debito sarà ancora più elevato di quello attuale, sia a causa della crisi, sia – a meno di cambiamenti – in conseguenza dell'accentuato invecchiamento della popolazione. È quindi di fondamentale importanza che il nostro Paese torni a crescere ad un livello più elevato rispetto agli anni passati. A tal fine occorre realizzare delle riforme strutturali, in parte definite dal DPEF, e per altra parte già delineate dai numerosi interventi effettuati dalla Banca d'Italia negli ultimi tre anni.

In risposta alla domanda del senatore Costa riferita alla perdita di 5 punti percentuali di PIL registrata tre anni fa, posso dire che sicuramente ci sono stati dei miglioramenti sul fronte della riforma della pubblica amministrazione. Non disponiamo ancora, tuttavia, di una nuova stima al riguardo, ma accogliamo certamente il suo invito a realizzarla.

Per quanto riguarda poi le osservazioni dell'onorevole Vannucci, a nostro parere è ancora prematuro giudicare gli effetti della manovra triennale sulla spesa. Ad oggi non possiamo quindi che limitarci ad osservare che c'è stato un aumento della spesa in termini nominali sia con riferimento al 2008 che al 2009, come del resto risulta dai dati prima indicati. Non credo però che allo stato sia possibile già dire se ciò sia imputabile all'inefficacia dei provvedimenti attuativi di riduzione della spesa.

In riferimento alla questione delle riserve auree della Banca d'Italia, sollevata dall'onorevole Vannucci, non faccio alcun commento perché la materia è attualmente all'esame della Banca centrale europea e fintanto che non si pronuncerà a riguardo preferisco evitare ogni valutazione.

Per quanto riguarda lo scudo fiscale, sempre in risposta all'onorevole Vannucci, posso dire che si tratta di una misura assai complessa a proposito della quale mi limiterò ad indicare alcuni punti di riferimento.

Innanzitutto si deve considerare che, favorendo il rientro dei capitali, lo scudo fiscale può certamente aumentare le disponibilità delle imprese. Il fatto che poi l'aumento delle disponibilità delle imprese si trasformi in stimolo al prodotto dipende esclusivamente dall'uso che le imprese stesse ne faranno: se ritengono cioè che le prospettive della domanda complessiva siano tali da giustificare investimenti, si avrà sicuramente un'azione di stimolo del PIL.

La seconda questione che si pone è se lo scudo fiscale favorisca la criminalità internazionale, consentendo, per esempio, il riciclaggio in Italia di fondi costituiti all'estero come provento di attività criminose.

Nel provvedimento vengono mantenuti i presidi antiriciclaggio ed è vero che, nei casi di emersione, l'omessa o infedele dichiarazione dei capitali a suo tempo esportati non costituisce più reato presupposto del riciclaggio, ma, come nelle precedenti versioni dello scudo, gli intermediari dovranno comunque continuare a valutare le tipologie di operazioni potenzialmente implicite nella costituzione dei capitali oggetto dell'emersione, effettuando, ove del caso, le segnalazioni a fini antiriciclaggio.

Quanto poi al modo con cui questo provvedimento si raffronti con quelli adottati negli anni passati (2001, 2002 e 2003), posso dire che nel caso degli anni 2001 e 2002 l'adesione al primo scudo fiscale superò le previsioni ufficiali in termini di importi rientrati e di gettito. Nel caso del 2003, invece, per quanto riguarda il secondo scudo fiscale, i risultati furono inferiori alle previsioni ufficiali.

Infine, l'ultimo punto oggetto di dibattito riguarda il modo con cui raffrontare tale provvedimento, che agevola il rientro dei capitali detenuti all'estero, con quelli adottati da altri Paesi.

Occorre in proposito ricordare che anche in altri Paesi sono state introdotte misure che favoriscono l'emersione spontanea di queste attività detenute illecitamente all'estero: tra questi voglio ricordare gli Stati Uniti, la Francia e il Regno Unito. Sotto il profilo fiscale, i provvedimenti adottati da questi Paesi mostrano differenze rilevanti rispetto allo scudo fiscale italiano. Si tratta, infatti, di provvedimenti che non prevedono l'anonimato del contribuente e nei quali l'emersione comporta il pagamento dell'intero ammontare delle imposte dovute e non versate, inclusive degli interessi per ritardato pagamento. A queste somme si aggiunge talvolta una sanzione, seppur ridotta, rispetto a quanto previsto ordinariamente dalla legislazione tributaria. In altre parole, la sanzione prevista dalla legislazione tributaria ordinaria sarebbe molto al di sopra di quella che viene effettivamente fatta pagare, ma comunque si richiede il versamento di tutte le im-

poste arretrate e degli interessi sulle stesse. In alcuni Paesi non si applicano poi le sanzioni penali ed amministrative previste per questi reati.

BALDASSARRI (*PdL*). Signor Presidente, signor Governatore, mi pare di cogliere in questa sua audizione, ma anche in altri suoi precedenti interventi, un messaggio di fondo secondo cui la politica economica non deve essere agganciata a iniziative che aumentano il *deficit* o il debito pubblico per ridurre tasse o aumentare spese. Considerato il debito pubblico italiano e i vincoli in tal senso posti a livello europeo non è infatti questa una politica economica percorribile. Ciò detto, mi sembra di aver compreso che da queste premesse lei tuttavia non tragga la conclusione di una morte della politica economica, ma intraveda, piuttosto, una solida base di appoggio per una sana politica economica, ovvero quella che – lo ripete da tempo – mira a ridurre la spesa corrente per creare spazi di riduzione della pressione fiscale e di aumento degli investimenti pubblici sempre però in una condizione di sostanziale equilibrio finanziario. Anzi, la spinta sulla crescita esercitata da una manovra di questo tipo potrebbe determinare un effetto positivo sinergico anche in termini di rientro del *deficit* e, soprattutto, del debito pubblico.

Se questa mia interpretazione è corretta, allora il dato di fondo di fronte al quale ci troviamo è che non più tardi di tre anni fa questo Paese aveva il 40,4 per cento di pressione fiscale, il 49 per cento di spesa pubblica complessiva e un disavanzo attorno al 3 per cento. Ciò vuol dire che non più tardi di tre anni fa il totale delle entrate si attestava intorno al 46 per cento del prodotto interno lordo. Secondo invece i dati relativi al 2008 la spesa pubblica oggi ammonta al 53 per cento del PIL, le entrate complessive si attestano al 48 per cento, mentre la pressione fiscale supera il 43 per cento (43,4 per cento) del prodotto interno lordo, come del resto da lei confermato. Il che significa che negli ultimi tre anni si è registrato un aumento della operazione di intermediazione dello Stato nell'economia stimabile in circa 3,5 punti percentuali sul versante delle entrate e in circa 4 punti su quello delle spese.

Pur non intendendo fare polemiche, le date cui ho fatto riferimento mostrano tuttavia con chiarezza quali sono i Governi che negli ultimi tre anni hanno preso le decisioni che hanno condotto all'attuale situazione; tengo anche a sottolineare che a livello internazionale da parte degli economisti si sostiene che ogni punto percentuale di aumento dell'intermediazione dello Stato nell'economia, a *deficit* zero e a debito zero, indipendentemente dall'impatto finanziario, tenda a deteriorare la crescita potenziale di qualunque sistema economico nel mondo in una percentuale stimata tra lo 0,3 e 0,4 per cento; il che spiega la ragione per cui la crescita potenziale che fino a tre anni fa era stimata all'1,7-1,8 per cento, oggi si aggira intorno allo 0,7-0,8 per cento.

Sulla base di questa breve premessa vorrei formulare alcune domande.

Ritiene che se fossimo entrati nella attuale crisi nelle stesse condizioni in cui eravamo tre anni fa, probabilmente la politica economica

avrebbe potuto agire in situazioni migliori di quelle che si trova invece a dover affrontare?

Se ho ben compreso, lei in sostanza afferma che nei prossimi 3 o 4 anni, se pur con calma, progressivamente e nei limiti del possibile, dovremmo tornare ai dati del 2006, sia in termini di riduzione della spesa corrente, che di spazi per ridurre la pressione fiscale e per aumentare gli investimenti; inoltre, a seguire, dopo questo DPEF, l'indicazione che lei mi sembra fornire è quella di una manovra di politica economica da spalmare nei prossimi due o tre anni che preveda una riduzione annuale della spesa corrente dell'1 per cento.

Da questo punto di vista si pone un interrogativo che è più che altro rivolto a noi, ma sul quale mi interesserebbe molto conoscere il giudizio del Governatore. Come è noto, la metà di quel 53 per cento di spesa pubblica complessiva non è dovuto alle amministrazioni centrali, ma rientra nelle competenze delle Regioni e degli enti locali; inoltre, negli ultimi anni al consistente impegno profuso a livello di amministrazione centrale e di Ministeri in direzione del contenimento della spesa pubblica, ha corrisposto però una crescita poco controllata – per non dire incontrollata – della spesa delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti decentrati sul territorio soprattutto per ciò che attiene la spesa sanitaria, di totale competenza delle Regioni.

Il federalismo fiscale è lo strumento che nel medio e lungo termine e strutturalmente dovrebbe riportare sotto controllo la situazione, tuttavia, per i prossimi due o tre anni, nei quali non possiamo ipotizzare un effetto immediato del federalismo fiscale posto che sarà ancora in fase di attuazione, non ritiene opportuno ridefinire per grandi linee essenziali – in particolare per ciò che attiene la spesa sanitaria – il patto Stato-Regioni?

Diversamente, infatti, non vedo spazi per attuare quella indicazione implicita che lei forniva in riferimento alla politica economica da attuare nei prossimi due o tre anni.

La terza e ultima domanda riguarda l'importante questione da lei sollevata a proposito di come Italia uscirà dalla crisi. Certamente ne uscirà con un debito maggiore, con più età e con meno patrimonio da vendere. Questo è quello che lei ha detto. Credo anche che queste tre condizioni determinino ancora di più la valenza e l'urgenza di quelle manovre – da lei indicate – che riguardano la ricomposizione del bilancio, in termini di spesa corrente, la tassazione e gli investimenti, e questo proprio perché alla fine della crisi è probabile che quelle tre condizioni rispetto magari a dieci anni fa siano ulteriormente peggiorate.

