



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI BILANCIO  
2012-2014

32<sup>a</sup> seduta: giovedì 3 novembre 2011

Presidenza del presidente della 5<sup>a</sup> Commissione  
del Senato della Repubblica AZZOLLINI

## I N D I C E

## Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 12, 14	<i>FLACCADORO</i> . . . . .	Pag. 12
GARAVAGLIA Massimo ( <i>LNP</i> ) . . . . .	9	<i>GIAMPAOLINO</i> . . . . .	3, 11, 13
* LEGNINI ( <i>PD</i> ) . . . . .	10	* <i>MAZZILLO</i> . . . . .	13
MASCITELLI ( <i>IdV</i> ) . . . . .	11	* <i>PALA</i> . . . . .	13
MORANDO ( <i>PD</i> ) . . . . .	11		

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

*Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem.*

*Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania:LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A.*

*Interviene il presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, accompagnato dai dottori Maurizio Meloni, Luigi Mazzillo, Maurizio Pala, Enrico Flaccadoro, Paolo Peluffo, Luigi Caso e Simonetta Rosa.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,40.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2012-2014, sospesa nella seduta del 27 ottobre 2011.

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

È in programma oggi l'audizione della Corte dei conti. Sono presenti il presidente, dottor Luigi Giampaolino, accompagnato dai presidenti di sezione, dottor Maurizio Meloni e dottor Luigi Mazzillo, dai consiglieri, dottor Maurizio Pala, dottor Enrico Flaccadoro e dottoressa Simonetta Rosa, dal consigliere portavoce del presidente, dottor Paolo Peluffo, e dal magistrato capo di gabinetto, dottor Luigi Caso.

Saluto il dottor Luigi Giampaolino, ringraziandolo per la sua presenza, e gli cedo subito la parola.

*GIAMPAOLINO.* Signor Presidente, sintetizzerò in un breve intervento il documento che deposito agli atti della Commissione, che costituisce una più completa ed articolata analisi della legge di stabilità.

Dopo l'anticipazione delle due rilevanti manovre correttive approvate nel corso dell'estate, alla legge di stabilità 2012 restano attribuiti compiti importanti ma minori: quello di disporre la ripartizione dei «tagli» approvati con i provvedimenti d'urgenza estivi tra e all'interno delle amministrazioni centrali e quello di rendere operativa l'utilizzazione delle risorse accantonate, prevalentemente, nel Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (circa 5 miliardi).

Le valutazioni che la Corte esprime sono, naturalmente, centrate sul contenuto specifico del disegno di legge ora all'esame del Parlamento, soggetto, peraltro, a subire modifiche ed integrazioni rilevanti a seguito

delle decisioni che verosimilmente saranno assunte dal Governo in queste ultime ore.

A maggior ragione, l'occasione offerta dall'odierna audizione suggerisce di inquadrare la lettura della legge di stabilità nel più generale contesto dell'evoluzione recente dell'economia, della finanza pubblica e dei mercati finanziari.

Nell'esaminare la manovra d'estate, in sede di audizioni presso queste Commissioni, la Corte rilevava come un aspetto molto delicato riguardasse il difficile dosaggio tra le misure di riequilibrio della finanza pubblica e l'esigenza, anch'essa prioritaria, di recuperare condizioni e strumenti per una meno fragile crescita economica, essendo evidente che, per un paese con uno *stock* di debito pubblico superiore del 20 per cento al livello del PIL, soltanto una stabile maggiore crescita economica consente realistici percorsi di rientro.

Sotto questo aspetto, si avanzavano perplessità sulla scelta di definire e quantificare la manovra d'estate senza un previo aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale; aggiornamento indispensabile per l'intervenuta revisione in senso peggiorativo delle proiezioni sull'andamento dell'economia mondiale, per gli effetti recessivi indotti dal rialzo dei tassi d'interesse interni, in conseguenza del balzo nel premio al rischio sul nostro debito sovrano, e per l'opportunità di stimare anche gli effetti depressivi delle stesse misure di contenimento del disavanzo, a causa della netta prevalenza del ricorso alla leva fiscale (con un aumento ulteriore della pressione fiscale di non meno di due punti nel triennio di riferimento).

La lacuna è stata colmata con la presentazione della Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (DEF), che espone un nuovo quadro macroeconomico e di finanza pubblica, costruito incorporando gli effetti della manovra di riequilibrio dei conti pubblici approvata durante la scorsa estate.

