



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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI BILANCIO
2014-2016

4^a seduta (antimeridiana): martedì 29 ottobre 2013

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

I N D I C E

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE		* FLACCADORO	Pag. 21
- BOCCIA	Pag. 4, 24	* SQUITIERI	4, 18, 21 e passim
* CARRARO (PdL), senatore	17		
COMAROLI (LN-Aut), senatrice	17		
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore ...	19		
LEZZI (M5S), senatrice	21		
PALESE (PdL), deputato	21		
* URAS (Misto-SEL), senatore	20		

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT

PRESIDENTE		* GOLINI	Pag. 24, 37
- AZZOLLINI	Pag. 24, 37		
MOLINARI (M5S), senatore	37		

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE		SIGNORINI	Pag. 37, 47, 49 e passim
- AZZOLLINI	Pag. 37, 47		
- SANGALLI	61		
CARIELLO (M5S), deputato	56		
* CARRARO (PdL), senatore	47		
* D'ALÌ (PdL), senatore	52		
DEL BARBA (PD), senatore	47		
* FORNARO (PD), senatore	58		
GALLI Giampaolo (PD), deputato	48		
LAI (PD), senatore	53		
* LANZILLOTTA (SCpI), senatrice	57		
MARINO Luigi (SCpI), senatore	52		

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: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Popolare: Misto-GAP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: PdL; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie: LNA; Fratelli d'Italia: FdI; Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE	
– AZZOLLINI	Pag. 61, 73, 78 e <i>passim</i>
* BOBBA (PD), deputato	76
BROGLIA (PD), senatore	85
COMAROLI (LN-Aut), senatrice	83
* D'ALÌ (PdL), senatore	84
DEL BARBA (PD), senatore	84
* FRAVEZZI (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI- MAIE), senatore	86
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore	76
* MANDELLI (PdL), senatore	84
MARCHI (PD), deputato	73
MARCON (SEL), deputato	77
PALESE (PdL), deputato	75
SACCOMANNI, ministro dell'economia e delle finanze	61, 78, 87
SANGALLI (PD), senatore	83
* URAS (Misto-SEL), senatore	85

Intervengono il presidente facente funzioni della Corte dei conti Raffaele Squitieri, accompagnato dai consiglieri Maurizio Pala, Enrico Flaccadoro, Mario Nispi Landi, Paolo Peluffo e dal dottor Salvatore Tutino; il presidente facente funzioni dell'Istat Antonio Golini, accompagnato dai dottori Roberto Monducci, Linda Laura Sabbadini, Patrizia Cacioli, Gian Paolo Oneto, Maria Emanuela Montebugnoli, Fabio Bacchini e Daniela Marchesi; il vice direttore generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini, accompagnato dai dottori Eugenio Gaiotti e Sandro Momi-gliano; il ministro dell'economia e delle finanze Fabrizio Saccomanni, accompagnato dal ragioniere generale dello Stato Daniele Franco, dal dottor Biagio Mazzotta, dai consiglieri Daniele Cabras e Francesco Alfonso e dal portavoce del ministro Roberto Basso.

**Presidenza del presidente della 5^a Commissione
della Camera dei deputati BOCCIA**

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2014-2016, sospesa nella seduta di ieri.

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

La prima audizione prevista per oggi è quella dei rappresentanti della Corte dei conti.

È presente il presidente facente funzioni della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, che ringrazio per la sua presenza, accompagnato dai consiglieri Maurizio Pala, Enrico Flaccadoro, Mario Nispi Landi, Paolo Peluffo e dal dottor Salvatore Tutino.

Cedo quindi la parola al presidente Squitieri.

SQUITIERI. La ringrazio, signor Presidente.

Procedo subito a dare lettura della relazione della Corte dei conti, che abbiamo limato sino a pochi minuti fa, considerata la rilevanza dell'audizione odierna e la rilevanza del provvedimento che andiamo ad analizzare.

Per quanto riguarda, innanzitutto, gli obiettivi di bilancio e il contesto macroeconomico di riferimento, la legge di stabilità 2014 avvia il percorso programmatico delineato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza dello scorso settembre. Sulla base delle proiezioni a legislazione vigente contenute nella Nota, i provvedimenti adottati mirano a utilizzare, per il 2014, il margine disponibile con interventi espansivi dell'ordine di 2,7 miliardi, che elevano il valore del disavanzo al 2,5 per cento del PIL. Per il successivo biennio, i provvedimenti previsti assumono, invece, un carattere restrittivo misurabile in poco meno di 11 miliardi, così da ricondurre l'indebitamento netto all'1,6 per cento nel 2015 e allo 0,8 per cento nel 2016.

Nell'arco del triennio la manovra di bilancio resta quindi orientata a consolidare il rientro del disavanzo pubblico, che tra il 2013 e il 2016 è stimato scendere da 47 a 14 miliardi di euro. Nel solo 2014 prevale, tuttavia, l'obiettivo di fornire uno stimolo supplementare alla ripresa dell'economia, che si sta lentamente manifestando nei dati congiunturali.

L'operare della legge di stabilità viene collocato dal Governo sullo sfondo di una previsione piuttosto favorevole per l'economia italiana. Il saggio di crescita, dopo la contrazione di oltre quattro punti cumulata nel 2011-2012, salirebbe all'1 per cento il prossimo anno, per accelerare progressivamente fino all'1,9 per cento nel 2017. Secondo le valutazioni governative, già nel 2016 il PIL tornerebbe al di sopra del livello precedente l'avvitamento recessivo del 2011 e verrebbero inoltre recuperati circa due terzi della perdita di prodotto subita dall'avvio della crisi (2008).

Questo quadro di previsione si tradurrebbe, per il bilancio pubblico, in un aumento medio delle entrate nell'ordine del 2,5 per cento annuo, un chiaro miglioramento rispetto alla variazione inferiore all'1 per cento osservata, sempre in media, nel periodo 2008-2012.

Al fine di consolidare l'inversione del ciclo economico, la scelta del Governo per il prossimo anno è di restituire al sistema parte di queste maggiori risorse, consentendo un ampliamento del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale.

Prima ancora che nel dettaglio dei singoli provvedimenti, la legge di stabilità deve dunque essere valutata con riferimento all'attendibilità delle previsioni sull'economia internazionale, sul recupero dell'economia nazionale e sulla dinamica tendenziale dei conti pubblici.

Le valutazioni, di seguito espresse, sono l'esito di elaborazioni e verifiche per le quali la Corte si è avvalsa anche del supporto tecnico dei tre istituti indipendenti di ricerca (CER, Prometeia e REF) attivati nella forma del «Consenso di previsioni».

Riguardo al quadro dell'economia mondiale, le ipotesi adottate nella Nota appaiono prudenti e in linea con le valutazioni espresse dalle organizzazioni internazionali. Alcune tendenze meno favorevoli potrebbero tuttavia manifestarsi, anche nel breve termine.

L'annuncio di una gestione meno accomodante della politica monetaria statunitense ha infatti provocato tensioni sui mercati dei Paesi emergenti, molti dei quali hanno iniziato a sperimentare una fase di deprezzamento del tasso di cambio. Contestualmente, si è innestato un movimento al rialzo sul tasso di cambio dell'euro. Là dove simili tendenze dovessero consolidarsi, con un generalizzato rialzo dei tassi di interesse e un ulteriore apprezzamento della moneta unica, gli impulsi espansivi provenienti dall'economia mondiale potrebbero attenuarsi, per il nostro Paese, anche significativamente.

Per quel che attiene all'economia nazionale, la Corte ritiene che sia ancora alta la probabilità che si realizzi un quadro meno favorevole di quello prospettato dal Governo e con scostamenti crescenti nel tempo. In particolare, la più rapida ripresa del processo di accumulazione che si riscontra nello scenario governativo incorpora il robusto impulso macroeconomico attribuito al decreto-legge n. 35 in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione verso le imprese. Si potrebbero invece realizzare andamenti incrementali più contenuti, se si confermassero a consuntivo i risultati di alcune prime valutazioni effettuate dalla Corte sugli impatti addizionali del provvedimento: si veda, in proposito, il riquadro «Le misure del decreto-legge n. 35 e gli obiettivi del Patto di stabilità interno» riportato nel documento che vi abbiamo consegnato.