Pertanto, senza dare colpe a precedenti Governi – al riguardo i dati oggettivi ed il tempo trascorso dimostrano quanto verificatosi – la responsabilità odierna della classe dirigente del Paese, pur nei diversi ruoli (maggioranza, opposizione, Governo) è quella di affrontare la situazione a partire dai dati contabili reali.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, signor Governatore, premesso che apprezziamo la sollecitazione da lei effettuata in dire-

zione dell'attuazione di riforme strutturali di contenimento della spesa, vorrei porle due questioni.

La prima riguarda l'andamento futuro del costo del debito: nella relazione si fa un cenno a previsioni di crescita dell'inflazione, ma al riguardo vorremmo avere qualche informazione ulteriore dal suo punto di vista privilegiato in ordine all'entità e ai tempi del suddetto fenomeno, posto che la sua incidenza sul costo del debito è decisamente rilevante.

La seconda questione è relativa alla restrizione del credito che c'è e permane sia per quanto riguarda le aziende che per i privati cittadini. Per ciò che concerne questi ultimi, siamo passati da una fase in cui si erogavano mutui a chiunque, anche al 110 per cento, ad una restrizione decisamente eccessiva, che blocca le compravendite. I primari istituti bancari, per esempio, non concedono più mutui tramite intermediari, ma solo diretti, con ulteriori restrizioni e conseguenti problemi per le famiglie.

Per quanto riguarda le aziende, la questione è nota; anche la relazione dell'ISAE – che oggi abbiamo avuto modo di ascoltare – lamenta come la negazione di concessione di crediti alle aziende risulti raddoppiata rispetto all'anno scorso.

Vorrei conoscere al riguardo la sua opinione, e sapere che cosa possa e intenda fare la Banca d'Italia in tal senso.

FERRARA (*PdL*). Signor Presidente, in apertura del mio intervento preannuncio che la mia domanda sarà incentrata sull'influenza della politica di cambio sul fronte della ripresa mondiale.

Il quadro di finanza pubblica è delineato a legislazione vigente e il Governatore ci ha riferito che gli elementi che possono contribuire a migliorare il dato previsionale consistono nell'innovazione dell'assetto statale, nel mantenimento dello Stato sociale, nel supporto alla domanda e nel miglioramento dell'offerta del prodotto, grazie anche ad un maggiore ed efficiente investimento, che potrebbe essere sostenuto dagli effetti dello scudo fiscale.

Questo, però, si colloca in un contesto internazionale nel quale possiamo essere influenti – così come possono esserlo tutti gli altri Stati e soprattutto i tre grandi blocchi (quello americano, quello orientale e quello europeo) – ma certamente non tanto quanto potrebbe esserlo una «politica monetaria» dell'Unione europea.

So bene che lei, professor Draghi, ha un'idea precisa in proposito, posto che ad una domanda simile rivolta in passato ha sottolineato l'opportunità che il valore della valuta venga determinato dal mercato. Sappiamo bene, però, che nella realtà spesso questo non accade e che sul tema di una giusta valutazione dell'euro rispetto al dollaro, si misurano idee molto diverse, tra cui quella di chi sostiene che un cambio sostenuto a livello politico potrebbe giovare all'Europa rispetto all'America ai fini di una più veloce e migliore ripresa. Ciò consentirebbe di operare con più efficacia di quanto si stia facendo negli Stati Uniti che, come è noto, debbono affrontare problemi legati ad un assetto finanziario diverso, avendo investito ingenti risorse, circa l'81 per cento del PIL – come il Regno

Unito – per aiutare il sistema finanziario, cosa che invece non è avvenuta in Europa, posto che i nostri investimenti si attestano al 3 per cento, quelli della Francia al 18, mentre la Germania oscilla tra il 13 ed il 15 per cento.

Quindi, se l'assetto finanziario è questo, è probabile che un aiuto all'esportazione offerto da una determinata politica monetaria potrebbe far riprendere l'economia mondiale. Nel merito quale è l'opinione della Banca d'Italia?

BARBOLINI (*PD*). Signor Presidente, desidero anch'io esprimere il mio apprezzamento per l'organicità e la qualità dei dati e delle riflessioni che il Governatore ci ha fornito.

Nel mio intervento, tornerò su un tema che è stato già proposto, rispetto al quale vorrei sviluppare qualche ulteriore considerazione, soffermandomi sul particolare aspetto rappresentato dall'evasione e l'elusione fiscale.

A mio avviso, un dato al riguardo assolutamente inquietante è quello relativo al calo delle entrate (sia quelle già definite con l'assestamento di bilancio, sia quelle inserite come previsioni nel DPEF), probabilmente riferibile non solo all'andamento della situazione congiunturale ed economica. Questo è infatti quello che ho creduto di interpretare nel cenno effettuato dal Governatore al divario tra il gettito dell'IVA e l'andamento della base imponibile di questo tributo. Mi pare che con esso abbia voluto richiamare l'attenzione su questo aspetto, nel quale credo possa annidarsi il rischio della ripresa, o addirittura della crescita dell'evasione e dell'elusione fiscale, così come per l'andamento della crisi, che può accentuare i fenomeni di economia sommersa.

Tracciato questo quadro di riferimento e premesso che a mio personale avviso gli scudi fiscali – soprattutto fatti in salsa italiana – non servono a promuovere lo spirito civico, né a premiare la lealtà fiscale dei cittadini e delle imprese, le chiedo se siano credibili le dichiarazioni di intenti contenute nel DPEF, circa la possibilità di recuperare gettito attraverso un ulteriore, maggiore impegno nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

Vorrei capire in quali termini questo si sostanzia e soprattutto, non ritiene che queste dichiarazioni di intenti sarebbero più affidabili se venissero ripristinate misure come la tracciabilità dei pagamenti o per la riduzione della moneta circolante? Sono questi infatti i provvedimenti che a mio avviso potrebbero contribuire effettivamente a far emergere quanto altrimenti sfugge ai controlli delle banche dati, che pure sono così sofisticate, ma che faticano a intercettare determinate situazioni, se i flussi non sono ricostruibili, e certificati.

BONFRISCO (*PdL*). Signor Presidente, sarò rapidissima nel ringraziare il governatore Draghi per la sua interessantissima illustrazione, che mi è sembrata essere perfettamente in linea con quanto abbiamo ascoltato oggi pomeriggio da parte del Ministro dell'economia e delle finanze. In essa ho riscontrato, infatti, una rispondenza totale riguardo alle tre que-

stioni fondamentali affrontate oggi dal ministro Tremonti. Mi riferisco nello specifico: alla tenuta sociale, come principale iniziativa di politica economica che questo Governo ha inteso intraprendere nei confronti di una crisi già avvertita o comunque già individuata dal precedente DPEF come un rischio possibile; alla tenuta dei conti pubblici, come condizione fondamentale per poter mettere in campo qualsiasi tipo di intervento e di iniziativa di riforma, anche strutturale, del Paese, nei mesi e negli anni a venire; infine all'emergenza della liquidità e del credito, rispetto alla quale è stata presa d parte del Governo la prima iniziativa ben meditata e ben realizzata, non solo a nostro parere, ma anche ad avviso di tutte le principali istituzioni economiche internazionali.

Ricollegandomi brevemente alle domande poste dal senatore Garavaglia, aggiungerò un quesito in ordine alla responsabilità sociale delle banche – un aspetto credo a lei molto familiare – nell'affrontare insieme al sistema Paese gli effetti di questa crisi, ivi compresi quelli prima ricordati dal senatore Legnini, che abbiamo di fronte. Credo, infatti che attraverso l'impegno e le iniziative del Governo – sia quelle già prese che quelle ancora da mettere in campo – ma anche di altre istituzioni, ivi compresa la Banca d'Italia, sia necessario rimediare per quanto possibile a quest'autismo della comunicazione in ordine a mutui, fidi, prestiti e, in sostanza, a quel grande sostegno finanziario senza il quale nessun sistema economico potrà mai riprendersi.

DRAGHI. Signor Presidente, le domande che mi ha rivolto il senatore Baldassarri esprimono preoccupazioni che trovano la Banca d'Italia del tutto consenziente, fondamentalmente le stesse che abbiamo manifestato negli anni scorsi in numerose occasioni.

Ciò detto, vorrei però formulare due precisazioni di tipo quantitativo: è vero che negli ultimi anni si è verificato un fortissimo aumento nella percentuale delle spese e delle entrate sul prodotto; questo, però, oltre ad essere un aumento in parte discrezionale, frutto di quella che lei ha definito «l'intermediazione finanziaria dello Stato nell'economia», nell'ultimo anno è stato essenzialmente determinato dalla caduta del PIL.

L'aumento delle spese primarie correnti in termini reali del 2 per cento l'anno è purtroppo un'eredità che ci portiamo dietro perlomeno da dieci anni; da questo punto di vista, i lettori di documenti in cui ci si impegna a realizzare forti riduzioni delle spese per gli anni futuri, provano in genere grande ammirazione nei confronti di coloro che assumono tali impegni. A fronte dell'impegno a drastiche e drammatiche riduzioni per l'anno venturo, infatti, vi è una storia che purtroppo non corrisponde solo a quella degli ultimi tre anni, bensì degli ultimi dieci o forse anche 15 anni! Quindi, il raggiungimento di tale obiettivo si può ottenere, a mio parere, con una rivisitazione molto dettagliata, meticolosa e attenta delle regole di determinazione delle spese; come già evidenziato è assolutamente indispensabile porsi tale obiettivo e anche orientare la politica economica a questo fine, ma ciò richiede un lavoro di lunga lena.

Sono poi completamente d'accordo sul fatto che la responsabilità dell'aumento delle spese sia oggi da attribuirsi, se non esclusivamente, principalmente all'aumento della spesa decisa dagli enti locali, ed è per questa ragione che ormai da diverso tempo la Banca d'Italia si è espressa favorevolmente nel senso di un ricongiungimento delle capacità e dell'autonomia impositiva con la decisione della spesa che si realizza nell'attuazione del federalismo fiscale. Condivido quanto in proposito osservato dal senatore Baldassarri quando sostiene che la suddetta attuazione debba avvenire senza un aumento generalizzato delle imposte, a meno di non voler tornare al punto di partenza e quindi rinunciare a perseguire l'obiettivo.

Concordo poi pienamente sul fatto che tutto questo si possa fare soltanto attuando un piano di riforme strutturali che portino alla revisione delle regole di spesa corrente, ma anche a tutte quelle riforme strutturali a cui ho accennato rapidamente nella parte finale della relazione.