Il tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) passerebbe dallo 0,7 per cento del 2011 allo 0,6 per cento del 2012, per poi accelerare moderatamente (0,9 e 1,2, rispettivamente nel 2013 e nel 2014). Il rafforzamento impresso alla manovra correttiva dovrebbe consentire di anticipare di un anno il conseguimento di un sostanziale «pareggio di bilancio»: il disavanzo sarebbe di poco inferiore al 4 per cento nel 2011 (e le tendenze in atto sembrano in linea con tale valore), per discendere all'1,6 per cento nel 2012 e quasi azzerarsi nel 2013. Nel 2014 si registrerebbe un lieve avanzo. Assai significativo sarebbe il recupero di un forte avanzo primario (dallo 0,9 per cento del 2011 a poco meno del 6 per cento nel 2014), fattore determinante per il contenimento del rapporto tra debito pubblico e prodotto, soprattutto in una prospettiva di crescita ancora molto modesta dell'economia. Tale rapporto tornerebbe a ridursi già a partire dal 2012.

Il rallentamento dell'economia mondiale è alla base delle previsioni di crescita diffuse con la Nota di aggiornamento: è da osservare che il nuovo quadro macroeconomico evidenzia, rispetto alle proiezioni del DEF, una perdita di prodotto interno lordo di circa due punti nel periodo 2011-2014.

Valutazioni più pessimistiche sono state, di recente, formulate dagli organismi internazionali e dagli istituti di ricerca: i primi, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Fondo monetario internazionale (FMI), convergono su una previsione di crescita, per l'area dell'euro, di appena lo 0,3 per cento nel 2012; i secondi prevedono per lo stesso anno addirittura una lieve flessione del PIL, mentre nel biennio successivo non si supererebbe una crescita cumulata dell'1,2 per cento.

Come è evidente, cominciano a manifestarsi gli effetti depressivi del rialzo dei tassi d'interesse che, avviato dal maggior costo del debito sovrano, si sta velocemente propagando al costo del credito per famiglie e imprese. Ma non è estranea al deterioramento dello scenario di crescita la considerazione degli effetti di freno alla domanda, associati alla stessa composizione della manovra di finanza pubblica, soprattutto a causa della netta riduzione del reddito disponibile delle famiglie (aggravata dal forte aumento della pressione fiscale) e della drastica riduzione degli investimenti pubblici.

Con riguardo, in particolare, alle modalità d'impiego dello strumento fiscale, la Corte ha già avuto modo di rilevare come il rovesciamento della logica della «legge delega» di riforma fiscale-assistenziale – da strumento concepito originariamente per ridistribuire più equamente il carico tributario utilizzando anche l'intero gettito proveniente dalla lotta all'evasione a strumento improprio di «copertura» della manovra per la correzione del disavanzo – costituisca un preoccupante segnale degli ostacoli, di diverso ordine, che impediscono un aggiustamento dei conti centrato sulla riduzione strutturale del livello della spesa pubblica. Con il rischio che, in tal modo, si attivi una spirale negativa, nella quale dosi crescenti di restrizione fiscale siano vanificate dagli impulsi recessivi che il bilancio pubblico trasmette all'economia.

Del resto, una valutazione per grandi aggregati della manovra governativa per il periodo 2010-2014, mette in luce come una riduzione dell'indebitamento dell'ordine di 75 miliardi si realizzerebbe attraverso un aumento del livello delle entrate totali delle amministrazioni pubbliche di circa 117 miliardi e un aumento delle spese totali di circa 45 miliardi. Alla fine del periodo, la dimensione assoluta del bilancio pubblico (entrate più spese) sarebbe molto superiore ai livelli attuali.

È naturale chiedersi se correzioni così sbilanciate sul fronte delle entrate, quindi così negative per la crescita, non siano alla base dei ricorrenti segnali di sfiducia dei mercati, più sensibili alle modalità di attuazione del riequilibrio e alle prospettive di sviluppo che al traguardo del mero azzeramento del disavanzo. Un dubbio che trova sostegno in un dato di fatto: l'Italia è già oggi il Paese con il più basso rapporto indebitamento/Pil e sarebbe il primo a conseguire il pareggio, tuttavia è, fra i Paesi europei, quello costretto a pagare un elevato premio per il rischio sul proprio debito sovrano.

Una modifica di strategia molto più attenta alla composizione degli interventi correttivi attenuerebbe i rischi di obiettivi sempre più ambiziosi

di riduzione del disavanzo tendenziale che la recessione, indotta dalle restrizioni di bilancio e, in special modo, dall'innalzamento della pressione fiscale, renderà difficilmente raggiungibili.