La previsione di finanza pubblica, elaborata nella Nota di aggiornamento, sembra alla Corte collocata in uno scenario nel quale le ipotesi assunte appaiono, in generale, tra le più favorevoli.

Anche nel confronto con le previsioni indipendenti si conferma, comunque, un sentiero di riduzione dell'indebitamento che, già a legislazione vigente, si allontana gradualmente, ma significativamente, dal limite del 3 per cento. Trova al contempo conferma l'assenza di significativi spazi di manovra da utilizzare per orientare in senso più marcatamente espansivo la leva del bilancio pubblico.

Tali spazi potranno essere recuperati solo conseguendo maggiori risparmi nella spesa per interessi. Si rileva, a tal riguardo, come la previsione governativa, pur adottando l'ipotesi di un forte ridimensionamento dello *spread* fra titoli di stato italiani e tedeschi, risulti particolarmente prudente, mantenendosi al di sopra della stima di «consenso» per un ammontare che raggiunge i 3,3 miliardi nel 2016 (si veda il riquadro «La revisione della spesa per interessi»).

È altresì chiaro che la possibilità di realizzare gli auspicabili risparmi sulla spesa per interessi resta subordinata al pieno recupero della fiducia accordata dai mercati. Anche sotto questo punto di vista si conferma, dunque, la necessità di una piena realizzazione del percorso di rientro del disavanzo pubblico.

Per quanto riguarda specificamente la legge di stabilità per il 2014, la manovra con essa proposta acquisisce al bilancio pubblico nuove risorse per 9,7 miliardi nel 2014 e per oltre 40 miliardi nell'intero periodo 2014-2016. Dal lato degli utilizzi, verranno restituiti al sistema 12 miliardi il prossimo anno e oltre 32 miliardi nel triennio.

Come già verificatosi in passato, il reperimento delle risorse aggiuntive passa principalmente per la via fiscale: le maggiori entrate contano per il 63 per cento del totale nel 2014 e, ancora, per il 59 per cento nel 2016. Gli utilizzi, tuttavia, si concentrano maggiormente sulle spese solo nel 2014 (oltre 7 miliardi, quasi il 60 per cento del totale), mentre negli anni successivi prevalgono le minori entrate.

A sintesi di questi dati, il saldo della manovra deriva, nel 2014, da maggiori spese nette per meno di 4 miliardi e da maggiori entrate nette per quasi un miliardo. Nel successivo biennio, minori spese nette per circa 10 miliardi si accompagnano a 700 milioni di maggiori entrate nette.

Sul versante delle entrate, la manovra dovrebbe produrre un prelievo aggiuntivo netto pari a poco meno di 1 miliardo nel 2014 e a oltre 1,6 miliardi nel triennio 2014-2016. Si tratta di un risultato finale che, a sua volta, discende da aumenti impositivi (circa 22 miliardi) compensati da alcune significative misure di sgravio (oltre 20 miliardi nel triennio).

Gli effetti quantitativi associati ai numerosi interventi sulle entrate – diretti e indotti, di sgravio e di aggravio – risultano diffusi su una platea molto ampia che coinvolge famiglie e imprese. È possibile, tuttavia, individuare alcune linee guida nell'articolazione della manovra, sia per quanto concerne i principali obiettivi perseguiti, sia per quanto riguarda le tipologie di risorse impiegate e da questo trarre alcune indicazioni operative.

Sembra risultare prioritario l'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale: su di esso sono convogliate risorse per circa 9 miliardi nel triennio (il 40 per cento delle «minori entrate» della manovra), destinate, da un lato, a ridurre il carico IRPEF sul lavoro dipendente e, dall'altro, a ridurre i premi e contributi INAIL e ad accordare una deduzione IRAP a fronte di nuovi lavoratori assunti a tempo indeterminato.

Vi è poi un secondo gruppo di misure cui è assegnato un obiettivo ugualmente importante: quello di rafforzare le condizioni operative delle imprese italiane. Ad esse sono destinati sgravi dell'ordine di 5,5 miliardi nel triennio, specificamente finalizzati ad accrescere la patrimonializzazione (con l' Aiuto alla Crescita Economica, ACE, che premia nuovi apporti di capitale di rischio e utili reinvestiti), a consentire una più tempestiva deducibilità delle perdite su crediti e, infine, ad abbattere l'onere dell'IMU sugli immobili strumentali. Tra tali interventi può essere compresa anche una misura (la proroga delle detrazioni per ristrutturazioni e riqualificazione energetica) destinata, soprattutto, a sostenere il settore delle costruzioni, piuttosto che ad agevolare la spesa delle famiglie.

La copertura dei due richiamati obiettivi risulta affidata a tre tipologie di intervento. Vi sono, innanzitutto, gli inasprimenti impositivi (e contributivi) certi ed immediatamente operativi: il maggior prelievo (circa 5 miliardi nel triennio) rinveniente dall'aumento dell'imposta di bollo, dall'estensione alle imposte dirette e all'IRAP del visto di conformità già richiesto ai fini della compensazione dei crediti IVA, dalla proroga del contributo di solidarietà che colpisce le pensioni e i redditi più elevati e, infine, dal ripristino della tassazione IRPEF sugli immobili non locati e situati nel Comune di residenza.

Vi è, poi, la tipologia delle imposte che si potrebbero definire ad «adesione volontaria». Si tratta di misure da cui dovrebbero scaturire oltre 4 miliardi di maggior gettito nel triennio per effetto dell'utilizzo da parte dei contribuenti di opportunità (come la rivalutazione agevolata dei beni d'impresa, il riallineamento dei valori delle partecipazioni o la svalutazione e le perdite su crediti) che, se nell'immediato comportano un maggior prelievo (sotto forma di imposta sostitutiva o di ampliamento di base imponibile), riservano per il futuro forme significative di sgravio (sotto forma di maggiori costi deducibili o di abbattimento di plusvalenze). Un'adesione, dunque, che si concretizza in un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, scambiata con un'imposizione sostitutiva agevolata, sulla quale si realizza una convergenza di interessi: quelli dell'erario e quelli dei contribuenti.

Vi è, infine, la tipologia delle «imposte future», quelle quantificate nel gettito complessivo da conseguire, ma ancora del tutto indefinite nella loro articolazione e nella percezione da parte dei contribuenti. Si tratta della revisione degli oneri detraibili e della riduzione delle agevolazioni fiscali: due misure accreditate di un maggior gettito per circa 11,8 miliardi, ossia quasi la metà delle maggiori entrate attese. A fronte delle rilevanti dimensioni, il loro grado di incertezza rischia di condizionare l'intera manovra: la prima verifica è fissata alla fine del mese di gennaio 2014 (data entro cui assumere specifici provvedimenti normativi, con efficacia retroattiva al 2013, in deroga allo Statuto del contribuente); la seconda verifica è prevista un anno dopo, nel gennaio 2015, e dovrà assumere decisioni sul taglio delle agevolazioni, da graduare anche in relazione ai risultati di finanza pubblica nel frattempo maturati specie sul fronte della *spending review*.

Nella legge di stabilità, un attento *mix* di queste tre forme di copertura ha consentito di disegnare una manovra coerente con i vincoli di finanza pubblica e con l'esigenza di non aumentare la pressione fiscale.

Nell'avanzare prime valutazioni, appare necessario soffermarsi su due aspetti: da un lato, gli effetti riconducibili alle misure riguardanti la riduzione del cuneo fiscale e, dall'altro, i rischi e le incertezze connaturati alle modalità di intervento previste. Secondo l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), nel 2012 il cuneo fiscale del lavoratore medio dell'industria italiana si commisurava al 47,6 per cento del costo del lavoro: il 23,3 per cento riconducibile al prelievo (IRPEF, addizionali e contributi) a carico del lavoratore e il 24,3 per cento a fronte dei contributi a carico del datore di lavoro. I risultati sarebbero diversi nel 2014, alla luce delle novità recate dalla legge di stabilità. Si può stimare che l'incidenza del prelievo a carico del lavoratore nel caso di piena applicabilità degli sgravi (neoassunti, entro 15.000 euro di reddito) si ridurrebbe di quasi tre decimi di punto per effetto delle maggiori detrazioni IRPEF, mentre l'onere a carico del datore di lavoro diminuirebbe in misura più sostanziosa (quasi 1,5 punti) per effetto della riduzione del premio INAIL (meno 0,20) e della nuova riduzione IRAP (meno 1,30). Un risultato significativo se si guarda ad alcune categorie di lavoratori, ma che la-

scia sostanzialmente inalterata la posizione dell'Italia nella graduatoria europea sul peso del cuneo fiscale, maggiore solo in Belgio, Francia e Germania.