Di particolare complessità è la domanda posta dal senatore Garavaglia relativamente ai tassi a lunga scadenza. Le componenti che determinano questo tipo di tassi sono: il tasso d'inflazione, l'aumento del tasso reale d'interesse, i *deficit* pubblici a livello mondiale e la componente del rischio.

Le previsioni d'inflazione sono molto modeste per i mesi a venire e direi anche per il prossimo anno e mezzo e quindi l'impatto di aumenti di inflazione sul tasso a lunga scadenza al momento non sembra essere rilevante. È vero, però, che le aspettative di inflazione a medio e lungo termine sono rimaste invariate rispetto alla crisi; per cui, mentre c'è stata una caduta dell'inflazione a breve, addirittura con tassi d'inflazione negativi per alcuni mesi, le aspettative d'inflazione a cinque anni e oltre sono rimaste intorno al 2 per cento e sono poi queste a determinare l'effetto sui tassi a lunga scadenza. Se si dovesse, ad esempio, tornare a forti e prolungati aumenti del prezzo del petrolio, come quelli che si sono avuti negli anni passati, che minacciano di scardinare queste aspettative, l'effetto sui tassi a lunga scadenza sarebbe immediato.

Per quanto riguarda le prospettive di ripresa della crescita, occorre osservare che non appena queste ultime si consolideranno – come speriamo avvenga presto – si avrà di per sé un aumento dei tassi reali d'interesse e quindi dei tassi a lunga scadenza.

Il terzo aspetto, che in un certo senso è quello più visibile di tutti, è l'enorme, straordinario, drammatico aumento di offerta di titoli pubblici da parte di tutti i Governi del mondo, laddove i livelli di debito pubblico salgono a cifre che in alcuni Paesi si erano raggiunte solo in occasione dei picchi storici coincidenti con il secondo Dopoguerra o dopo la Guerra di Corea. Questo, chiaramente, aumenterà l'offerta di titoli di debito pubblico sul mercato mondiale, creando necessariamente una pressione sui prezzi delle nuove emissioni di titoli e, implicitamente, anche sui tassi. Questo è un aspetto oggi ancora non visibile, in quanto le relative misure non sono ancora arrivate a piena calibrazione e la necessità di finanziarle è ancora da venire, purtuttavia si tratta di misure già scritte e quindi sappiamo per certo che nei prossimi mesi si determineranno tali effetti.

Anche per quanto riguarda il rischio occorre considerare che, quanto più la ripresa si consolida, tanto maggiore torna ad essere «l'appetito» da parte degli operatori ad assumere rischi e a investire i loro mezzi in titoli emessi dalle imprese e dalle società private e a spostare fondi dal settore pubblico a quello privato; ciò creerà, a sua volta, una diminuzione dei prezzi dei titoli pubblici e un aumento dei loro tassi.

Questi quattro fattori cui ho fatto cenno prenderanno, a mio parere, forza e vigore non appena le prospettive di ripresa si consolideranno. Questo è a grandi linee il quadro temporale rispetto al quale bisogna prepararsi prendendo misure adeguate.

Mi devo scusare con il senatore Legnini perché avevo ommesso di rispondere alla sua domanda sul credito, per altro analoga a quelle poste dalla senatrice Bonfrisco e dal senatore Garavaglia. In proposito occorre dire che il rallentamento del credito è sicuramente molto forte: a maggio 2009 la crescita sui 12 mesi dei prestiti al settore privato è scesa di 6 punti percentuali, attestandosi al 3 per cento rispetto al 9,6 del settembre 2008. Con riferimento ai tre mesi più recenti, la crescita è diventata negativa, cioè i crediti sono diminuiti in termini assoluti di un punto percentuale; essa è rimasta essenzialmente positiva o comunque vicina allo zero per le famiglie ed è diminuita per tutti gli altri comparti. Rispetto al resto dell'area dell'euro, si riscontrano comportamenti simili anche se non esattamente uguali.

I prestiti complessivamente erogati dai primi cinque gruppi bancari per dimensione hanno registrato una contrazione del 3,2 per cento sui 12 mesi, mentre quelli concessi da tutte le altre banche (medie, piccole e piccolissime) continuano a espandersi a ritmi sostenuti, con incrementi pari a quasi il 7 per cento. Naturalmente la caduta da parte degli istituti maggiori non è compensata in termini assoluti dall'espansione delle banche minori. A questo rallentamento ha concorso in primo luogo la diminuzione della domanda a seguito dei minori investimenti industriali e immobiliari e dei minori consumi di beni durevoli. Per il credito alle imprese, il cui fabbisogno finanziario resta elevato, si registra anche un irrigidimento dei criteri utilizzati per la concessione di prestiti, ascrivibile principalmente al deterioramento del quadro economico e al connesso incremento della percezione del rischio. Mi soffermerò più avanti sui rischi che le banche stanno attualmente assumendo. Facendo invece un passo indietro, occorre considerare che le banche non prestano o perché non hanno capitale sufficiente e devono mantenere un rapporto tra il loro capitale e i prestiti che concedono, o perché non riescono a fare «provvista», cioè a rifornirsi di mezzi finanziari, per cui la raccolta è debole, o perché la percezione del rischio è tale per cui si convincono, a torto o a ragione, che le somme che danno in prestito non saranno rese.

Le banche italiane, ad oggi, hanno dei livelli di capitale ampiamente superiori ai minimi regolamentari, ma stanno andando incontro ad un periodo in cui le sofferenze aumenteranno notevolmente, anzi stanno già aumentando.

Non dimentichiamo che nel periodo di recessione all'inizio degli anni Novanta, il picco di sofferenza per le banche è stato raggiunto due anni dopo la fine della recessione stessa. Questo è un altro aspetto del problema relativo alla ripresa della crescita che dobbiamo tenere presente. Infatti, un sistema creditizio che non è in grado di tenere il passo con la crescita costituisce un fattore di rallentamento per la stessa ripresa.

Oggi, comunque, anche se le banche dovrebbero impegnarsi maggiormente, la dotazione di capitale del sistema bancario italiano è sufficiente e lo è anche in prospettiva.

La raccolta, invece, nel lungo periodo compreso tra l'agosto 2008 (o forse anche prima) e i mesi di febbraio-marzo 2009, è diventata indubbiamente molto più costosa e scarsa. I canali di approvvigionamento delle banche, anche quelle italiane, sono ovviamente i depositi – e per fortuna in questo campo le nostre banche hanno una base di raccolta molto solida – e l'interbancario che però per alcuni mesi si è completamente fermato. Il terzo canale è costituito dalle emissioni di obbligazioni, che quest'anno registrano una ripresa, ma che sono rimaste ferme per parecchio tempo. Il quarto canale, ancora bloccato, è quello delle cartolarizzazioni dei crediti. Occorre considerare che quest'ultimo è un canale importantissimo per la ripresa del credito. Naturalmente non dobbiamo tornare alle cartolarizzazioni precedenti alla crisi, che erano malfatte, opache, e nella sostanza costituivano uno strumento rischioso perché poco trasparente. Le cartolarizzazioni devono essere ben fatte, trasparenti e comprensibili perché, ripeto, rappresentano un canale essenziale per il credito, del quale però non si nota ancora una ripresa. Oggettivamente esiste una certa difficoltà nella raccolta che tuttavia, negli ultimi due o tre mesi, si è attenuata grazie alla parziale ripresa dell'interbancario e alle enormi iniezioni di liquidità della Banca centrale europea.

Dunque resta il terzo fattore, cioè il rischio. La percezione del rischio da parte delle banche oggi è certamente maggiore rispetto a due anni fa. Per far riprendere il flusso del credito bisogna chiedersi come è possibile ridurre la percezione del rischio da parte del sistema bancario. Una prima risposta viene anche dai dati: il fatto che le banche piccole e medie vedano aumentare notevolmente la loro quota di mercato significa che le banche vicine al cliente, che lo conoscono o lo hanno seguito negli ultimi anni, tendono a concedere prestiti anche se il cliente è in difficoltà, proprio per aiutarlo a superare il periodo di crisi. Dove invece il processo di erogazione del credito è automatizzato, per la dimensione della banca, oppure perché si è perso il controllo del territorio o, ancora, perché il funzionario locale ha bisogno dell'autorizzazione della sede centrale, è tutto fermo e si assiste a blocchi di erogazione del credito, piuttosto che a ritardi nei finanziamenti che talvolta giungono quando ormai i rischi si sono realizzati. Questo è un problema che va sicuramente affrontato e al riguardo – e con ciò rispondo anche alla senatrice Bonfrisco – la vigilanza della Banca d'Italia è costante.

È però necessaria un'ulteriore considerazione e nel merito intendo richiamarmi ad una proposta avanzata dalla Banca d'Italia intervenendo in

sede Forex lo scorso febbraio. Mi riferisco cioè alla possibilità di attenuare la percezione del rischio condividendo, in qualche modo, il rischio stesso con le banche, cioè offrendo loro un'assicurazione parziale sul rischio di credito per una piccola parte di esso. La proposta della Banca d'Italia prevedeva che per tutti i nuovi crediti, e solo per i nuovi, una percentuale del rischio, diciamo il 5 per cento, venisse assicurata dallo Stato. Comunque ora non voglio che l'attenzione si focalizzi troppo su questa proposta, posto che facendone menzione ho inteso solo indicare l'area di intervento. Altre strade, comunque, non sembrano offrire garanzia di grandi risultati.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Ferrara sul cambio, il nostro Paese – così come del resto la Germania e tutti i Paesi esportatori dell'area dell'euro – ovviamente vorrebbe avere un cambio sempre favorevole alle proprie esportazioni che però non sempre risulterebbe tale anche per le esportazioni degli Stati Uniti. Quindi noi vorremmo, in realtà, che gli Stati Uniti tornassero ad importare come hanno fatto negli ultimi anni, quando sostanzialmente sostenevano fino al 50 per cento della crescita mondiale. Non dimentichiamo questo dato: per un lungo periodo, dai sei agli otto anni, gli Stati Uniti hanno sostenuto il 50 per cento della crescita mondiale con le loro importazioni. Allo stesso tempo, però, la crescita degli squilibri in particolare quella del *deficit* di parte corrente è assai preoccupante.

Ne consegue che non possiamo, da una parte, avere equilibrio nella spesa di parte corrente americana, con un tasso di risparmio del consumatore in salita (è salito di sei punti percentuali in un anno e mezzo) e allo stesso tempo, dall'altra, avere le nostre esportazioni in crescita! Forse, potremo parzialmente compensare con le esportazioni in Cina ma ciò non risolverebbe il problema europeo. Questo è il motivo per cui è difficile pervenire ad un cambio ideale che concili la crescita del risparmio, il riequilibrio della spesa di parte corrente negli Stati Uniti, la ripresa delle esportazioni europee e, quindi, della crescita in Europa.