Si rafforza nella Corte la convinzione che la traccia da seguire dovrebbe puntare ad un effettivo ridimensionamento del peso del bilancio pubblico (entrate più spese) sul prodotto interno lordo, così da liberare risorse per far crescere il livello della domanda degli operatori di mercato e che, dunque, la conciliazione tra rigore e sviluppo debba essere trovata all'interno di manovre di risanamento che non separino gli interventi di riforma da quelli di riduzione del disavanzo.

Il disegno di legge di stabilità non prevede misure correttive degli andamenti di finanza pubblica. Esso contiene sia le misure che riguardano l'utilizzo, per il 2012, delle risorse accantonate nel Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (4,8 miliardi) e di quelle relative al Fondo per l'attualizzazione di contributi pluriennali (0,4 e 0,5 miliardi, rispettivamente nel 2013 e nel 2014), sia la specificazione delle riduzioni di spesa delle Amministrazioni centrali previste dalle manovre estive. Nel disegno di legge manca una informazione di dettaglio sui singoli macro aggregati e capitoli interessati dai tagli.

Sulla base di informazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, ad integrazione di quanto specificato nella relazione tecnica, è possibile una prima, seppur parziale, analisi della distribuzione per categorie economiche, oltre che per missioni e programmi di tali riduzioni.

L'esame dei dati consente di rilevare i seguenti aspetti. Per oltre il 40 per cento dei tagli, in mancanza di una più specifica indicazione dell'amministrazione, si è proceduto attraverso la riduzione degli accantonamenti.

Nel complesso, circa il 70 per cento delle riduzioni di competenza nel bilancio dello Stato sono riferite a spese in conto capitale. Si tratta di oltre 7 miliardi, in termini di saldo netto da finanziare, che, da una prima stima, concorrono per circa 3,9 miliardi all'effetto atteso in termini di indebitamento. Tale risultato sconta una valutazione dell'effetto della riduzione degli stanziamenti sui pagamenti previsti nel quadro tendenziale particolarmente elevata (superiore in media al 50 per cento).

Tra i tagli degli stanziamenti in conto capitale, oltre a quelli classificati come altri trasferimenti in conto capitale (3,6 miliardi, prevalentemente relativi a stanziamenti FAS), di particolare rilievo sono quelli per investimenti fissi (1,7 miliardi) e per le imprese (1,1 miliardi).

Significativi sono, inoltre, i tagli ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche: si tratta di 921 milioni di parte corrente e di oltre 760 milioni di parte capitale. Va osservato che tale taglio rappresenta circa un terzo delle riduzioni di parte corrente operate a carico dell'amministrazione centrale. Ne deriva che l'onere della riduzione della spesa è in questo modo trasferito su altre amministrazioni pubbliche.

Merita un approfondimento inoltre il significato di riduzioni di spesa attribuite a tagli all'imposta sulla produzione, agli interessi passivi e a poste correttive e compensative. Il bilancio dello Stato a legislazione vigente 2012-2014, come risultante dopo le riduzioni suddette, conferma, almeno

in termini di stanziamenti di competenza, con la sola eccezione del 2013, il profilo decrescente della spesa già osservato nell'ultimo biennio: le spese finali al netto degli interessi passano dai 454 miliardi del 2011 (previsioni assestate) ai 447 del 2012, per scendere a 432 miliardi nel 2014. Tale andamento merita una particolare attenzione.

La spesa corrente al netto degli interessi, nonostante i tagli subiti, presenta nel 2012 un andamento ancora crescente (6 miliardi oltre il livello del 2011).

La spesa in conto capitale accentua nel 2012 il profilo di riduzione già evidenziato negli ultimi anni: dai 52 miliardi del 2010 si passa a poco più di 34,7 miliardi nel prossimo anno, per scendere nel 2014 a poco meno di 30 miliardi, dopo il sensibile recupero del 2013 (+ 6 miliardi).

Tali andamenti sembrano confermare, quindi, nonostante il forte rilievo delle misure assunte, la difficoltà di individuare risparmi di natura permanente sul fronte della spesa corrente, nonché la tendenza a ricercare margini di flessibilità in sempre più forti ridimensionamenti della spesa in conto capitale.

Il taglio di 10,7 miliardi previsto dai decreti-legge nn. 98 e 138 ricade per il 36,4 per cento sul bilancio del Ministero dello sviluppo economico, per il 32,1 per cento del Ministero dell'economia e delle finanze e per il 13,5 per cento del Ministero della difesa. In percentuali minori sono interessati tutti gli altri Ministeri. La mancata indicazione dei capitoli di spesa sui quali saranno allocate le riduzioni non consente al momento un'analisi dettagliata degli effetti sull'attività delle amministrazioni e sulla sostenibilità dei tagli stessi. Ciò nonostante, alcune prime valutazioni possono essere espresse considerando alcune tipologie di interventi particolarmente rappresentativi.