Questi risultati scontano, in ogni caso, uno sgravio IRPEF di portata contenuta (168 euro annui in corrispondenza del livello di reddito più avvantaggiato, pari a 15.000 euro) e dal perimetro limitato (4 contribuenti su 10, ossia quelli che dichiarano redditi da lavoro dipendente e assimilati fra gli 8.000 e i 55.000 euro). Oltre ai lavoratori autonomi, sono esclusi dal beneficio gli incapienti e i pensionati, ossia circa 25 milioni di soggetti che comprendono evidentemente anche le categorie in maggiori difficoltà economiche. Ciò che comporta evidenti problemi distributivi e di equità.

Quanto ai rischi e alle incertezze, sembra opportuno sottolineare tre elementi. In primo luogo, l'incertezza circa la natura e l'estensione degli oneri detraibili e deducibili su cui opereranno i tagli previsti dal disegno di legge. Pur trattandosi di un intervento di dimensioni relativamente contenute (a regime, nel 2016, il taglio dovrebbe toccare non più del 4 per cento delle minori entrate riconducibili alle 720 agevolazioni censite dalla commissione Ceriani), va chiarito se siano interessati dalla manovra interventi agevolativi suscettibili di revisione o soppressione o, invece, elementi strutturali dell'assetto dell'IRPEF, che insieme alle aliquote e agli scaglioni configurano l'equilibrio dell'imposta. In secondo luogo, il rischio dell'emersione di ulteriori aumenti impositivi generati dallo stesso disegno di legge di stabilità. È il caso, in particolare, di inasprimenti che potrebbero canalizzarsi sul versante del patrimonio immobiliare e in particolare sulla TASI: che moltiplica il suo peso (1 per mille sull'imponibile catastale ai fini IMU) rispetto a quello incorporato nella «vecchia» TARES (30 centesimi di euro al metro quadro) e che, lasciando ai Comuni la facoltà di rideterminare l'aliquota, crea il presupposto di aumenti di prelievo da parte degli enti locali con aliquota IMU inferiore al massimo previsto dalla legge. A rischiare di essere colpiti saranno le seconde case e gli immobili strumentali delle imprese allocati nei Comuni finora «virtuosi» (quelli che, su tali immobili, hanno fin qui adottato un'aliquota IMU non superiore al 9,6 per mille). In terzo luogo, il rischio di un deterioramento della *tax compliance*, sia in conseguenza del depotenziamento del contrasto d'interessi prodotto dai tagli a detrazioni e deduzioni di spese in settori ad elevato rischio di evasione, sia per le ricadute negative che la deroga ai principi dello Statuto del contribuente potrebbe produrre sulla trasparenza e sulla lealtà nel rapporto fisco-contribuente.

Per quanto riguarda gli interventi sulla spesa delle amministrazioni centrali, numerose sono le misure, previste nella legge di stabilità, di riduzione e d'incremento della spesa delle amministrazioni centrali. Complessivamente, tali misure comportano una maggiore spesa, rispetto a quella a legislazione vigente, di oltre 4 miliardi per il 2014 e una riduzione di 1,6 miliardi nel biennio successivo. Nel 2014 la maggiore spesa prevista interessa sia le spese correnti che, in misura minore, quelle in conto capitale. Nei due anni successivi, invece, gli interventi programmati comportano

una maggiore spesa in conto capitale, anche se in misura inferiore rispetto al 2014, e una riduzione di quella corrente.

Per il 2014, la maggiore spesa in conto capitale, riconducibile ad una serie di interventi prevalentemente nel settore dei trasporti, consente di più che compensare i tagli previsti, che peraltro contabilizzano i proventi attesi dal programma straordinario di cessioni di immobili pubblici, pari a 500 milioni di euro annui.

Tra le misure che comportano una maggiore spesa corrente, nel 2014 le più significative, in termini quantitativi, sono il rifinanziamento delle missioni internazionali di pace (765 milioni), il finanziamento della cassa integrazione in deroga (360 milioni al netto degli effetti fiscali indotti), l'incremento del finanziamento del 5 per mille (400 milioni) e delle misure di sostegno al settore dell'autotrasporto merci (330 milioni).

Nel biennio 2015-2016, il venir meno di tali rifinanziamenti, oltre a diversi altri interventi di contenimento (dalle misure sul pubblico impiego al definanziamento del Fondo per il pagamento dei canoni di locazione degli immobili conferiti dallo Stato ai fondi immobiliari) è alla base della riduzione della spesa primaria corrente di circa 2,7 miliardi.

Nel triennio 2014-2016 l'incidenza sul prodotto della spesa primaria delle amministrazioni centrali si ridurrebbe, in tal modo, di 2 punti, scendendo al 21,8 per cento a fine periodo.

Per quanto concerne le misure per il pubblico impiego e il sistema previdenziale, la Nota di aggiornamento, presentata alla fine del mese di settembre, confermava l'andamento della spesa per i redditi da lavoro dipendente stimato nel quadro a legislazione vigente nel Documento di economia e finanza di aprile. Per effetto delle politiche di contenimento, avviate a partire dal decreto-legge n. 78 del 2010, la spesa per il personale pubblico, diminuita nel biennio 2011-2012 di 4 punti percentuali (6,6 miliardi in valore assoluto), era stimata in ulteriore calo nel preconsuntivo 2013 (meno 0,7 per cento) e ancora nel 2014 (meno 1,4 per cento); una crescita dell'1 per cento era prevista solo per il 2015.

È alla luce di tale scenario che va valutato l'ulteriore intervento sulla spesa di personale contenuto nell'articolo 11 del disegno di legge di stabilità, che è stimato produrre complessivamente effetti finanziari rilevanti solo a partire dal 2015 (662 milioni e 849 milioni rispettivamente nel 2015 e nel 2016).

Si tratta, in primo luogo, della conferma dell'estensione temporale di alcune delle misure di contenimento della dinamica retributiva recate dal decreto-legge n. 78 del 2010; estensione già prevista in un recentissimo regolamento governativo (decreto del Presidente della Repubblica n. 122 del 2013, pubblicato in data 25 ottobre 2013). L'articolo 11 non contiene, peraltro, un espresso riferimento a tutte le misure del regolamento e ciò rende non agevole il coordinamento tra i due testi normativi e la verifica degli effetti finanziari attesi dagli interventi disposti. È necessaria proprio questa azione di collegamento e di coordinamento, perché ci sono previsioni che spesso non sono collimanti tra di loro: si tratta di due testi ema-

nati a distanza di pochissimi giorni (il regolamento in questione è infatti del 25 ottobre) e quindi occorrerà un sapiente lavoro di collegamento.

In primo luogo, la legge di stabilità conferma, fino al 2014, il blocco della contrattazione collettiva nazionale, portando complessivamente a cinque anni il periodo di mancato adeguamento delle retribuzioni dei pubblici dipendenti. La disposizione riguarda esclusivamente la parte economica dei contratti, facendo espressamente salva la possibilità di accordi aventi carattere normativo ed ordinamentale, in linea con quanto più volte auspicato dalla Corte. Parimenti, viene portato al 2014 il limite alla crescita dei Fondi unici per i trattamenti accessori, con obbligatoria parametrizzazione delle risorse al personale effettivamente in servizio in ciascun anno di riferimento (articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010). A regime, si prevede una decurtazione delle risorse pari all'entità delle riduzioni effettuate nel periodo di applicazione del blocco (330 milioni di euro). Va osservato come, al riguardo, sarebbe stato preferibile rendere stabile il riferimento al personale in servizio per dimensionare le risorse dei Fondi unici piuttosto che prevedere una decurtazione in cifra fissa.

Oltre alle misure di proroga, è introdotta una più restrittiva modalità di calcolo dell'indennità di vacanza contrattuale per il periodo 2015-2017, di fatto congelata, nei valori in godimento, al 31 dicembre 2013. Dalla norma sono attesi effetti positivi per 294 milioni di euro nel 2015 e 434 milioni di euro dal 2016.