FERRARA (*PdL*). Anche per il fatto che il nostro interesse non collima con quello tedesco. Come ha dichiarato lo stesso ministro Tremonti oggi pomeriggio, la nostra capacità manifatturiera si sta avvicinando a quella tedesca, ma non è ancora allo stesso livello, ed è per questa ragione che il nostro interesse potrebbe essere diverso da quello tedesco.

DRAGHI. Siamo due Paesi che puntano sulle esportazioni per la ripresa della crescita. Molte delle nostre esportazioni sono peraltro destinate alla Germania e questo comporta i distinti interessi cui lei ha fatto riferimento. Comunque, entrambi i Paesi beneficerebbero di un cambio più debole dell'euro nei confronti del dollaro.

FERRARA (*PdL*). Noi probabilmente molto di più della Germania.

DRAGHI. Dipende anche dalla composizione della domanda.

BARBOLINI (PD). Signor Governatore, mi interessava richiamare la sua attenzione sulla questione dell'evasione fiscale.

DRAGHI. Per quanto riguarda l'evasione fiscale, occorre osservare che le entrate complessive sono in costante decrescita ma, come è stato detto, il loro deterioramento sta rallentando. Il dato di giugno dovrebbe essere infatti in controtendenza e sembra segnalare un rallentamento ulteriore del deterioramento. Quando però esaminiamo più in dettaglio le entrate derivanti dall'IRES e dall'IVA, notiamo un deterioramento costante. Anche quando la caduta del gettito è molto più marcata rispetto alla caduta della base imponibile sottostante, occorre comunque essere molto cauti nell'inferire la conclusione che ciò sia dovuto all'evasione fiscale. In generale, durante un ciclo economico di marcata crescita, il gettito tende a crescere maggiormente del prodotto. Allo stesso modo, in caso di ciclo economico negativo, il gettito tende a diminuire maggiormente rispetto al prodotto. Per questo motivo ritengo di dover suggerire una nota di cautela a riguardo. Chiaramente, non si possono escludere mutamenti del comportamento dei contribuenti dato che, in situazioni come questa, molti dei nostri paradigmi culturali cambiano e mutano anche più rapidamente quelli di cui non siamo molto convinti. Non si può escludere, dunque, che ci possa essere un mutamento dei comportamenti, ma nel merito occorre molta cautela. In ogni caso i prossimi mesi ci forniranno altri dati e altre osservazioni per arrivare ad una visione più certa della situazione.

BALDASSARRI (Pdl). Signor Presidente, lei ha fatto riferimento alla possibilità di una percentuale (5 per cento) di garanzia assicurata dallo Stato al fine di attenuare la percezione del rischio del sistema bancario. Francamente credo che un intervento in tal senso potrebbe essere attuato da parte della Banca centrale europea nell'interbancario ai fini di un rafforzamento del settore e per garantire i rapporti tra le banche.

In secondo luogo, se è vero che esiste il problema del *deficit* estero americano, che è la vera radice dello squilibrio di questi 10 anni, in questo caso, il vero squilibrio è però il *pegging* dello yuan cinese sul dollaro americano. Proprio pochi giorni fa si è tenuto il G8 ed è in tali sedi e quindi sul piano internazionale che andrebbe a mio avviso posto questo grande tema del riequilibrio dell'economia mondiale e della ripresa della crescita. Diversamente l'Europa rischia di trovarsi sospesa nel mezzo e quindi di vedere un apprezzamento dell'euro, non tanto in funzione del riequilibrio del debito estero americano, quanto, addirittura, del vantaggio francamente gratuito ed eccessivo della competitività cinese che, peraltro, ne trarrebbe un risparmio enorme, laddove se la Cina lasciasse fluttuare la sua moneta, il *renminbi* si apprezzerrebbe sicuramente nei confronti dell'euro e forse anche rispetto al dollaro.

DRAGHI. Per quanto riguarda il primo punto da lei evidenziato, senatore Baldassarri, potrebbe configurarsi certamente un intervento in tal senso da parte della BCE.

A chi mi chiedeva come abbia agito la Banca d'Italia, rispondo quindi che abbiamo fatto proprio questo e cioè nei momenti in cui era più difficile per le banche reperire liquidità nel settore interbancario, abbiamo utilizzato un'istituzione esistente, cioè questo piccolo mercato interbancario che fa riferimento a piccole banche, provvedendo sostanzialmente a garantire gli scambi tra queste ultime. Le cose da questo punto di vista finora sono andate bene e continuano a procedere in questa direzione; infatti, pur trattandosi di interventi di dimensione relativamente limitata, sembra che siano stati accolti con grande soddisfazione, in particolare dagli operatori più piccoli.

Evidentemente la BCE non ha ritenuto che fosse possibile adottare una misura di questo tipo a livello europeo, tra l'altro non sarebbe stato molto semplice dato l'elevato livello dei collaterali da appostare e i problemi connessi con la loro suddivisione tra i vari Paesi.

BALDASSARRI (*PdL*). Si trattava però di quel 5 per cento di garanzia...

DRAGHI. Mi stavo riferendo al settore interbancario europeo.

Sul secondo punto da lei sollevato, senatore Baldassarri, sono d'accordo. Indubbiamente conosciamo tutti la complessità della questione perché il tasso di cambio della moneta cinese è legato anche all'enorme saldo attivo accumulato dalla Cina nei confronti degli Stati Uniti ed è anche per questa ragione che non è semplice fare pressione ai fini di una sua modifica.

PRESIDENTE. Congedo e ringrazio il governatore Draghi per il contributo offerto ai nostri lavori.

(I lavori, sospesi alle ore 21,50, riprendono alle ore 21,55)

Presidenza del presidente della V Commissione della Camera dei deputati GIORGETTI

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

È presente il presidente della Corte dei conti, dottor Lazzaro, accompagnato dai dottori Paleologo, Mazzillo, Pala e Flaccadoro, ai quali do il benvenuto. Scusandomi con i nostri ospiti per il ritardo dovuto, purtroppo, al calendario dei lavori parlamentari di Camera e Senato che ci è decisamente ostile, li ringrazio per la presenza e cedo loro subito la parola.

LAZZARO. Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, a partire dalla seconda metà del 2008 la crisi internazionale ha prodotto effetti negativi sull'economia e sui conti pubblici di tutti i principali Paesi.

Il disavanzo pubblico e il debito sono tornati a salire rapidamente, l'arresto nella crescita del prodotto rende più difficile il riequilibrio delle finanze pubbliche.

In queste condizioni si è posto in tutti i Paesi il problema di come mantenere un giusto bilanciamento fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di bilancio pubblico, dall'altro.

La gravità della crisi economica in atto ha indotto alcuni Paesi ad adottare provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici, già gravati dagli effetti del ciclo economico negativo. Per il 2009 il livello del disavanzo pubblico è atteso salire oltre il 10 per cento del PIL nella media dei Paesi industrializzati e oltre il 5 per cento in Europa. Stati Uniti, Giappone, Francia e Spagna registreranno disavanzi molto ampi, nettamente al di sopra del saldo, pur negativo, previsto per l'Italia. Un ulteriore peggioramento è previsto per il 2010 negli Stati Uniti, in Giappone e in Europa.

Una ponderata valutazione della condizione dei conti pubblici ha suggerito scelte prudenti nel nostro Paese, soprattutto per il permanere di un debito pubblico assai elevato. In particolare, la cautela impiegata nella politica di bilancio si riconnette al rischio concreto che la percezione di un disavanzo molto elevato possa tradursi in una pressione al rialzo sui differenziali di rendimento dei titoli di Stato e, dunque, in un aumento della spesa per interessi e in una ripresa della crisi finanziaria. Inoltre, l'impatto del ciclo economico negativo ha messo in maggiore evidenza l'alto grado di rigidità del bilancio in Italia, che a sua volta comprime i margini di manovra nel breve periodo. La flessione del PIL, infatti, ha prodotto una ricomposizione della struttura del bilancio nella quale si accentua il peso relativo di alcune componenti della spesa corrente (in particolare le prestazioni sociali), che contribuiscono a spiegare la crescita del disavanzo 2009 (rispetto al 2008) per una quota tre volte superiore alla caduta del gettito fiscale.

La non favorevole posizione relativa dell'Italia si è andata gradualmente formando durante tutto il periodo successivo all'avvio dell'Unione monetaria europea. Un anno fa, sempre in occasione dell'audizione sul DPEF, la Corte aveva illustrato come nel decennio di vita dell'UME il confronto con i nostri principali *partner* (in particolare, Germania e Francia) evidenziasse il relativo insuccesso della politica di bilancio in Italia, da riferire specificamente alla difficoltà di conseguire un efficace controllo della spesa corrente primaria.

Mentre, infatti, negli altri Paesi il peso della spesa primaria sul PIL si riduceva significativamente nel decennio *post* 1997, in Italia si è registrato un aumento che ha in gran parte assorbito l'imponente risparmio di spesa per interessi sul debito favorito dall'integrazione nell'area dell'euro. Nel contempo, l'esigenza di rispettare le rigide regole del Patto di stabilità e

crescita ha reso inevitabile il graduale ritorno della pressione fiscale sugli elevati livelli sperimentati al momento del massimo sforzo fiscale imposto dall'ammissione all'Unione monetaria europea all'UME.

I più ristretti margini di manovra hanno, dunque, determinato la scelta del Governo italiano di operare con apprezzabile anticipo in direzione della correzione dei conti pubblici, con una manovra restrittiva (avviata già nell'estate 2008) intesa a puntare a valori di saldo coerenti con gli effetti di peggioramento indotti dal ciclo economico, rinunciando a gravare ulteriormente sulle finanze pubbliche con interventi di sostegno dell'economia. L'Italia è l'unico, tra i grandi Paesi, ad essere entrato in recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

I provvedimenti di stimolo dell'economia e di sostegno dei redditi sono stati, successivamente e in più riprese, adottati con il vincolo di un effetto neutrale sui saldi, vale a dire con una copertura finanziaria assicurata dalla contestuale riduzione di altre spese o da aumenti di entrate.

Il DPEF 2010-2013 rappresenta in modo completo e analitico il percorso fin qui seguito per controllare i conti pubblici, prima, e per contrastare la recessione, poi.