Alcuni tagli richiederanno necessariamente un riesame degli interventi già programmati che, peraltro, potrebbe trovare limitazioni per le iniziative già tradotte in impegni. Si tratta, in particolare, degli investimenti deliberati dal CIPE sul Fondo per le aree sottoutilizzate, che la manovra della scorsa estate ha ridotto di 3.350 milioni di euro. Il CIPE è chiamato a ridefinire le assegnazioni delle risorse per il Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex FAS) a favore del Fondo infrastrutture e del Fondo strategico della Presidenza del Consiglio dei ministri, destinato a finanziare alcune grandi opere, l'edilizia scolastica e carceraria, il risanamento ambientale, la società Stretto di Messina nonché opere minori nel Mezzogiorno.

Altre misure di risparmio, se non accompagnate da un'attenta riprogrammazione delle risorse finanziarie e da interventi strutturali anche sul piano dell'organizzazione, possono tradursi in un ulteriore incremento di oneri sommersi. Si tratta di fenomeni che si ripetono da numerosi esercizi finanziari e che, a causa del loro rilevante ammontare e degli effetti negativi nei confronti dei creditori delle amministrazioni, hanno richiesto l'assegnazione di stanziamenti straordinari, peraltro insufficienti ad azzerare tale *stock* di debito. Si tratta di spese anche non obbligatorie, ma, in taluni casi, non eludibili per il mantenimento di un livello accettabile dei servizi.

Una riflessione richiedono, infine, gli interventi di recupero di risorse comunque non più utilizzabili o per troppi anni sottoutilizzate. Si tratta di misure che hanno una finalità più di polizia contabile che di reale risparmio di spesa. Uno degli strumenti propri della legge di stabilità dovrebbe riguardare la declinazione del nuovo patto di stabilità interno per il triennio 2012-2014. Si tratta di norme necessarie alla realizzazione degli effetti finanziari programmati con le manovre estive di finanza pubblica per le autonomie territoriali: 4,2 miliardi nel 2012 e 6,4 miliardi nel 2013 e nel 2014.

La mancata definizione del patto nel disegno di legge rappresenta un'ulteriore evidenza delle difficoltà di avvio del nuovo ciclo della programmazione, secondo quanto previsto dalle leggi nn. 196 e 42 del 2009. Già la Nota di aggiornamento al DEF, infatti, avrebbe dovuto delineare le nuove regole del patto, il sistema sanzionatorio in caso di mancato rispetto ed il funzionamento del patto di convergenza: il suo contenuto si esaurisce, invece, in una sintesi del quadro normativo della manovra di correzione dei saldi.

Il mancato insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ha finora impedito di disporre delle indicazioni necessarie per stabilire le linee di sviluppo del patto per il periodo 2012-2014 e le modalità tecniche di traduzione degli obiettivi dei sottosettori istituzionali in obiettivi individuali degli enti. Al momento, dunque, rimane imprecisato il quadro di riferimento del principale strumento di coordinamento della finanza pubblica, attraverso il quale si garantisce il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di risanamento dei conti pubblici.

Non di poco conto le questioni da affrontare nella revisione del patto, che potranno pesare sull'effettiva realizzabilità dei risparmi richiesti: in primo luogo, la definizione della scala di virtuosità, in base alla quale ripartire gli enti in più classi, al fine di individuare l'effettiva platea di soggetti sui quali dovrà scaricarsi il sacrificio richiesto; in secondo luogo, le modalità con cui verrà ripartito l'ulteriore sconto di 220 milioni per il 2012 tra gli enti più virtuosi ai quali verrebbe così consentito – nel caso di Comuni e Province – il finanziamento in *deficit* della spesa; in terzo luogo, l'individuazione per Province e Comuni del coefficiente di correzione sulla spesa corrente necessario per raggiungere i risultati richiesti, non essendo più sufficienti le percentuali stabilite per gli anni 2012 e 2013 dalla legge n. 22 del 2010; in quarto luogo, le modalità con cui, a partire dal 2013, le regole del patto si estenderanno ai Comuni di minori dimensioni.

Da un punto di vista ordinamentale, la legge di stabilità presenta alcune particolarità che appare opportuno mettere in luce. Circa il contenuto del disegno di legge, rispetto alle prescrizioni della legge di contabilità, permangono formulazioni non del tutto aderenti alla lettera ed allo spirito della riforma, come nel caso del rifinanziamento di norme in essere. Nella legge n. 196 del 2009, infatti, una disposizione innovativa di rilievo preclude di collocare nella legge di contabilità norme di spesa, oltre che di



carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. La stessa struttura della Tabella C, che modula le spese permanenti, presenta problemi di conformità con il dettato della legge di contabilità.