Sempre in materia di personale pubblico, i vincoli assunzionali e le limitazioni al *turn over* vengono ulteriormente riparametrati ed estesi fino al 2018, ben oltre, quindi, il termine disposto dalla già intervenuta proroga delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010. Solo a partire da tale esercizio finanziario sarà possibile, per le pubbliche amministrazioni interessate, assumere dipendenti in misura pari (in termini di spesa complessiva) al numero delle cessazioni intervenute nell'anno precedente. In relazione alla graduazione dei vincoli, le economie sono stimate in misura crescente per il periodo 2015-2018, da 6,2 milioni di euro per il primo anno fino a 136,1 milioni di euro nel 2018. Una specifica deroga è riferita al comparto sicurezza (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri e Guardia di finanza), corpi autorizzati a procedere ad assunzioni, prevalentemente attraverso la stabilizzazione di personale in ferma volontaria, nei limiti delle risorse stanziare in un apposito Fondo (50 milioni di euro nel 2014 e 120 milioni di euro nel 2015).

In conclusione, le norme in materia di personale pubblico ripropongono una tipologia di interventi, basata sul blocco del *turn over* e sul rinvio dei contratti, già ampiamente praticata. Si tratta di misure severe, che hanno dato un contributo rilevante al processo di risanamento della finanza pubblica, ma che non sono replicabili all'infinito: ci sono infatti anche dei limiti fisiologici di età per il personale in servizio. È ora necessario che a queste misure, efficaci ma transitorie, si accompagni la capacità di ripensare l'organizzazione stessa delle funzioni pubbliche. Per evitare che la riduzione nel numero dei dipendenti determini il degrado nella qualità dei servizi erogati alla collettività, sono necessari una ridefinizione de-

gli assetti organizzativi, l'attivazione di estesi meccanismi di mobilità, l'approntamento di moderni sistemi di incentivazione. A regime, sarà bene che il dimensionamento del *turn over* sia legato al numero dei dipendenti e non alla dimensione della spesa. Vi è altrimenti il rischio, data la differenza di remunerazione esistente fra i lavoratori collocati a riposo e i neoassunti, che con le regole attuali si dia luogo a una ripresa dell'espansione del numero dei dipendenti.

L'articolo 12 della legge di stabilità per il 2014 modifica la norma che regola l'indicizzazione delle pensioni. La norma prevede che, per il triennio 2014-2016, sia rivisto l'intero schema che regola l'indicizzazione per tutti i trattamenti pensionistici. Viene riconfermata l'indicizzazione al 100 per cento per le pensioni fino a 3 volte il minimo e vengono riviste le soglie e le percentuali di indicizzazione per gli importi superiori. Il nuovo sistema non si limita ad incidere sulle pensioni di importo superiore a 5 volte il minimo, ma effettua una riduzione del valore dell'indicizzazione anche su importi più bassi, dal momento che, rispetto alla precedente normativa, che prevedeva la riduzione della percentuale di indicizzazione rispetto al 100 per cento solo sulla parte eccedente la soglia, ora invece la riduzione opera sull'intero importo. Gli effetti complessivi sull'indebitamento sono pari, secondo le stime della relazione tecnica, al netto degli effetti fiscali, rispettivamente a 380 milioni di euro per il 2014, a 904 milioni di euro per il 2015 e a 1.416 milioni di euro per il 2016.

Passiamo ora al tema delle amministrazioni locali. Gli interventi destinati alle amministrazioni locali sono di dimensioni complessivamente contenute. Le minori spese previste sono pari a 1 miliardo di euro nel 2014 e crescono ad oltre 2 miliardi di euro nel 2016; nel prossimo anno i risparmi sono più che compensati da maggiori spese per 1,5 miliardi di euro. Le modifiche riguardano sia le Regioni che gli enti locali, ma sono di segno opposto: cresce la dimensione dello sforzo richiesto alle Regioni, dalle quali è atteso un risparmio di 1 miliardo di euro, mentre si allenta il meccanismo applicato agli enti locali. L'estensione al comparto sanitario di taluni vincoli alle assunzioni e alla dinamica contrattuale prevista per il pubblico impiego dovrebbe, poi, determinare una riduzione della spesa per il personale delle aziende sanitarie misurata in 300 milioni di euro nel 2014 e in 360 milioni di euro sia nel 2015 che nel 2016.

Alla luce di tali interventi, nel quadro programmatico la spesa in conto capitale viene rivista in aumento del 4,6 per cento rispetto alle previsioni tendenziali, mentre quella corrente primaria risulta in flessione di due decimi di punto. Tuttavia, il quadro programmatico conferma il rilievo dell'aggiustamento scontato nei saldi: tra il 2012 e il 2016 la spesa primaria complessiva delle amministrazioni locali si riduce dell'1,2 per cento in termini nominali e flette di poco meno del 5 per cento quella in conto capitale. Al netto della spesa sanitaria, il quadro si presenta ancora più impegnativo: la spesa corrente primaria delle amministrazioni territoriali è prevista in riduzione del 7,8 per cento tra il 2012 e il 2016.

Alle Regioni a statuto ordinario viene richiesto un contributo in termini di indebitamento netto e fabbisogno pari a 700 milioni di euro per il

2014 e a 941 milioni di euro dal 2015, mentre alle Regioni a statuto speciale è richiesto un contributo aggiuntivo, in termini di Patto, per 300 milioni di euro nel 2014 e 403 milioni di euro dal 2015. Tali correzioni si sommano a quella già scontata a legislazione vigente, pari a 2 miliardi di euro per il 2014 e a 2,1 miliardi di euro per il 2015. Nel complesso, le misure di contenimento fissano il tetto massimo delle spese finali per il comparto «Regioni a statuto ordinario» a 16.390 milioni di euro per l'anno 2014 e 19.099 milioni di euro dal 2015. Tale soglia si abbatta ulteriormente nel 2014 per l'applicazione del meccanismo del Patto verticale incentivato, attraverso il quale le Regioni a statuto ordinario cedono agli enti locali spazi finanziari per oltre 1.000 milioni di euro secondo la ripartizione già approvata nella Conferenza Stato-Regioni dell'11 luglio scorso.

Due sono gli aspetti di rilievo nella revisione del Patto regionale. Innanzitutto, il rinvio del Patto regionale integrato che avrebbe consentito alle singole Regioni di concordare con lo Stato e con le autonomie locali le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica per gli enti appartenenti ad uno stesso ambito territoriale. L'attivazione di tale facoltà avrebbe offerto l'opportunità di sperimentare, già dal prossimo anno, una programmazione di livello sovracomunale degli obiettivi, impegnando le amministrazioni regionali in un effettivo ruolo di cabina di regia, in vista della successiva entrata in vigore – dal 2016 – della legge n. 243 del 2012, che prevede procedure analoghe in tema di indebitamento degli enti locali. Viene, invece, introdotta la possibilità per le Regioni di concordare, in sede di Conferenza Stato-Regioni, lo scambio di spazi finanziari nell'ambito del Patto tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (la lettera della norma non fa menzione di forme di compensazione tra Regioni aventi lo stesso ordinamento). Si tratta di una previsione normativa aperta, che non offre indicazioni circa le modalità applicative. Andrà valutato come incidono sull'operatività di tale norma le forti differenze che qualificano i Patti delle Regioni a statuto ordinario rispetto alle metodologie concordate per ciascuna Regione a statuto speciale. Tale previsione normativa sembra, inoltre, contraddire la strada tracciata dalla legge per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio (la cosiddetta legge rinforzata) che prefigura sistemi flessibili infra-regionali di governo della finanza territoriale e non interregionali.

Per gli enti locali, l'articolo 14 della legge di stabilità, modificando le regole del Patto, dispone per il solo 2014 un allentamento degli obiettivi, secondo due modalità operative. La prima prevede l'esclusione dalle spese rilevanti di pagamenti in conto capitale per un importo massimo di 1 miliardo di euro, da ripartire tra i Comuni e le Province in misura proporzionale alla richiesta. Della stessa natura è l'incentivo, di ulteriori 500 milioni di euro, che gli enti territoriali possono richiedere per proseguire nell'attività di smaltimento di residui passivi di parte capitale, risalenti almeno al 31 dicembre 2012. Le modifiche apportate al calcolo degli obiettivi, invece, costituiscono, una misura di alleggerimento selettiva e premiante. Lo scorrimento della base di calcolo, infatti, consente di premiare gli enti che più hanno contenuto nel tempo la spesa corrente. La revisione

dei coefficienti di correzione rafforza il beneficio per i più virtuosi, determinando un significativo effetto di alleggerimento degli obiettivi di saldo.