L'abbandono esplicito – almeno in un orizzonte di medio periodo – dell'obiettivo di pareggio del bilancio delle amministrazioni pubbliche impone nuovi criteri di valutazione delle politiche di finanza pubblica, non più direttamente riferibili alle regole europee del Patto di stabilità.

L'esame del DPEF e dei quadri previsionali in esso esposti non può, pertanto, non considerare che i dati quantitativi riflettono condizioni temporanee di assoluta eccezionalità, ben evidenti nelle stime sull'economia e sulla finanza pubblica relative al 2009 e al 2010. Solo dal 2011, infatti, secondo le valutazioni del DPEF (che, peraltro, non si discostano dal «calendario della crisi» definito sia dagli organismi internazionali che dai principali istituti di ricerca) dovrebbero riproporsi le condizioni per un graduale riavvio del riequilibrio dei conti pubblici.

È pertanto opportuno che le valutazioni sull'impianto del documento programmatico, oggi all'esame parlamentare, vadano oltre la verifica dei conti nel breve periodo e tentino, invece, di esaminare le condizioni di sostenibilità della nostra finanza pubblica per il periodo successivo allo *shock* della crisi mondiale.

Il metro per orientare un primo giudizio sull'impianto della politica di bilancio del DPEF è stato in precedenza già offerto dalla Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), alla fine dello scorso aprile. In quel documento si ribadivano tre fondamentali linee guida della *fiscal policy*: un rafforzamento del processo di attuazione della *spending review* per il controllo della spesa statale; il mantenimento di meccanismi stringenti per la garanzia di un efficace concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e per il rientro degli squilibri della spesa sanitaria; la limitazione, nell'uso della leva fiscale, ad interventi diretti a ridurre l'elusione e l'evasione senza aggravii della pressione tributaria sui contribuenti in regola.

Del resto, lo sfavorevole ciclo economico esclude ora la possibilità di utilizzare la leva fiscale come strumento decisivo per la conservazione degli equilibri del bilancio pubblico. Si ripresenta, al contrario, con maggiore impellenza la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente, in una misura assai più pronunciata di quanto non sia stato realizzato negli anni passati. Un risultato che, inevitabilmente, sarà più difficile conseguire in un periodo di profonda recessione e, quindi, di sostanziali pressioni per un ampliamento della spesa pubblica.

In un orizzonte più ampio, poi, è da auspicare che gli effetti positivi delle azioni di contenimento strutturale della spesa offrano spazi maggiori per riproporre un profilo di graduale riduzione della pressione fiscale, oggi e negli anni prossimi collocata su livelli molto elevati, che costituiscono un freno alla crescita e occasione di distorsioni allocative.

Veniamo ora alle previsioni per il biennio 2009-2010. Il quadro previsionale-programmatico del DPEF si basa, come di consueto, sulla definizione di una stima di preconsuntivo relativa all'anno in corso. Per il 2009, il consolidarsi della crisi ha reso necessario correggere più volte in senso peggiorativo le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici: le nuove valutazioni registrano, su entrambi i fronti, valori di preconsuntivo nettamente meno favorevoli di quelli, già pesanti, accolti in sede di RUEF. Le indicazioni del DPEF sono, peraltro, pressoché coincidenti con quelle elaborate dall'OCSE, dalla Commissione Europea, dalla Banca d'Italia e da altri istituti. Il documento evidenzia una situazione comune alla generalità dei Paesi nella quale l'intero biennio 2009-2010 dovrebbe risultare caratterizzato da valori molto critici degli aggregati economico-finanziari: il PIL è previsto diminuire del 5,2 per cento nel 2009 e aumentare di solo lo 0,5 per cento nel 2010 (nell'area dell'euro, rispettivamente, una flessione del 4,7 per cento e un limitato recupero dello 0,2 per cento); l'inflazione segnerebbe una forte decelerazione, dal 3,2 per cento del 2008 allo 0,1 per cento del 2009 e all'1,4 per cento del 2010); l'indebitamento netto in rapporto al PIL è stimato pari al 5,3 per cento nei 2009 e al 5 per cento nel 2010 (nella media europea rispettivamente, 5,4 e 6,5 per cento); il rapporto debito/PIL aumenta nel 2009 di quasi dieci punti rispetto al 2003, raggiungendo il 115,3 per cento.

L'ampliamento del disavanzo nel 2009 sarebbe di oltre 38 miliardi (superando gli 81 miliardi), ma con un saldo primario in peggioramento ancora maggiore (oltre 43 miliardi) e, per la prima volta dal 1991, negativo. Quasi 35 miliardi del maggiore disavanzo sono da imputare alle spese al netto degli interessi, nell'ambito delle quali prevalgono i maggiori oneri correnti (20 miliardi, di cui 13 riferibili a pensioni e altre prestazioni sociali), mentre la spesa per interessi dovrebbe ridursi di circa 5 miliardi rispetto al 2008. Per le spese in conto capitale l'aumento di quasi 9 miliardi è per circa la metà determinato dalla decisione – incorporata nell'assetto di bilancio – di accelerare i pagamenti dei crediti maturati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni centrali. Si tratta di un onere di carattere non ordinario che, dunque, potrebbe non riproporsi nelle

stesse dimensioni negli anni successivi, ma che d'altra parte non va confuso con nuove spese di investimento dal più chiaro contenuto di sostegno della crescita.

Le integrazioni dei fondi apportate con l'assestamento e la previsione dell'accelerazione nei pagamenti dei debiti delle amministrazioni centrali, disposta con il decreto legge n. 78 del 2009, risultano coerenti con quanto osservato di recente dalla Corte.

In sede di relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 2008, si è, infatti, segnalato come l'inadeguata quantificazione delle risorse iscritte nello specifico fondo di riserva per far fronte alle richieste dei creditori dello Stato potesse innescare un ulteriore circuito debitorio parallelo alla gestione di bilancio, destinato a riflettersi sui prossimi esercizi finanziari.

Risulta, inoltre, confermato il giudizio espresso sulla riduzione dei termini di mantenimento in bilancio dei residui passivi disposta con la legge finanziaria per il 2008 (articolo 3, comma 36), misura che nelle stime del Governo avrebbe determinato una cospicua correzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto stimata in 1,5 miliardi nel 2008, 1,3 nel 2009 e nel 2010. Nella relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre 2007, la Corte aveva osservato che l'operazione sembrava rispondere più ad un'esigenza di gestione del bilancio, diretta a condurre le amministrazioni ad una valutazione più attenta dei residui, che ad effettivi risparmi di spesa. Questi sarebbero stati ottenuti attraverso un rallentamento dei pagamenti, e quindi con un effetto benefico sui saldi solo temporaneo.

La conferma anche per gli esercizi successivi di un'analogia politica di smaltimento dei residui, ivi compresa la reiscrizione di quelli perenti, potrebbe richiedere un adeguamento della dotazione di bilancio e un corrispondente aumento dei pagamenti.

Per il 2010 la previsione di finanza pubblica delinea miglioramenti dei saldi solo limitati (ma comunque in controtendenza rispetto al peggioramento previsto per tutti i principali Paesi): il saldo primario torna su un valore appena positivo, l'indebitamento netto resta, in rapporto al PIL, al 5 per cento, migliorando rispetto al 2009 di soli 4 miliardi; la spesa per pensioni determina un ulteriore aggravio di circa 7 miliardi rispetto al 2009, mentre il peggioramento è di oltre 9 miliardi per il totale delle spese correnti. Di oltre 7 miliardi si ridurrebbero invece le spese in conto capitale – un aggregato sul quale mi soffermerò poco più avanti – e di un importo, di oltre 6 miliardi crescerebbero le entrate complessive. Il rapporto debito/PIL aumenterebbe ancora (118,2).

La scelta esposta nel DPEF è di non operare correzioni del quadro tendenziale di finanza pubblica fino a tutto il 2010: i valori ancora elevatissimi di disavanzo e del debito sono, dunque, ritenuti coerenti con una fase di lento esaurimento della più grave crisi del dopoguerra. Solo a partire dal 2011 è giudicato opportuno riproporre il percorso di riequilibrio dei conti che, in parte, sarà favorito dal ripristino di condizioni di crescita economica.

Esaminiamo ora gli obiettivi programmatici del quadro di finanza pubblica 2011-2013. Alla base dell'impianto programmatico del DPEF vi sono tre aspetti principali, sui quali è opportuno soffermarsi: le stime sulla ripresa economica; le caratteristiche del quadro tendenziale di finanza pubblica; il livello della pressione fiscale.

Quanto alla crescita, il DPEF assume un'ipotesi d'incremento medio in termini reali del PIL del 2 per cento già a partire dai 2011. Si tratta di una valutazione più elevata di quella adottata negli scenari di medio termine attualmente disponibili. La crescita appare superiore anche rispetto a quell'assunta, in un contesto internazionale ben più favorevole, nel DPEF dello scorso anno. Lo stesso DPEF, peraltro, accompagna tale scelta con opportuni avvertimenti circa i probabili effetti permanenti della crisi sul prodotto potenziale.

Secondo l'impostazione consueta, il DPEF fissa gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli anni fino al 2013 sulla base della definizione di un quadro tendenziale del conto delle amministrazioni pubbliche per le principali categorie di entrate e di spese.

Tale quadro è aggiornato fino all'inclusione degli effetti attesi dal decreto legge n. 78 del 2009, adottato il 1º luglio scorso per il sostegno dell'attività produttiva.

A partire dal 2011 l'evoluzione tendenziale già determinerebbe una graduale riduzione del disavanzo (dal 5 per cento del 2010, al 4,4 per cento nel 2011, 4,1 nel 2012 e 3,7 nel 2013). Il saldo primario tornerebbe positivo raggiungendo il 2,3 per cento nel 2013. Il debito pubblico, al contrario, conoscerebbe solo una limitata riduzione, restando comunque, a fine periodo, superiore al livello previsto per il 2009 (117,7 contro il 115,3 del 2009).