Un ulteriore fenomeno da evidenziare è il continuo ampliamento della flessibilità di bilancio rispetto ai confini posti dalla riforma contabile. È noto che la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica ha definito, da un lato, la flessibilità utilizzabile in sede di previsione e di assestamento, dall'altro, quella utilizzabile in corso di gestione, attraverso atti amministrativi. La prima riguarda variazioni compensative tra programmi della stessa missione, demandati ai disegni di legge di bilancio di previsione a legislazione vigente e di assestamento, e si riferisce alle spese rimodulabili regolate da fattori legislativi. La seconda, oltre a quelle compensative all'interno dei programmi, si applica anche a variazioni tra programmi di un Dicastero, concernenti spese rimodulabili non regolate da fattori legislativi. Entrambe le fattispecie sono vincolate al divieto di utilizzo del conto capitale per finanziare spese correnti e alla condizione di neutralità rispetto all'indebitamento netto.

Tale quadro normativo è stato inciso dapprima con l'estensione temporanea della flessibilità previsionale per il triennio 2010-2013 alle missioni, operata con la manovra correttiva del 2009, poi di fatto estesa al 2014 con il disegno di legge di bilancio per il 2012 e per il triennio 2012-2014. Successivamente, con il decreto-legge n. 98 del 2011, si è dato luogo ad un notevole ampliamento delle spese considerate rimodulabili e ad una rilevante deroga alla disciplina della riforma, estendendo alle spese non rimodulabili la flessibilità di bilancio nella fase gestionale. Non si può non rilevare come ciò comporti una limitazione delle prerogative del Parlamento concernenti le decisioni di bilancio, nonché delle sue competenze in materia di programmazione economico-finanziaria.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei formulare una domanda sulla base di un esempio concreto: nella relazione si fa giustamente accenno al fatto che il riequilibrio dei conti va posto soprattutto sul lato delle spese e non su quello delle entrate. Il ruolo della Corte dei conti nell'ambito della cosiddetta *spending review* in generale, ma comunque del contenimento dei costi, è assolutamente importante.

Presidente Giampaolino, si tratta di capire come procedere, e per farlo mi servirò di un esempio: un Comune della provincia di Milano mi ha fatto presente di aver ricevuto una segnalazione da parte della Corte dei conti per non aver ridotto le spese per consulenze legali nella misura proposta dalla legge. Il punto è che questo Comune, su un bilancio di circa 4 milioni, aveva 6.000 euro di spese legali. Ora, ridurle da 6.000 a 1.200 euro oggettivamente fa sorridere, ma la Corte dei conti a sezioni riunite ha deciso che così bisogna fare. Posto che il legislatore non può fare le tabelline stabilendo che da *tot* abitanti a *tot* abitanti non si considera il minimo, perché sarebbe impossibile legiferare in questo modo. Non

pensate allora di dotarvi di uno strumento di flessibilità per cui si usa un po' di sano buonsenso nel fare le segnalazioni?

LEGNINI (PD). Signor Presidente, vorrei ringraziare il presidente Giampaolino perché credo che questa esposizione, sia pur sintetica, costituisca una fotografia largamente condivisibile dello stato dell'arte dello sforzo che il Paese nel suo complesso sta compiendo.

Desidero altresì ringraziare per l'ultima annotazione relativa alla limitazione delle prerogative del Parlamento in rapporto all'utilizzo improprio degli strumenti di flessibilità del bilancio così come ridefiniti nella legge di contabilità. Credo, Presidente, che su questa materia bisognerebbe pur fare una qualche riflessione perché già l'introduzione di questi strumenti costituiva un passo rilevante in direzione dell'accrescimento dei poteri del Governo rispetto al Parlamento; l'utilizzo così largo degli strumenti stessi deve farci interrogare nei termini prospettati nella vostra relazione.