Nonostante la revisione delle regole del Patto, nel 2014 la manovra correttiva richiesta alle amministrazioni locali si fa più stringente se confrontata con gli obiettivi effettivi del 2013 (anno in cui sono state messe in atto misure straordinarie per il pagamento dei debiti pregressi attraverso la concessione di spazi finanziari aggiuntivi di spesa in conto capitale per 5 miliardi di euro). Ciò nonostante il fatto che, con il decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, in corso di conversione, anche le percentuali di correzione per il 2013 siano state oggetto di revisione e che, sospendendo l'applicazione del meccanismo di virtuosità, in base al quale gli enti appartenenti alla classe dei più meritevoli avrebbero beneficiato di un saldo programmatico pari a zero, sia stata elevata l'aliquota di correzione rispetto a quella ordinaria, determinando un aggravio della manovra complessiva (si veda, a tal proposito, il riquadro «Patto degli enti locali»).

Le disposizioni introdotte con l'articolo 15 del disegno di legge di stabilità sono volte ad assoggettare, a partire dal 2015, le aziende speciali, le istituzioni e le società non quotate partecipate dagli enti territoriali al Patto di stabilità interno. La norma dispone che l'obiettivo delle società in contabilità civilistica sia rappresentato dal saldo economico non negativo, mentre le istituzioni che adottano la contabilità finanziaria sono chiamate a perseguire un saldo finanziario pari a zero. Viene poi previsto che i soggetti che nel 2013 registrano un risultato negativo debbano predisporre un piano di rientro. Sono altresì introdotte sanzioni e disposizioni sulla responsabilità degli amministratori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, sia a carico degli enti locali e delle Regioni partecipanti, sia dei soggetti controllati. Il comma 14 – poi – prevede che «Gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali trasmettono annualmente una relazione sugli adempimenti e sui risultati conseguiti dalle società, dalle aziende speciali e dalle istituzioni alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che segnalano tempestivamente agli enti partecipanti le situazioni idonee a determinare il mancato conseguimento degli obiettivi».

Come ricordato dalla Corte dei conti anche nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, l'assoggettamento delle società interamente partecipate al Patto di stabilità rappresenta una priorità per controllarne gli effetti sulla finanza locale in termini di contenimento dei costi e del debito e appare strumento essenziale per scoraggiare forme di elusione dei vincoli pubblici, per arginare le perdite e per limitare l'esposizione verso terzi delle società. Il controllo dei rapporti finanziari ente locale-società partecipata svolto dalle sezioni regionali della Corte dei conti ha permesso, infatti, di evidenziare non solo irregolarità contabili, ma anche situazioni di rilevante gravità che pongono a rischio l'equilibrio finanziario dell'ente, fino ad arrivare a patologie in grado di provocarne il dissesto. Anche a seguito di questi controlli, il legislatore è stato indotto ad introdurre esplicite norme antielusive.

La Corte giudica con favore la progressiva estensione dei vincoli in materia di equilibrio di bilancio a tutti i soggetti che concorrono alla determinazione dei saldi di contabilità nazionale delle amministrazioni pubbliche.

Positiva, in quanto immediatamente operativa, appare la scelta di non accedere ad una visione contabile consolidata con l'ente proprietario, stante la mancanza attuale del bilancio consolidato, ma di operare in parallelo, cioè proponendo regole valedoli per le sole società, pur sottoponendo anche gli enti partecipanti alle responsabilità derivanti dal mancato rispetto del Patto da parte delle società stesse. Infatti, le società non in linea con gli obiettivi sono assoggettate ad autonome modalità di recupero (piano di rientro), che operano contestualmente ad un articolato sistema di sanzioni applicabile sia all'ente territoriale partecipante (peggioramento degli obiettivi in misura proporzionale alla quota di partecipazione), che alla società stessa.

Infine, la scelta di intervenire normativamente, invece di affidarsi alla via amministrativa, appare mirata ad evitare eventuali contestazioni di costituzionalità, che avrebbero potuto derivare da pronunce già intervenute (si veda, a tal proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012).

Il coinvolgimento sempre maggiore della Corte dei conti nella verifica del rispetto di questi vincoli appare del tutto coerente con il ruolo dell'istituto, che la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito e qualificato, anche di recente. I compiti della Corte, cresciuti in misura rilevante nel più recente arco di tempo, richiedono un impegno straordinario dell'istituto sul piano dell'organizzazione e dell'adeguamento delle strutture di controllo. Una direzione di marcia già intrapresa con decisione con il programma di lavoro e nelle diverse articolazioni operative della Corte. Al tempo stesso, è però auspicabile che si realizzino le condizioni per un potenziamento dell'istituto sul piano delle risorse professionali e strumentali. La Corte dei conti è infatti già adesso in enorme difficoltà. Queste nuove competenze, che sono gradite ed utili ai fini di questo controllo generalizzato, ci stressano ulteriormente. Abbiamo problemi proprio di funzionalità.

In conclusione, con la manovra affidata alla legge di stabilità, che copre l'intero arco triennale 2014-2016, si pongono le condizioni per una tregua fiscale, basata, tuttavia, su una dose elevata di «deterrenza»: l'individuazione di tagli significativi alle agevolazioni fiscali e l'apposizione di clausole di salvaguardia rappresentano un monito stringente per l'effettiva attuazione di quelle modifiche organizzative tante volte annunciate ma che ancora attendono un compimento.

Non spetta certo alla Corte indicare quali scelte effettuare. Non può però essere sottaciuta l'esigenza, per l'intero sistema economico nazionale, di interventi diretti a recuperare i ritardi finora accumulati sul terreno delle riforme. L'elenco è vasto: si va dal ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio, al destino da riservare alle società costituite negli anni dalle amministrazioni locali, oggi diventate in parte elementi fondamentali nella produzione dei servizi, ma anche espressione

di rilevanti squilibri nascosti. Allo stesso modo, la riforma del sistema di funzionamento delle autonomie territoriali è da oltre quattro anni in attesa di un assetto stabile su cui fondare la gestione e valutare il contributo da queste fornito agli equilibri complessivi in termini sia programmatici, che gestionali.

Il sistema fiscale, infine, è impegnato nella definizione di interventi in grado di garantire la «fedeltà fiscale» del contribuente e sembra muovere decisi passi avanti con la legge delega all'esame del Parlamento. Allo stesso tempo, però, rischia di vedere vanificati i risultati programmati, soprattutto in ragione dei frequenti impulsi contraddittori cui esso è sottoposto.

Come detto in precedenza, è oggi indispensabile uno sforzo straordinario mirato al recupero di ulteriori margini di risparmio, sia da destinare ad una riduzione del carico fiscale, che ad incidere sulle carenze più evidenti nella qualità dei servizi pubblici. I tagli previsti, già nell'immediato, per la spesa delle amministrazioni centrali rappresentano la presa d'atto – e, in certa misura, la dimostrazione – della difficoltà di ottenere nel breve periodo riduzioni significative di spesa. Come la Corte ha già sottolineato nel Rapporto sul coordinamento nel maggio scorso, il percorso di aggiustamento richiede, in tutti i settori, una attenta selezione degli interventi da attivare per ridurre l'intermediazione pubblica, siano essi tagli di spesa o benefici fiscali.

Incidere ancora sulla spesa delle amministrazioni locali è complesso per diverse ragioni. Il quadro programmatico già incorpora, tra il 2012 ed il 2016, una flessione della spesa (al netto di quella sanitaria) di oltre il 7 per cento in termini nominali. Anche ipotizzando l'annullamento delle differenze ancora esistenti sul fronte della spesa tra enti, gli spazi di manovra, pur esistenti, non sono ampi. La convergenza per ciascuna tipologia di spesa sugli importi pro-capite più contenuti per classi di enti (un calcolo semplificato per misurare gli ulteriori risparmi che si potrebbero ottenere) indica una liberazione di risorse di poco superiore a 2,5 miliardi di euro.