L'evoluzione non negativa della finanza pubblica nelle proiezioni tendenziali 2010-2013 è da riferire a numerosi fattori, che non vanno sottovalutati. Oltre alle ipotesi ottimistiche sulla crescita economica e al mantenimento della pressione fiscale su un livello prossimo al 43 per cento, vi è da sottolineare che, con riguardo alla spesa delle amministrazioni centrali, il quadro tendenziale sconta una piena tenuta delle misure assunte con il decreto legge n. 112 del 2008 e con i successivi provvedimenti predisposti per la gestione della crisi. In particolare il provvedimento dell'estate scorsa disponeva una riduzione della spesa corrente e in conto capitale delle amministrazioni centrali molto radicale. La riduzione riferiva al 2011 i tagli maggiori (una riduzione delle somme destinate a interventi rimodulabili per oltre il 40 per cento) che si applicano su una area di spesa sempre più ridotta e sulla cui sostenibilità è lecito avanzare dubbi.

La spesa «aggregabile» riguarda oltre l'80 per cento delle spese per consumi intermedi e oltre il 45 per cento di quelle in conto capitale. Le difficoltà gestionali connesse a correzioni di tali dimensioni potrebbero determinare la necessità di individuare interventi sostitutivi.

Il Governo si propone di correggere l'andamento tendenziale allo scopo di contenere l'indebitamento netto al di sotto del 3 per cento già

nel 2012 (2,9 per cento), per ricondurlo su un livello ancora inferiore nel 2013 (2,4 per cento).

A tal fine, il DPEF prefigura una manovra correttiva che nel biennio 2011-2012 comporterebbe complessivamente una riduzione del saldo per circa 20 miliardi (pari all'1,2 per cento del PIL). Si tratta, naturalmente, di una correzione netta dell'indebitamento tendenziale con effetti permanenti.

Il documento rinvia, come sempre, la puntuale definizione del contenuto della manovra correttiva ai successivi documenti programmatici, limitandosi a indicare che saranno privilegiate misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e di rafforzamento degli interventi intesi ad assicurare una maggiore efficienza nella produzione di servizi. In particolare, si fa riferimento alla spesa sanitaria, per la quale si individuano ulteriori riduzioni dei costi attraverso recuperi di efficienza con l'adozione dei costi *standard*. Secondo la Corte (e in proposito si veda la scheda allegata), le ipotesi di contenimento della spesa già incorporate nelle proiezioni a legislazione vigente appaiono impegnative, quindi tali da rendere molto arduo prefigurare, almeno nel breve periodo, risparmi aggiuntivi di dimensioni significative.

Si fa solo cenno all'opportunità di affrontare percorsi condivisi di contenimento della spesa pensionistica e all'esigenza di definire l'ammontare di risorse da destinare ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

In proposito, riteniamo di dover richiamare ancora una volta l'attenzione sulla difficoltà di valutare la fattibilità della manovra di correzione dei conti pubblici in assenza di informazioni (anche tecniche) sul quadro programmatico di medio termine della finanza pubblica. Infatti, come fu esplicitamente e puntualmente evidenziato nel DPEF 2008-2012, il quadro tendenziale a legislazione vigente, che costituisce il punto di riferimento fondamentale per le indicazioni programmatiche del DPEF, necessariamente non tiene conto (per la stessa metodologia di costruzione) di importanti componenti della spesa, che tuttavia si manifesteranno nel periodo pluriennale di riferimento.

Si tratta, in particolare, di quelle categorie di spesa per le quali la copertura viene evidenziata di anno in anno con le leggi finanziarie. Ciò vale, per l'appunto, per le risorse necessarie ai rinnovi contrattuali, ma anche per gli investimenti e, in generale, per le spese in conto capitale, che nel quadro a legislazione vigente riflettono solo le autorizzazioni di spesa delle precedenti finanziarie.

Nel DPEF 2010-2013 al potenziamento delle infrastrutture attraverso un programma di nuove iniziative, sono dedicati numerosi passaggi – non sempre di agevole comprensione – dai quali sembra emergere la prospettiva di un'ampia mobilitazione di risorse finanziarie nel quadriennio.

Il quadro tendenziale, invece, segnala una caduta significativa (di quasi 11 miliardi) di tale categoria di spesa tra il 2009 e il 2013.

Occorrerebbe, quindi, che fosse resa disponibile una stima degli effetti in termini di contabilità nazionale del programma di interventi riferito a iniziative attivabili entro il 2011 (secondo la precisazione contenuta

nello stesso DPEF), che supererebbe i 30 miliardi. Tali effetti, infatti, determinando un livello di spesa maggiore rispetto alla stima tendenziale, si tradurrebbero – a parità di obiettivi programmatici di disavanzo – in un ampliamento non trascurabile della manovra di bilancio da realizzare nel periodo (al pari di quello richiesto dalla copertura degli incrementi retributivi del personale delle pubbliche amministrazioni).

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

Quanto, infine, alle linee guida in materia di entrate, il DPEF esplicita la difficoltà di conciliare il necessario controllo del disavanzo con una politica fiscale che, nel medio termine, richiederebbe, secondo lo stesso documento, una riduzione del carico attuale. Come ricordato, la previsione tendenziale 2009-2013 assume una sostanziale costanza della pressione fiscale, mentre per la copertura della manovra correttiva 2011-2013 si afferma che gli interventi non dovranno comportare un aumento della pressione fiscale a carico dei settori che rispettano le regole tributarie, puntando di conseguenza a recuperare gettito rafforzando le attuali forme di contrasto ai fenomeni di evasione e di elusione fiscale.

Sui limiti di agibilità e sulla stessa impostazione delle strategie scelte per affrontare la questione dell'evasione fiscale, la Corte ha peraltro espresso in più occasioni perplessità e rilievi critici che abbiamo ritenuto opportuno sintetizzare in una delle schede allegate. In questa sede, mi limiterò ad effettuare alcuni richiami, il primo dei quali riguarda le dimensioni del peso attribuito alla lotta all'evasione da quattro dei sei provvedimenti che hanno dato corpo alla manovra di finanza pubblica varata fra il giugno 2008 ed il giugno 2009 (la legge n. 133 del 2008, le leggi nn. 2 e 33 del 2009 e il più recente decreto-legge n. 78). Il maggior gettito intestato al contrasto dell'evasione fiscale si commisura a poco meno di 3 miliardi di euro per il 2009, ma si proietta oltre i 14 miliardi per l'insieme del triennio 2009-2011, senza considerare gli ulteriori 2,1 miliardi di gettito di cui è accreditato per il 2012 il decreto-legge n. 78 del 2009. Secondo le previsioni ufficiali, il contrasto all'evasione dovrebbe così assicurare più del 28 per cento della copertura della manovra di bilancio varata negli ultimi 12 mesi, arrivando a superare il 30 per cento nel 2010.

Il secondo si riferisce agli interrogativi che circondano non già l'opportunità e l'ampiezza potenziale dello spazio d'intervento, ma il grado e i tempi di fattibilità, nelle condizioni date, dei gettiti attesi dalla lotta all'evasione secondo le stime contenute nella relazione tecnica. Le perplessità riguardano alcune delle principali misure contenute nei richiamati quattro provvedimenti: il piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico varato con la legge n. 133 del 2008, da cui nel 2009 è

atteso un gettito di 980 milioni, pari a dieci volte quello del 2007; i controlli sulle società di grandi dimensioni, cui la legge n. 2 del 2009 assegna un recupero di gettito superiore a 1,4 miliardi in un triennio; le componenti più sostanziose del pacchetto antievasione contenuto del decreto-legge n. 78 del 2009; il recupero di gettito di 3,2 miliardi in un quadriennio, affidato a più restrittive norme sulle compensazioni e quello di oltre 2,8 miliardi nel periodo, relativo al contrasto dell'evasione ed elusione internazionale.

Il terzo richiamo è alla mancanza di adeguati meccanismi e procedure di rilevazione diretta *ex post* degli effetti stimati *ex ante*, che rende spesso opinabile qualsiasi valutazione sull'effettivo apporto della lotta all'evasione, al successo o all'insuccesso delle manovre di finanza pubblica. Solo oggi, in sede di audizione presso queste Commissioni riunite, il Ministro dell'economia ha informato di aver trasmesso al Parlamento, la settimana scorsa, la prevista Relazione sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione nell'anno 2008. In proposito, riservandosi di esaminarne i contenuti, la Corte conferma la proposta di allegare tale documento alla Relazione unificata sull'economia e la finanza (RUEF) e non più ai documenti di bilancio per l'esercizio finanziario successivo.

L'ultima notazione attiene all'esigenza di evitare che i provvedimenti ritenuti opportuni per favorire il rilancio dell'economia – come nel caso dello scudo fiscale – possano essere percepiti dai contribuenti come un segnale di allentamento del rigore fiscale, o addirittura di promessa di un nuovo condono. Se ciò avvenisse, gli effetti di deterrenza delle misure antievasione rischierebbero di essere largamente vanificati.

LEGNINI (PD). Presidente, colleghi, la relazione del Presidente della Corte dei conti è stata assolutamente esaustiva ed interessante e peraltro in linea con altre valutazioni che abbiamo ascoltato di recente da questo organo e segnalatamente dal suo Presidente.

Sono rimasto molto colpito dall'ultima annotazione relativa all'evasione fiscale, cioè dalla stima della Corte (una novità rispetto ai documenti a nostra disposizione) riguardo a quattro dei provvedimenti adottati dal Governo nell'ultimo anno, dai quali dovrebbero provenire significative risorse essenziali per operare quel seppur minimo aggiustamento dei conti pubblici previsto per i prossimi esercizi.

Mi hanno colpito altresì le valutazioni, perplesse più che critiche, espresse dal presidente Lazzaro sull'effettività delle entrate previste, oltre che sull'inesistenza di un meccanismo di controllo *ex post* sull'efficacia delle misure previste.

Naturalmente, condivido le valutazioni che ho sinteticamente riepilogato e che per me – come dicevo – costituiscono una novità. Ad esse si aggiungono quelle espresse dai Gruppi di opposizione, che ritengono vi sia stata nell'ultimo anno una progressiva attenuazione degli strumenti di contrasto all'evasione fiscale che nulla hanno a che vedere con le norme richiamate dal Presidente della Corte, attenuazione che potrebbe

già aver prodotto un effetto negativo sul livello delle entrate. Peraltro, non vi sono dati in merito, pur avendone fatto richiesta al Governo.

Non essendo poi pervenuta al Senato neppure la relazione sui risultati della lotta all'evasione cui si riferiva il Ministro dell'economia, prego il Presidente della Commissione di verificare se la stessa ci sarà trasmessa. Trattandosi, infatti, di un documento richiamato dal Ministro in quanto rilevante ai fini delle nostre valutazioni non secondarie o di dettaglio, penso sia assolutamente necessario acquisirla.