Nella prima parte, presidente Giampaolino, lei sottolinea ciò che è stato molto presente nelle nostre discussioni, nelle discussioni del Paese ed anche in sede europea, circa il rapporto tra lo sforzo di risanamento e il tema degli effetti recessivi sul prodotto. Sottolinea, in particolare, la non precisa o non esaustiva valutazione degli effetti depressivi soprattutto in considerazione dell'utilizzo abbastanza consistente della leva fiscale e, quindi, della composizione delle manovre pregresse. Su questo punto, ed in particolare sul punto della delega fiscale, lei si è soffermato già alla Camera dei deputati in sede di esame della delega, sottolineando un problema di copertura della delega stessa. In questa sede lei ha parlato di copertura impropria. Vengo alla domanda. L'osservazione che la Corte dei conti ha fatto al Governo e al Parlamento si riferiva solo al carattere improprio della copertura nei termini che conosciamo, cioè l'aver previsto *ex ante* effetti finanziari, in termini di nuove entrate, di un provvedimento di delega che deve essere ancora approvato dal Parlamento, o invece, quando avete assunto quella posizione alla Camera dei deputati, vi riferivate anche a problemi interni alla stessa delega di copertura e, cioè, alla scarsa credibilità – aggiungo io – di conseguire quei 20 miliardi a regime, che ricordo costituiscono un terzo della manovra nel suo complesso?

Per quanto riguarda il tema degli enti locali e del patto di stabilità, siccome gli eventi ci rincorrono e noi rincorriamo loro, a volte dimentichiamo molto presto i macro problemi che vengono posti in sede di audizioni. Le Regioni e gli enti locali hanno detto che non sostengono gli effetti delle manovre di luglio ed agosto, in termini proprio di sostenibilità. Tra queste critiche forti del mondo delle autonomie, vi è il fatto che il federalismo fiscale, così come è stato fino ad oggi disegnato dai decreti delegati, non sarebbe più attivabile per ragioni che sarebbe lungo esporre, ma che credo voi abbiate ben presenti. Si tratta di un'osservazione fondata? Questa domanda la faccio oggi perché nel momento nel quale ci accingiamo ad esaminare quella che è sostanzialmente una terza manovra – perché di questo stiamo parlando in queste ore ed in questi giorni – credo

che dobbiamo tener presenti l'affidabilità, la credibilità e la sostenibilità delle manovre fin qui approvate ai fini del conseguimento del pareggio di bilancio.

MASCITELLI (*IdV*). Signor Presidente Giampaolino, ciò che colpisce dell'interessante relazione che lei ci ha sottoposto, e di cui la ringrazio, è la perplessità – questo è il termine esatto utilizzato – che la Corte dei conti esprime nei confronti dell'obiettivo dell'anticipazione del pareggio di bilancio, in considerazione del fatto che questo obiettivo è stato parametrato a previsioni di crescita che si sono poi rivelate al di sopra di quelle reali, senza tener conto degli effetti recessivi delle due manovre di luglio e di agosto e degli effetti depressivi di questo aumento della pressione fiscale, che la stessa Corte ha quantificato in due punti in più.

Nel passaggio successivo della relazione lei dice che le lacune sono state colmate dalla presentazione e dall'aggiornamento di queste previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DEF. Il mio dubbio – che deriva probabilmente da miei limiti soggettivi – è che, da quello che ricordo, nella Nota di aggiornamento al DEF, il combinato disposto delle due manovre viene recepito pari pari e, quindi, non viene determinato un aggiustamento dei conti e dei saldi alla luce della riduzione delle previsioni di crescita. Ci si limita semplicemente a rinviare il tutto a non ben precisati meccanismi di tipo non keynesiano. Vorrei avere al riguardo un'opinione più specifica da parte della Corte dei conti perché la mia considerazione preoccupata, che quindi va oltre la perplessità, è che questo obiettivo del pareggio di bilancio, così come è stato impostato, non potrà essere ottenuto alla luce delle diverse previsioni macroeconomiche del prodotto interno lordo e di tutto ciò che la filiera ha comportato.

MORANDO (*PD*). Presidente Giampaolino, alla luce di quello che lei ci ha detto a proposito del patto di stabilità interno, facendo l'ipotesi che la legge di stabilità venga approvata esattamente così come è oggi dal Parlamento, un normale Comune è in grado di fare il bilancio? Non mi riferisco alla sostenibilità economica, ma agli aspetti meramente giuridici.

GIAMPAOLINO. Il senatore Garavaglia per un certo aspetto riprende, sotto la specie di un caso pratico molto dettagliato, le preoccupazioni di fondo icasticamente rappresentate, se mi è consentito il termine, dal senatore Morando. Bisognerebbe conoscere il caso di specie, che mi sfugge, che non conosco. Lei invoca un metodo di flessibilità e la clausola generale cui dovrebbe rifarsi ogni magistrato, quella del buon senso. Il metodo di flessibilità dovrebbe essere previsto dalle norme. Quanto al buon senso, di fronte a poste contabili, non è dato al magistrato farvi ricorso. Buon senso presuppone la disponibilità o l'ampiezza di giudizi e non puntuali, singole poste contabili. Quindi, riservandomi di rivedere la fattispecie in concreto della sezione Lombardia, il metodo di flessibilità dovrebbe essere

previsto legislativamente, mentre per il buon senso al controllore non è dato altro che rifarsi alle poste contabili.