Anche gli interventi di contenimento delle spese per gli organi istituzionali ed amministrativi e per consumi intermedi, pur giustificati dai benefici che è possibile ricavare in termini di efficienza, non sembrano offrire margini di manovra risolutivi. È necessario quindi procedere ad una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico.

Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso nel significato più impegnativo e complesso di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

Di qui l'arduo impegno che si apre al commissario per la *spending review*, da poco nominato: un impegno che, per essere affrontato, non può che basarsi su una chiara strategia di governo della spesa, in cui il ridisegno sia frutto di una forte volontà politica e di una nitida visione

circa il profilo che si intende assegnare al sistema pubblico dei prossimi decenni. Con il commissario avremo un incontro personale tra pochissimi giorni e la Corte, ovviamente, porrà a disposizione tutte le sue professionalità per qualsiasi utile aiuto.

Solo per questa via rigorosamente selettiva è possibile pensare di reperire le risorse necessarie ai programmi mirati al sostegno della crescita. Se si intende orientare le leve di bilancio verso obiettivi che superino il solo rigore, ma restando entro profili compatibili con la soglia di disavanzo del 3 per cento e con i nuovi vincoli costituzionali – come sembra essere correttamente nelle intenzioni del Governo –, occorre essere consapevoli che le risorse vanno ricercate attraverso una operazione di seria redistribuzione, sia dal lato delle entrate che da quello della spesa.

Contrastare il declino del sistema produttivo rappresenta oggi l'emergenza nazionale sulla quale va concentrata e misurata la capacità di intervento. È da valutare positivamente, pertanto, che in alcune direzioni strategiche il Governo ha previsto interventi non privi di potenzialità rilevanti. Ad avviso della Corte, però, è necessario mantenere un solido filo conduttore nella strategia complessiva di politica economica e di finanza pubblica, rafforzando l'efficacia delle riforme e degli interventi avviati e concentrando su di essi le limitate risorse disponibili.

COMAROLI (*LN-Aut*). Ringrazio il presidente Squitieri per la sua relazione, che è stata davvero molto interessante. Vorrei fare tre brevi osservazioni.

Innanzitutto, nella legge di stabilità è previsto un fondo per agevolare le assunzioni. Tuttavia, dal momento che nell'attuale situazione di crisi accade spesso che le aziende non abbiano lavoro mi chiedo come faranno ad assumere. Non sarebbe forse più adatto a favorire la ripresa economica spostare le agevolazioni dalle assunzioni alla riduzione della tassazione sulle imprese, che diventerebbe così più competitive, riuscendo magari ad avere più lavoro e, quindi, finalmente ad assumere?

Vorrei conoscere poi l'opinione del presidente Squitieri sui costi *standard*, perché tutti ne parlano e tutti li ritengono essenziali, ma ci sono sempre diecimila intoppi alla loro applicazione. Se possibile, mi piacerebbe avere delucidazioni in merito all'opportunità di accelerare sulla strada dell'applicazione dei costi *standard*.

Infine, mi sia consentita un'ultima domanda. In Italia c'è tutta una serie di enti, molte volte anche a partecipazione statale, la cui utilità spesso non è ben percepita. Vorrei avere dei chiarimenti al riguardo, perché potrebbe essere anche questo un sistema per reperire risorse.

CARRARO (*PdL*). Ringrazio anch'io per la relazione il presidente Squitieri, dal quale vorrei avere innanzitutto un parere sul problema della *spending review*. A questo proposito, ricordo che l'esperienza del precedente commissario Bondi, ferma restando la qualità professionale della persona, non è stata positiva. Oggi abbiamo un nuovo commissario.

Apprezzo sicuramente il fatto che il Governo in modo realistico non abbia previsto nel bilancio risparmi per il 2014, perché sarebbe stato impossibile realizzarli. Ho però il dubbio che con un'organizzazione di questo tipo, senza riforme reali, si possano solo recuperare delle briciole. Credo che una reale riduzione della spesa pubblica non sia pensabile senza riforme drastiche e rivoluzionarie del sistema organizzativo del nostro Paese: questo è il mio punto di vista, ma vorrei conoscere a questo proposito la posizione della Corte dei conti.

SQUITIERI. Per quanto riguarda le questioni poste dalla senatrice Comaroli, con riferimento, innanzitutto, alla opportunità di istituire forme di agevolazione a favore delle imprese, la Corte dei conti ritiene di non poter entrare in questo tipo di valutazioni, trattandosi di scelte di politica economica di competenza del Governo.

Con riferimento ai costi *standard*, si tratta di una *vexata quaestio* di cui si parla da anni. Ricorderete che è stata costituita un'apposita commissione con il compito di condurre un'indagine a tappeto su tutto il territorio nazionale, ma i risultati hanno deluso le aspettative a causa delle resistenze venute forse più dalla politica che dalla burocrazia.

Vi sono, inoltre, problemi di carattere tecnico difficilmente risolvibili. Stabilire un costo *standard* che valga per tutto il Paese non è semplicissimo, perché quelle da porre a confronto sono realtà economiche diverse e spesso incomparabili. È vero, ad esempio nel settore della sanità, che un farmaco o uno strumento arrivano a costare somme distantissime da una zona all'altra del Paese, ma è altrettanto vero che occorre tener conto dei diversi contesti economici, che concorrono a determinare i costi. Costruire costi *standard* è quindi facile sul piano puramente teorico, meno in concreto. Questo spiega la battuta d'arresto della Commissione d'indagine, anche se è fondamentale muoversi in questa direzione, in quanto, a mio parere, in una situazione economica come quella in cui si trova oggi il Paese è essenziale procedere perlomeno ad una graduazione dei costi che consenta di superare le macroscopiche ed ingiustificabili differenze oggi esistenti, con l'obiettivo di arrivare a stabilire costi più vicini possibile ad uno *standard*. Anche se il discorso forse è più politico che tecnico, la Corte dei conti, sulla base della sua esperienza, è disponibile ad offrire il suo supporto.

Per quanto riguarda gli enti partecipati sono a capo ancora oggi della sezione della Corte dei conti, che controlla la gestione di circa 300 enti pubblici partecipati in diversa misura dallo Stato.

Il meccanismo delle società partecipate aveva seguito inizialmente una logica prettamente economica, per consentire a queste aziende, operando con strumenti civilistici, di muoversi più rapidamente e più efficacemente sul mercato. Purtroppo, nel tempo si è trasformato, in qualche caso, in un sistema per eludere i controlli, gli impegni e le prescrizioni relativi agli enti istituzionali.

Come Corte dei conti abbiamo denunciato spesso questa situazione. A tal proposito ricordo che il Parlamento riceve sistematicamente una re-

lazione sui singoli enti e sulle singole società partecipate, in cui sono messi bene in luce questi profili. Per ogni singola società vengono fatte valutazioni specifiche.

Devo dire che alcune delle nostre osservazioni vengono recepite a livello governativo, il che ci dà soddisfazione come Istituzione e come cittadini.

Venendo alle questioni poste dal senatore Carraro, sostanzialmente si è detto che il precedente commissario per la *spending review* non ha potuto conseguire grossi risultati e mi è parso di cogliere anche un certo scetticismo circa le possibilità di successo dell'attuale.

Condivido le perplessità del senatore, nel senso che ritengo che se si vuole fare una riforma seria, che abbia delle ricadute positive in termini economici, è necessario rivedere i meccanismi legislativi dai quali certe spese vengono determinate.

Mi riferisco, ad esempio, al famoso «pacchetto di diritto amministrativo», ovvero un gruppo di leggi – alcune delle quali risalenti addirittura ai primi del Novecento – che le amministrazioni pubbliche sono tenute ad osservare: snellire questo *iter* non è nei poteri del commissario per la *spending review*, ma compete al Parlamento. È evidente dunque che, se il lavoro del commissario non viene sostenuto da adeguate riforme in sede legislativa, il suo intervento finisce per diventare poco produttivo e poco significativo.

Sono d'accordo con lei che si deve intervenire a monte, come qualche volta già avviene. Il potere del commissario, però, non può andar oltre l'individuare gli interventi da realizzare sul piano normativo e comunicarli al Parlamento, cui spetta il compito di intervenire. In caso contrario, è inevitabile che i risultati siano modesti.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Ringrazio anch'io il Presidente per il documento ricco di informazioni e di spunti di rilievo che ci ha illustrato.