Ripeto quello che ho detto oggi: sappiamo che gran parte dell'effetto negativo sui conti pubblici, almeno per l'anno in corso, è riferibile alle minori entrate. Pertanto, se alle valutazioni perplesse della Corte dei conti aggiungiamo le nostre valutazioni sul contrasto dell'evasione fiscale (senza con ciò volerle in alcun modo accostare essendo assolutamente autonome), il quadro già preoccupante sull'andamento dei conti per i prossimi anni rischia di esserlo ancora di più.

Vorrei pertanto sapere dal Presidente della Corte dei conti, nell'ambito delle sue attività e delle sue prerogative, se si può ritenere attendibile il quadro programmatico dei conti pubblici previsto per gli anni a seguire (dal 2010 in avanti), già di per sé stravolgente rispetto alle previsioni di solo un anno fa che prefiguravano, fra gli altri obiettivi, il pareggio di bilancio entro il 2011.

Giustamente la Corte può esprimere valutazioni *ex ante* rispetto all'efficacia degli strumenti che il Governo pone in essere e che a nostro parere sono troppo generici. Vorrei sapere pertanto dal presidente Lazzaro se gli obiettivi indicati nel DPEF sono realisticamente conseguibili sulla base delle considerazioni che ho poc'anzi illustrato riprendendo quanto formulato dalla Corte.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Presidente, colleghi, ho rilevato che nella relazione del Presidente della Corte dei conti, laddove si fa cenno al rischio connesso al ricorso al recupero dell'evasione fiscale come strumento di copertura, manca (o forse mi è sfuggito) un apprezzamento in merito alla nota del Governo relativa al federalismo fiscale come mezzo di recupero dell'evasione. Vorrei un parere dai rappresentanti della Corte su questo argomento.

In merito poi alla valorizzazione del patrimonio pubblico, al cosiddetto federalismo demaniale, vorrei sapere se da questa operazione si potrebbero ottenere benefici sotto il profilo della dismissione del patrimonio effettivamente non funzionale ad attività pubbliche, della messa a reddito di patrimonio pubblico che, com'è noto, lo Stato centrale non riesce a realizzare in maniera adeguata e coerente nonché – aspetto che più ci interessa – dell'utilizzo di tale patrimonio come garanzia di operazioni di *project financing*, eventualmente ipotizzando modalità concordate di superamento del vincolo costituzionale.

LAZZARO. Mi limiterò ad introdurre alcuni degli argomenti posti per poi cedere la parola ai colleghi. Il primo punto sul quale vorrei richiamare

l'attenzione è quello relativo alle perplessità espresse dalla Corte sulla possibilità di verificare e quantificare ciò che effettivamente si consegue attraverso la lotta all'evasione. Abbiamo detto varie volte che purtroppo non disponiamo al momento di elementi di conoscenza che ci diano la possibilità di verificare cosa in concreto si riesce ad ottenere dalla lotta all'evasione. Questo ovviamente nell'ottica della Corte.

Come tutti sanno, la Corte ha nel proprio DNA il culto del rendiconto, di controllare cioè a posteriori cosa è effettivamente successo. In materia di evasione fiscale, purtroppo, non disponiamo di elementi di conoscenza sufficienti, quindi rimaniamo nel campo delle stime e in qualche modo dell'opinabile.

Quanto all'ultima domanda del senatore Garavaglia, ritengo che una volta avviati efficacemente sulla strada del federalismo, potrebbero indubbiamente derivarne dei vantaggi molto rilevanti. Ovviamente, secondo la logica di cui ho detto, anche in quel caso si dovrà constatare come saranno realizzate e poi applicate queste innovazioni che sono potenzialmente di grande interesse, impatto e beneficio.

Il cosiddetto federalismo demaniale è un grosso problema perché, come tutti sappiamo, non riusciamo a far fruttare i beni dello Stato secondo una logica privatistica e di mercato. In ogni caso comunque vi sono diversi problemi legislativi o di livello costituzionale da superare. A mio parere sarebbe necessaria una riflessione ad ampio raggio su questo aspetto.

Comunque, è innegabile l'esistenza di un patrimonio suscettibile di essere più adeguatamente sfruttato, quindi, almeno dal mio punto di vista particolare, è molto interessante l'idea di utilizzarlo come garanzia per un *project financing* mirato allo sviluppo. Tale prospettiva però, ancorché molto interessante, andrebbe studiata a fondo, *ex professo*, proprio per superare i non indifferenti ostacoli di ordine legislativo al momento presenti. Chiaramente si tratta di ostacoli superabili ma bisognerà procedere in modo adeguato.

MAZZILLO. Per quanto riguarda la domanda relativa all'impatto dei risultati della lotta all'evasione fiscale, va detto che è possibile recuperare gettito attraverso tale strumento e, ovviamente, è anche opportuno farlo. Le nostre preoccupazioni si riferiscono alla fattibilità dell'intera previsione di gettito relativa a questi provvedimenti e ai tempi in cui se ne potranno avvertire gli effetti. Nella scheda che vi abbiamo consegnato vengono esplicitate le ragioni per le quali abbiamo sollevato alcuni dubbi sull'effettività dei risultati previsti.

A nostro parere bisogna prestare attenzione al fatto che alla previsione corrispondano effettivamente determinati risultati. In passato, il gettito proveniente dalla lotta all'evasione fiscale non veniva considerato ai fini delle manovre di finanza pubblica. Oggi invece la lotta all'evasione è diventata uno strumento essenziale ed organico della politica di bilancio. Quindi, dato che si fa affidamento su determinati risultati per poter con-

seguire gli obiettivi di bilancio, ovviamente, occorre assicurarsi che alle previsioni corrispondano effettivamente i risultati attesi.

Quanto al ruolo del federalismo ai fini del miglioramento della lotta all'evasione fiscale, sicuramente, in linea di principio, si potranno ottenere risultati positivi perché verranno responsabilizzati a livello territoriale soggetti che hanno una conoscenza maggiore dei contribuenti del proprio territorio. Naturalmente è necessario che tali soggetti siano interessati ad impegnarsi su questo fronte per cui, opportunamente, la legge delega prevede un «dividendo» anche per gli enti locali a fronte del loro coinvolgimento nella lotta all'evasione.

Va osservato che il livello dell'evasione è maggiore nei territori in cui è minore la capacità di svolgere attività di contrasto all'evasione stessa. In tali contesti, si pone il problema di mettere gli organismi territoriali nelle condizioni di svolgere un'attività di accertamento per la quale, finora, non hanno maturato molta esperienza. In particolare, ciò riguarda gli enti territoriali del Mezzogiorno dove il livello di evasione è, appunto, maggiore. Questo problema si pone in termini non tanto di principio, quanto di sostegno agli enti che devono svolgere tale attività.

PRESIDENTE. Ringraziamo i rappresentanti della Corte dei conti per il contributo che hanno fornito ai nostri lavori.

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Sono presenti il presidente del CNEL, dottor Antonio Marzano, accompagnato dal dottor Valerio Gironi e dal dottor Michele Dau che saluto e ringrazio per avere accettato il nostro invito.

MARZANO. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, siamo grati dell'invito che avete voluto rivolgere al CNEL per recepire le posizioni che questo organo di rilevanza costituzionale ha espresso circa il documento di programmazione economica finanziaria 2010-2013. A questo proposito riterrei opportuno riferire sui principali orientamenti della Commissione competente, riservandomi di far pervenire successivamente il testo da essa formalmente approvato, anche per ragioni di brevità, data l'ora in cui ci incontriamo.

Il DPEF 2010-2013 modifica in peggio gli indicatori del quadro macroeconomico nazionale e le correlate previsioni di finanza pubblica rispetto a quelle presentate all'inizio di maggio. Nel corso del 2009 si prevede in flessione sia l'evoluzione del PIL reale, da -4,2 a -5,2 per cento (previsione a suo tempo presentata come pessimista ma poi confermata), sia l'indebitamento netto della pubblica amministrazione, da -4,6 a -5,3 per cento. Nel 2010 si prevede una sostanziale stabilità del PIL (+0,5) e un'ulteriore significativa crescita dell'indebitamento della pubblica am-

ministrazione. Sia gli indici ISTAT sia le valutazioni dei centri di ricerca segnalano uno stabilizzarsi, sia pure a livelli nettamente inferiori a quelli dei corrispondenti mesi del 2008, degli indicatori della produzione e degli ordinativi.

Se dal versante della produzione giungono segnali di superamento della fase più critica della recessione, non si può dire la stessa cosa per quanto riguarda l'occupazione. Segnali preoccupanti si hanno anche sul versante dei conti pubblici, in particolare in relazione alle entrate. Dal rapporto sul mercato del lavoro predisposto per il CNEL emerge che la caduta della produzione, nel corso degli ultimi mesi del 2008 e nel primo trimestre del 2009, ha avuto riflessi marginali, diciamo contenuti, sull'andamento dell'occupazione dipendente con una conseguente brusca caduta della produttività. Il PIL è diminuito e l'occupazione è calata relativamente poco a differenza della produttività che invece ha subito un calo notevole.

A questo proposito vorrei aggiungere che vi è una differenza abbastanza significativa fra gli Stati Uniti e l'Europa. Negli Stati Uniti l'occupazione ha risentito più rapidamente della crisi mentre in Europa ci sono fattori che ne rallentano l'effetto sull'occupazione. Rallentare però non vuol dire che tali effetti non si produrranno. Infatti, salvo improbabili e spontanei fenomeni di crescita degli ordinativi e della produzione, l'aggiustamento degli indici di produttività delle aziende determinerà una non meno brusca caduta dell'occupazione dipendente almeno sino alla prima metà del 2010. In altre parole, quando ci saranno segnali di ripresa le imprese faranno in modo che la produttività cresca ed è chiaro che l'occupazione, in questa seconda fase, ne risentirà negativamente.

Anche sul versante dei conti pubblici la situazione si presenta preoccupante, in particolare relativamente alle entrate fiscali. Infatti, se si proiettano in base d'anno gli accertamenti dei primi cinque mesi del 2009, al netto di IRE e IRES i cui dati diverranno significativi solo con l'acquisizione dei risultati dell'autotassazione e quindi più avanti, si registra una flessione rispetto al 2008 pari al 7,24 per cento, superiore a quella che deriverebbe dalla semplice applicazione ai valori reali dell'economia degli specifici indicatori di evoluzione dei vari tributi, nonché superiore alla previsione di una flessione limitata all'1,2 per cento presente nel DPEF.