Senatore Legnini, la ringrazio per avere colto l'ultima parte della nostra relazione circa i rapporti tra Parlamento e Esecutivo, che è un aspetto che la Corte, nell'esercizio delle sue funzioni ausiliarie per ambedue i poteri, ha ritenuto di dover sottolineare.

Circa la copertura della delega, lei chiede se si tratti di copertura impropria o di scarsa recuperabilità. In verità in quella audizione furono posti in evidenza ambedue gli aspetti negativi. Quindi, in un certo senso, si cumulano.

Sulla domanda circa il patto di stabilità e il federalismo non più attuabile, tanto più in presenza di una eventuale terza manovra, preferirei lasciare la parola, per ragioni di sicurezza, come ho fatto anche in altra occasione, ad un collega che è stato molto attento a questo aspetto, cioè il consigliere Flaccadoro. A lui, che ha particolarmente studiato questo aspetto, mi permetto non di delegare, ma di incaricarlo della risposta anche alla puntuale domanda del senatore Morando sulla possibilità del rispetto del patto di stabilità dopo questa legge di stabilità.

PRESIDENTE. La parola dunque al consigliere Flaccadoro.

*FLACCADORO.* Io scinderei il discorso se il federalismo fiscale sia ancora attivabile rispetto al rigore e alle difficoltà che vengono poste dalla manovra. Da una parte, c'è la compressione della spesa che si sta chiedendo alle amministrazioni territoriali nell'ambito di un manovra di risanamento che ha subito un'accelerazione molto forte questa estate con l'estensione della correzione già a partire dal 2012; dall'altra parte c'è un processo di costruzione del federalismo che, a nostro avviso, deve essere completato, non negando che, dietro questo processo, ci sono ancora difficoltà, ci sono ancora modifiche da apportare, come dimostra almeno il provvedimento, in corso di esame, di modifica del decreto legislativo n. 23 del 2011 che, in qualche maniera, tende a rimuovere alcune delle distorsioni. Naturalmente è ben comprensibile la difficoltà di avviare il federalismo in un momento in cui le risorse vengono tagliate, quindi i trasferimenti che si pensava, anche nella fase di avvio del federalismo fiscale, di reintegrare dal 2014, date le condizioni finanziarie attuali, presentano più punti di perplessità.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Morando, aspettiamo la legge di stabilità e non fermiamoci al disegno di legge di stabilità. Credo infatti che durante il dibattito parlamentare possano essere introdotti gli adeguamenti necessari al patto di stabilità. Certo, senza questi adeguamenti l'attuazione del patto di stabilità rimane complessa, anche perché – nella relazione integrale le valutazioni sono più estese e più articolate di quelle esposte dal presidente nella sintesi – gli elementi da risolvere e da specificare sono di notevole peso, come il funzionamento del sistema premiale e sanzionatorio, la concentrazione dell'aggiustamento solo sugli enti non virtuosi e la praticabilità di alcuni dei parametri introdotti con

la manovra estiva, nel senso che dal nostro osservatorio vediamo che per alcuni di questi parametri mancano proprio i dati per poter identificare la virtuosità o meno dell'ente.

Quel che troverete nella relazione è che questa mancata definizione di un quadro normativo per il 2012 rischia di creare dei problemi anche sul 2011 per tutti quegli enti che dovrebbero godere della flessibilità orizzontale – nelle Regioni che ne hanno cominciato la sperimentazione –, ma che si trovano nella difficoltà di capire come rientrare negli esercizi successivi, perché ancora non conoscono l'obiettivo del triennio successivo. Questo lo segnalavamo come un elemento di forte incertezza, sia per le nostre sezioni, che non sanno come valutare questi casi, ove vengano sottoposti, sia per il fatto che gli enti si trovano in una condizione di impossibilità di aderire, con cognizione di causa, capendo ciò che dovranno in qualche maniera corrispondere negli anni successivi su un provvedimento, quello della flessibilità regionale, che nella nostra esperienza è molto importante proprio in una fase come questa in cui agli enti territoriali viene chiesto un sacrificio notevole.

*GIAMPAOLINO.* Signor Presidente, se mi consente, ho omesso di dare una risposta al senatore Mascitelli, che si rifaceva alle nostre perplessità di raggiungere il pareggio di bilancio con la previsione della manovra. La Corte, in tutto il documento, si è attenuta ad una terminologia prudente, che deriva appunto dalla composizione dei vari elementi della manovra.