Vorrei concentrare la mia domanda su un punto che reputo importante. All'inizio della relazione il presidente Squitieri ha sottolineato come il quadro macroeconomico nel quale si colloca la legge di stabilità, che il Governo ha disegnato nella Nota di aggiornamento, sia decisamente ottimistico dal punto di vista della capacità di espansione: si parla di un tasso di crescita dell'1 per cento, che sale nel triennio. Come viene messo in risalto anche nella vostra relazione, non si tratta semplicemente di essere più o meno ottimisti. In realtà a questa previsione sono legati fondamentali aggiustamenti anche sul piano della finanza pubblica e mi riferisco alla possibilità, per quanto riguarda il saldo strutturale, di rientrare in quelli che sono poi i saldi che ci sono richiesti dalla nuova *governance* europea.

Il problema è rilevante, perché tutti ci auguriamo che il Governo abbia ragione, ma in realtà l'evidenza che abbiamo dimostra che le probabilità sono molto basse alle condizioni date. Non influisce solo il quadro internazionale, ma soprattutto la capacità di reazione della domanda interna, la quale appare sovrastimata in questa visione ottimistica. Si pone quindi

il problema di quali effetti la manovra di stabilità possa avere; ossia se le misure che adesso stiamo in qualche modo discutendo, e che poi approvremo con le modifiche che il Parlamento deciderà di apportare, possono colmare quella differenza che appare oggi in qualche maniera strategica tra andamenti tendenziali e questa crescita. Non credo, infatti, che la questione sia risolvibile nell'ambito dei pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione.

Rifacendomi a questo, il Parlamento deve massimizzare gli effetti che dette misure possono provocare ai fini di un rafforzamento della capacità di crescita. Ci si domanda se, in realtà, si possa colmare il mezzo punto o più percentuale che manca per raggiungere l'1 per cento attraverso le misure che stiamo approvando con la legge di stabilità. Nella valutazione che voi date, in realtà, questa possibilità appare relativamente limitata. Mi sembra di capire che l'accento che voi vorreste vedere posto con maggiore enfasi è sul concentrare maggiormente su alcune rilevanti priorità le poche risorse disponibili. È riportato alla fine della relazione, ma si capisce che si tratta di una prospettiva strategica. In sostanza, sarebbe auspicabile riuscire in qualche modo a dare maggiore carattere di incisività all'allocazione di risorse, che oggi appare troppo dispersa tra tante finalità – per carità, tutte condivisibili – e la cui somma produce poca efficacia sul piano di un impulso all'economia.

Condividendo il vostro suggerimento di concentrare su pochi interventi rilevanti, alcuni poi in essere, le limitate risorse disponibili, quali potrebbero essere i suggerimenti in merito alle strade da seguire? Dove concentrereste con maggiore efficacia la limitata capacità di fuoco di cui dispone il Governo? Vi chiedo di fornirci indicazioni che possano risultarci utili nel lavoro che stiamo portando avanti di caratterizzare l'allocazione delle poche risorse a disposizione. Come potete in qualche modo aiutarci nell'individuare queste finalità?

URAS (*Misto-SEL*). Ho sentito una considerazione molto simile a quella fatta dai rappresentanti della Corte dei conti da Confindustria.

Nella relazione appena illustrata si dice che è necessario procedere ad una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico e che va ripensata la modalità dell'azione dei servizi pubblici e quella di accesso. Allora vi rivolgo la stessa domanda che ho rivolto a Confindustria: che cosa si intende per definizione del nuovo perimetro dell'intervento pubblico e conseguentemente anche ripensamento di modalità di prestazione di accesso ai servizi pubblici? Può incidere sull'istruzione come sulla sanità; può incidere sull'organizzazione della giustizia come del sistema penitenziario. Abbiamo esempi di ogni genere e tipo che ci vengono anche da Paesi europei ed extraeuropei.

Vorrei riuscire a capire che cosa ciò voglia dire, perché abbiamo fondato l'organizzazione dello Stato in ragione di alcuni principi presenti nella Costituzione, che incidono fortemente sulla definizione del perimetro di intervento pubblico, soprattutto per quanto attiene ai diritti e ai servizi ai cittadini.

PALESE (*PdL*). Ringrazio il Presidente della Corte dei conti per averci illustrato una relazione approfondita e ricca di spunti, che rappresenta un ulteriore contributo al Paese.

La legge di stabilità, per vari motivi, elude il rilevante problema della spesa sanitaria, problema che viene affrontato sempre in termini di mantenimento del finanziamento ed eventuale riduzione. A mio giudizio, la situazione è un po' diversa, rappresentando la spesa sanitaria circa l'80 per cento della spesa di quasi tutti i bilanci delle Regioni. Si parla di 107 miliardi di euro di finanziamento pubblico, al netto delle addizionali e della spesa privata.

In sostanza, ritengo che lo *slogan* dei costi *standard* sia l'ennesimo tentativo di eludere il problema: si dice che si vuole effettivamente ridurre la spesa pubblica perché eccessiva (si parla di oltre 800 miliardi), quando poi però si tratta di intervenire i tentennamenti o le elusioni sono totali. Ricordo che abbiamo la CONSIP, che si occupa di rilevare l'esistenza di differenze nei prezzi da una parte all'altra, soprattutto per i beni di consumo, i beni durevoli, le tecnologie, i beni medicali e quant'altro. Siamo comunque in attesa di capire che cosa succede con i costi *standard* e che cosa farà il commissario. Mi auguro che, con poteri legislativi superiori a quelli del commissario Bondi e grazie alle sue esperienze professionali, possa veramente intervenire.

Vorrei sapere se la Corte ritiene o meno necessari i controlli atto per atto sulla spesa pubblica delle aziende sanitarie. Potrebbe essere questo un mezzo – per così dire – artigianale, atteso che tutto il sistema, dai direttori generali fino all'ultimo degli infermieri, considera come deterrente più la Corte dei conti che la giustizia penale.

LEZZI (*M5S*). Desidero rivolgere al Presidente della Corte dei conti, che ringrazio per la sua relazione, solo una domanda di natura tecnica.

Sono state contabilizzate in bilancio eventuali entrate per 20 miliardi, senza però indicare i provvedimenti da cui esse deriveranno. Chiedo se, sotto il profilo tecnico, questo sia corretto.

SQUITIERI. Lascerei il compito di rispondere al mio collega, consigliere Flaccadoro.

FLACCADORO. Il senatore Guerrieri ci ha chiesto una precisazione.

Sino a questo momento non abbiamo fatto simulazioni su quali possono essere gli interventi, e i loro effetti, atti a colmare la differenza di crescita che caratterizza lo scenario di consenso su cui ci siamo basati nel rapporto e lo scenario del Governo. Indubbiamente, come abbiamo messo in rilievo anche nella relazione, esistono differenze significative. Il Governo propone in un profilo molto ottimistico in tutte le variabili che concorrono alla crescita. Non abbiamo fatto valutazioni alternative su come potrebbe essere la memoria, ma abbiamo sostenuto - come ha già detto il Presidente - la necessità di concentrare le poche risorse a disposizione. Tuttavia - con questo rispondo anche alla seconda domanda

rivolta – abbiamo ritenuto, esaminando il quadro tendenziale, necessario concentrare maggiori risorse sul settore industriale. La crisi del settore produttivo rappresenta il problema centrale che il Paese ha di fronte.

Le risorse per tali interventi non possono non venire che da una revisione dei confini entro i quali opera l'operatore pubblico.

Il quadro tendenziale ci offre, quindi, pochi margini di manovra. Vanno nuovamente individuate e liberate risorse e questo è il compito che avrà – a nostro avviso – il commissario per la *spending review*. Ma soprattutto il Parlamento deve portare avanti un'attenta valutazione di quanto deve rimanere nell'ambito dell'intervento pubblico, salvaguardando, tuttavia, il nostro modello di *welfare* e tutto ciò che riguarda l'intervento di carattere sociale su cui abbiamo costruito il nostro sistema economico.

Per rispondere alla domanda sulle modalità dell'accesso, l'indicatore ISEE va utilizzato per selezionare gli accessi (dopo il lavoro di revisione completato dal precedente Governo), ma occorre rivedere ad esempio in campo sanitario anche il meccanismo delle esenzioni (circa il 70 per cento della popolazione risulta, in questo momento, esente da *ticket* e questo genera distorsioni al sistema sanitario e sottrae risorse necessarie per garantire la qualità dei servizi.