In altre parole, secondo il CNEL ci sarà una flessione delle entrate più significativa di quella prevista. Il dato complessivo, tuttavia, è parzialmente migliorato dall'andamento delle trattenute alla fonte sul lavoro dipendente e sulle pensioni, che fanno segnare solo una lieve flessione per il combinato disposto della crescita nominale del monte pensioni erogate e di un'ancora contenuta flessione delle retribuzioni di fatto del lavoro dipendente.

L'esigenza di misure capaci di incentivare gli investimenti e, in generale, l'economia è confermata, dunque, oltre che dalle considerazioni che ho già esposto, anche dal quadro complessivo fornito dal DPEF che contiene, insieme, scenari di medio periodo e l'illustrazione del contributo

che al miglioramento degli stessi può essere fornito dal decreto-legge n. 78 del 2009 e dagli emendamenti in corso d'esame in sede parlamentare.

Il CNEL valuta positivamente l'ipotesi di interventi immediatamente operativi per correggere tendenze spontanee e negative dell'economia e della finanza pubblica italiana. Si colloca in tale prospettiva la valutazione congiunta da noi compiuta degli scenari delineati nel DPEF e degli interventi previsti dal decreto-legge sopra richiamato.

Si tratta, in generale, di misure che finalizzano diversamente risorse disponibili che non erano state fin qui utilizzate.

Il provvedimento andrebbe integrato da un disegno adeguato a far fronte alla sempre più evidente crisi del Mezzogiorno che, come di recente segnalato all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, e come emerge con grande evidenza dai dati del disegno di legge per l'assestamento del bilancio, è stato privato di risorse fondamentali per rimuovere i divari strutturali.

Se alla decurtazione delle risorse esplicitamente destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate si aggiunge la flessione dei trasferimenti destinati agli investimenti delle Regioni – come pure emerge dal citato disegno di legge di assestamento – si comprende la sofferenza di territori in cui, alla flessione della domanda delle famiglie, si aggiunge anche una significativa flessione della domanda pubblica.

Le parti sociali hanno avanzato su questi temi, con unanime consenso, proposte finalizzate però ad un rilancio selettivo degli investimenti.

Per rispondere concretamente alla crisi occorrono nuove risorse e, in relazione a tale obiettivo, il Governo privilegia «misure che non comportino un incremento della pressione fiscale a carico di settori economici che operano nel pieno rispetto delle regole fiscali». Si collocano in tale logica gli emendamenti volti a favorire il rientro di capitali illecitamente trattenuti all'estero, in Paesi caratterizzati da prelievi fiscali di favore.

Tali misure non sembrano peraltro convincenti, secondo il CNEL, in relazione agli andamenti delle entrate tributarie – cui ho accennato prima – e al confronto con analoghe misure europee, oltre che con riferimento agli accordi recentemente sottoscritti per un più efficace impegno di tutti i maggiori Paesi industrializzati nella lotta ai cosiddetti paradisi fiscali.

L'andamento del prelievo nei primi cinque mesi dell'anno fa emergere un preoccupante aumento dell'infedeltà fiscale. Le iniziative annunciate dai maggiori Paesi europei per realizzare obiettivi analoghi a quelli italiani di rientro dei capitali illecitamente trattenuti all'estero, si muovono tra una tassazione integrale, con un'agevolazione rappresentata dalla sola eliminazione delle sanzioni (nel caso della Gran Bretagna), e una fissazione per la regolarizzazione di una trattenuta fiscale pari a quella prevista per la tassazione delle rendite finanziarie (il 25 per cento, in Germania).

Il Governo all'indomani del G8 ha espresso la convinzione che, con gli accordi realizzati in quella sede, si sia aperta la strada per l'adozione di efficaci misure di contrasto alla sleale concorrenza fiscale tra i Paesi.

L'imposizione prevista nell'emendamento configura dunque un trattamento che, rispetto agli altri Paesi, sembra di favore e riduce quindi l'en-

tità del gettito che ne può derivare. Per il resto, il decreto contiene misure assolutamente condivisibili, che però, per essere più efficaci, meriterebbero in sede di discussione parlamentare qualche precisazione.

Innanzitutto, in relazione all'articolo 1, il cui effetto sulla finanza pubblica è a saldo zero, trattandosi di disposizioni che stabiliscono diverse finalizzazioni per le risorse prelevate dai fondi FAS ed accantonate nel Fondo sociale per l'occupazione, risultano particolarmente interessanti le misure volte a favorire la costanza del rapporto di lavoro, sia attraverso processi di riqualificazione e di aggiornamento sulla base di specifici accordi stipulati in sede di Ministero del lavoro tra le parti sociali (comma 1), sia aumentando il sostegno per i contratti di solidarietà (comma 6).

Appaiono altresì interessanti le misure dirette a favorire la creazione di nuove imprenditorialità, prevedendo l'erogazione in un'unica soluzione, al lavoratore che scelga di costituire una nuova impresa, delle risorse destinate ad incentivare il mantenimento del lavoratore stesso in azienda e/oppure il pagamento delle indennità di cassa integrazione e di mobilità.

In relazione a queste misure è opportuno osservare che, per quanto riguarda la prima tipologia, se esse non vengono collegate ad interventi che concretamente sostengano l'economia, rischiano di scontrarsi con l'esigenza delle imprese di recuperare produttività, dopo la brusca caduta determinata dalla contrazione della produzione, in sostanziale costanza dell'occupazione dipendente. È quanto emerge anche dal rapporto annuale del CNEL sul mercato del lavoro, che ho citato prima e che presenteremo domani mattina. Va considerato, inoltre, che le misure in questione potrebbero rivelarsi insufficienti a rispondere alla prevista scadenza, nel giro di pochi mesi, delle proroghe della cassa integrazione.

Per quanto attiene poi all'articolo 5, che prevede la detrazione dall'imponibile del 50 per cento degli acquisti di macchinari – una misura che, per la sua semplicità, è stata ed è particolarmente apprezzabile – risulta però necessario, a parere del CNEL, rendere esplicito nella formulazione normativa, sia quanto emerge nella relazione tecnica circa l'applicazione a partire dagli investimenti compiuti nel secondo semestre del 2009, sia il fatto che il riferimento al reddito d'impresa, di cui al comma 1, è da intendersi comprensivo anche dei redditi derivanti da attività di lavoro autonomo che, come emergerà dal nostro rapporto sul mercato del lavoro (che, ripeto, presenteremo domani mattina), sta risentendo e risentirà fortemente della crisi.

Occorre d'altra parte integrare questa misura sia con programmi mirati di formazione, a norma dell'articolo 1, comma 1, sia con un coerente programma di sostegno della domanda che renda plausibile la produttività dei nuovi investimenti.

L'articolo 6, relativo all'agevolazione alle imprese attraverso l'accelerazione degli ammortamenti in settori particolarmente suscettibili di innovazione tecnologica, compensata da misure che modificano le quote di ammortamento in altri settori, richiede una procedura trasparente di definizione delle scelte, per la delicatezza degli impatti settoriali o territoriali che dalla compensazione potranno seguire.

Per quanto riguarda infine l'articolo 9, relativo all'accelerazione dei pagamenti della pubblica amministrazione, occorre avere piena chiarezza circa i tempi e le modalità della «rilevazione straordinaria» che deve concludersi con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, e circa l'effettiva dimensione delle risorse a tal fine destinate, attraverso il disegno di legge di assestamento di bilancio e le altre disponibilità già esistenti, nonché attraverso nuovi stanziamenti di cassa esplicitamente finalizzati a far fronte, secondo il tenore dell'Atto Senato n. 1646, soprattutto a crediti maturati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni centrali.

Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, vi ringrazio per l'attenzione. Ho preferito limitarmi ad illustrare soltanto una serie di riflessioni e suggerimenti abbastanza puntuali e non generici.

Ricordo infine che farò pervenire alla Commissione il documento complessivo approvato dal consiglio, che si riunirà domani mattina.

PRESIDENTE. Era proprio questa la richiesta che volevo farle perché tale documentazione farà parte della cognizione complessiva sul DPEF.

VACCARI (*LNP*). Signor Presidente, vorrei rivolgere due domande semplici alle quali non chiedo di avere immediata risposta, certo che gli argomenti trattati saranno sicuramente oggetto del documento che ci sarà consegnato e che affronterò anche le questioni che oggi non sono state affrontate.

Il primo quesito riguarda un argomento sparito dal dibattito: gli investimenti esteri nel nostro Paese, in merito ai quali vorrei conoscere la vostra posizione.

Il secondo quesito concerne invece la formazione e la ricollocazione dei lavoratori che stanno uscendo dalle imprese e che chiaramente devono vedere il sistema industriale e lavorativo riposizionarsi per mantenersi come forza lavoro diversamente occupata.

MARZANO. Penso che la risposta a quest'ultima domanda la troverà nel documento che trasmetteremo.

Sull'attrazione degli investimenti esteri posso dire che vi sono vari studi non solo del CNEL ma anche di altri centri di ricerca, che intravedono in alcuni aspetti come la burocrazia fattori ostativi alla localizzazione in Italia.

Per quanto riguarda gli investimenti suscitati dalle misure che prima ricordavo positivamente, il vero problema sta nel verificare se gli stessi si verificheranno con una crisi perdurante: speriamo non sia così, anche se non è molto prevedibile. In tal caso, infatti, si dovrà vedere se questo tipo di iniziative avrà effettivamente luogo. Questa è in parte una prima risposta alle domande poste dal senatore Vaccari.

CARLONI (PD). Signor Presidente, vorrei chiedere al presidente Marzano se, coerentemente con la sua esposizione puntuale e precisa, il documento che ci trasmetterete conterrà un vostro studio e una vostra presa di posizione su taluni problemi relativi al versante delle politiche del lavoro che sono oggetto specifico di interesse del CNEL, che infatti è considerato anche luogo del dialogo sociale nonché sulle proposte relative alla previdenza di cui ai più recenti provvedimenti.

MARZANO. L'esposizione di stasera era puntuale e sintetica, ma nel documento che vi trasmetteremo troverà i riferimenti anche a questo tema.

Vi chiedo di pazientare perché formalmente il Consiglio si riunirà domani mattina e ci tengo a farvi avere il parere espresso.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai lavori di queste Commissioni congiunte, in attesa il documento che sarà formalmente approvato dall'istituto.

Dichiaro quindi concluse le audizioni odierne e la procedura informativa in titolo.

I lavori terminano alle ore 23.