Con il suo permesso, signor Presidente, vorrei farvi avere una risposta più esaustiva sul punto tramite il collega Mazzillo, al quale chiedo di spiegare più precisamente la problematica.

*MAZZILLO.* Signor Presidente, ciò che noi evidenziamo è la complessità e difficoltà dell'anticipazione e del raggiungimento del pareggio di bilancio dovuta alla composizione della manovra, che è tale da farci trovare in una sorta di trappola, nel senso che, basandosi sostanzialmente sulle entrate, provoca effetti depressivi che obbligano a varare nuove manovre.

Non è un caso che l'Italia sia il solo Paese del gruppo del G7 con un avanzo primario – mentre gli altri hanno un disavanzo primario – e che potrebbe raggiungere prima degli altri il pareggio: ciò nonostante, è quello con maggiori difficoltà. Significa che gli investitori, più che guardare al livello del disavanzo, in realtà guardano alla sua composizione, quindi alla possibilità che la manovra sia funzionale o meno al conseguimento di un aumento della crescita economica.

Per approfondire il discorso sulla Nota di aggiornamento, chiedo al consigliere Pala di intervenire in merito.

*PALA.* Signor Presidente, vorrei aggiungere solo due elementi rispetto a quanto detto dai miei colleghi, con i quali abbiamo ripercorso questa sequenza: in primo luogo, abbiamo evidenziato come al momento

della presentazione dei decreti-legge estivi sembrava opportuno che questa manovra – importante come dimensioni – fosse accompagnata da un aggiornamento del quadro macroeconomico, cosa che invece non è avvenuta. Fra l'altro, ci si trovava in un momento nel quale il rallentamento dell'economia mondiale era evidente. Quindi riferire la manovra ad un quadro macroeconomico aggiornato sarebbe stato opportuno.

Tale lacuna – come dicevamo – è stata colmata con la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, che presenta un quadro macroeconomico aggiornato sulla base delle tendenze dell'economia mondiale rilevate al momento e che, però, successivamente, come sappiamo, sono state superate da valutazioni più pessimistiche degli organismi internazionali.

Il quadro macroeconomico che incorpora le manovre estive, presentato nella Nota di aggiornamento al DEF, mette in evidenza quanto segue. Innanzi tutto, non a caso parlo di manovre – e lo sottolineo – per la rincorsa determinata da questa loro composizione distorta, quasi tutta centrata sulle entrate, al punto che esse divorano se stesse. Abbiamo fatto qualche calcolo, presentato nella tabella 2 contenuta nella relazione scritta, più estesa dell'intervento orale, nella quale si vede questo parziale dissolvimento degli effetti della manovra, quantificabile in 15 miliardi di euro di minore gettito a regime solo per il rallentamento del PIL. Per questo motivo parlo di manovre, perché c'è una spirale senza fine: proporsi traguardi di saldo sempre più ambiziosi, che, se si realizzassero gli effetti attribuiti alle manovre di taglio delle spese, secondo la Nota di aggiornamento al DEF risulterebbero raggiunti come il pareggio alla data prefissata; tuttavia, la composizione della manovra (quasi per intero maggiori entrate) presenta l'effetto perverso di dover continuamente alzare il tiro, perché la manovra mangia se stessa, attraverso gli effetti recessivi che produce.

Naturalmente la conclusione è facile da dire, ma difficile da attuare, come diceva il presidente Mazzillo. Poiché dal punto di vista dei saldi siamo certamente tra i Paesi più virtuosi a livello europeo, mentre siamo sotto tiro dal punto di vista della speculazione. È, dunque, evidente che l'attenzione dei mercati sia più rivolta alla composizione della manovra che non al semplice azzeramento del disavanzo. Sotto questo aspetto, l'altro calcolo interessante che presentiamo indica che, al termine del periodo, guardando i valori assoluti di spese e di entrate, il pareggio si raggiungerebbe con poco meno di 120 miliardi di maggiori entrate e nonostante i 45 miliardi di maggiori spese. Questo è proprio l'opposto della traccia che secondo noi andrebbe seguita: ridurre complessivamente l'intermediazione del bilancio pubblico nell'economia, che invece aumenta di molto in valori assoluti nel quadriennio.

**PRESIDENTE.** Desidero ringraziare a nome di tutta la Commissione il Presidente e tutti i consiglieri intervenuti, nonché tutti i colleghi che hanno collaborato, per l'importante apporto che hanno fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Essendo l'ultima audizione prevista, dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2012-2014, ringraziando tutti i senatori e i deputati per il lavoro svolto in questi giorni.

*I lavori terminano alle ore 14,35.*