Quindi, che cosa intendevamo per revisione dei meccanismi? Ritenevamo di porre l'attenzione sul fatto che occorre liberare maggiori risorse, proprio per intervenire in maniera più strutturata sui nodi che limitano la crescita: il ritardo di sviluppo e la deindustrializzazione sono certamente tra questi. Ciò rivedendo i confini, e ridisegnando ciò che il pubblico deve fare, senza toccare i livelli essenziali, ma anche ipotizzando possibilità di uscita del pubblico in alcuni tipi di intervento. Non abbiamo ovviamente qualificato e quantificato tutto questo, non essendo compito della Corte indicare scelte, ma i dati ci portano a ritenere tale revisione necessaria.

Faccio un'ultima considerazione in materia di spesa sanitaria. Il Presidente ha già anticipato la difficoltà di definizione dei costi *standard*. Credo che sulla spesa sanitaria sia stato fatto sinora – l'abbiamo scritto nelle nostre relazioni – un buono lavoro, che naturalmente deve proseguire; un buon lavoro nel senso che se si guarda la dinamica della spesa sanitaria negli ultimi anni si assiste ad una sua riduzione in termini nominali, e nell'ultimo biennio particolarmente rilevante. Un risultato mai ottenuto in passato. Alcune misure di contenimento hanno consentito di conseguire un ottimo risultato. Bisogna proseguire.

In merito ai costi *standard*, sono pienamente d'accordo con il Presidente: sono complicati, ma devono essere utilizzati a livello territoriale per recuperare efficienza e liberare risorse per migliorare i servizi. I dati diffusi dal Ministero della salute che indicano i tempi di attesa delle prestazioni nel Paese danno conto di una difficoltà e di una riduzione dei livelli essenziali dell'assistenza oggi garantiti. Esistono differenze ingenti tra i tempi di attesa in alcune Regioni in crisi strutturale e in certe zone del Paese; anche per la chemioterapia ed altre prestazioni si rilevano dei

gap rilevanti. È evidente quindi la necessità di reinvestire per migliorare la qualità. I costi *standard* devono rappresentare una indicazione e uno strumento di lavoro – a mio avviso – delle Regioni per fare ciò che abbiamo detto nel Rapporto di coordinamento: percorrere l'«ultimo miglio» del risanamento, considerando che la sanità ha già fatto un percorso di rientro, recuperando risorse per migliorare gli interventi. Il costo *standard* deve essere funzionale a questo.

Credo anch'io, come il Presidente, che l'effetto salvifico dell'identificazione di un costo, sopravvaluta lo strumento. Non possiamo pensare di definire, una volta per tutte, come valido per tutti i territori, un costo *standard*. Possiamo definire uno strumento che consenta di ridurre quelle differenze inaccettabili tra i costi nelle diverse aree territoriali. Quindi, i costi *standard* sono uno strumento che non può sostituire una buona gestione. Partendo da tale base non vanno però trascurati i risultati che si sono ottenuti; non mi stancherò mai di dire che il modello dei piani di rientro e della collaborazione centro-periferia hanno consentito negli ultimi anni di ottenere un buon risultato.

Non sono, quindi, del tutto negativi i risultati ottenuti dalla gestione della *spending review* del precedente Esecutivo. Si sono messi in campo interventi significativi, ma probabilmente era difficile che questi producessero dei risultati in un così breve arco temporale. Nella manovra finanziaria si prende atto di ciò. L'andamento della spesa nel 2012 è stato notevolmente positivo. La riduzione della spesa ha dato un buon contributo ai problemi di finanza pubblica e di rientro del disavanzo. Nei quadri di previsione di finanza pubblica il problema non concerne la dinamica della spesa, ma le entrate, proprio per effetto della mancata crescita.

Un periodo di tregua negli interventi correttivi sui saldi può consentire di ripensare anche i confini dell'intervento pubblico, scegliendo alcune cose che non possano più essere oggetto dell'intervento pubblico o in questo modo trovare risorse per i necessari interventi espansivi.

La senatrice Lezzi diceva che sono state contabilizzate in bilancio eventuali entrate per 20 miliardi, senza però indicare provvedimenti da cui proverranno, chiedendosi se dal punto di vista del bilancio ciò è possibile. Ci sono precedenti nel passato, ma in ogni caso non è precisato su quali interventi si andrà ad operare. Nella relazione mettiamo in evidenza che l'incertezza che si ha sulle misure in cui si andrà ad operare è il punto delicato di questo intervento. Certo, l'area è piuttosto ampia perché stiamo parlando di 720 agevolazioni censite dalla commissione Ceriani, però le misure di cui si è parlato in questi giorni sono varie, comprendendo anche le detrazioni della spesa sanitaria. Si tratta di tutta una serie di misure che hanno un diverso impatto sulla struttura fiscale e sul sistema tributario, visto nel suo complesso, dal momento che sono ormai elemento strutturale della tassazione personale ma non solamente. Dal punto di vista contabile è quindi possibile; dal punto di vista della specificazione manca invece un dettaglio importante per capirne il possibile impatto futuro.

SQUITIERI. In conclusione vorrei soffermarmi sull'intervento dell'onorevole Palese per puntualizzare che quello dei costi *standard* è uno strumento sì importante ma non è salvifico, nel senso che, da solo, non è sufficiente a risolvere il problema della sanità in Italia.

L'onorevole Palese ha fatto poi cenno all'opportunità di un controllo preventivo più puntuale della Corte dei conti sulle spese regionali. A questo proposito, si deve tener conto del fatto che la Corte dei conti esercita da sempre il controllo preventivo sulla spesa pubblica, come prescrive l'articolo 100 della Costituzione. Tale controllo preventivo dimostrava qualche difficoltà di attuazione in quanto, da un lato rallentava l'attività dell'amministrazione, dall'altro si manteneva su un livello formale e non sostanziale. Dal 1994, con la legge n. 20, il controllo preventivo ha lasciato progressivamente il posto ad un controllo sull'intera gestione, che è molto più efficace di un controllo sul singolo provvedimento che richiede tempi tecnici abbastanza lunghi ed interviene su singoli atti.

Sono lieto di riscontrare in Parlamento attenzione per i controlli della Corte dei conti. Una linea non sempre condivisa dagli enti territoriali che, in alcuni casi, la considerano un'intromissione. La Corte esercita i controlli che la legge prevede, nella convinzione che essi contribuiscano a migliorare l'azione pubblica.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Squitieri e dichiaro conclusa l'audizione.

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

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione dei rappresentanti dell'ISTAT, che ringraziamo per la loro presenza ed a cui cedo la parola.

GOLINI. Signor Presidente, in questa audizione il contributo dell'ISTAT si concentra sulla situazione economica e sociale del Paese, offrendo un quadro informativo articolato delle tendenze macroeconomiche, settoriali, del commercio estero, del mercato del lavoro, dell'inflazione e della finanza pubblica. Attenzione particolare è data anche alla condizione delle famiglie e agli effetti che su di essa ha prodotto la lunga crisi che stiamo vivendo.

Nella seconda parte dell'intervento si presentano analisi sugli effetti macroeconomici e distributivi di alcuni interventi contenuti nel disegno di legge di stabilità. In particolare, attraverso stime realizzate con i nuovi modelli di microsimulazione dell'ISTAT, si valutano i risultati in termini distributivi su imprese e famiglie dei provvedimenti in materia di aiuto

alla crescita economica (ACE) per le imprese e delle detrazioni IRPEF per il reddito da lavoro dipendente per le famiglie. Il testo si conclude con una valutazione degli effetti degli interventi riguardanti il blocco della contrattazione e delle retribuzioni per i dipendenti pubblici.

Per ciò che riguarda la congiuntura internazionale, nella seconda metà dell'anno è proseguita la ripresa dell'economia internazionale in un contesto di elevata incertezza, alimentata dalla volatilità dei mercati finanziari e dall'eterogeneità delle *performance* economiche delle diverse aree dell'economia globale. Nei Paesi avanzati si è evidenziato un miglioramento ciclico, caratterizzato in alcuni casi da un discreto dinamismo, come negli Stati Uniti, in Giappone e nel Regno Unito; in altri, in particolare nell'Unione europea, da una perdurante fragilità. Nelle aree emergenti, l'andamento economico ha mostrato, a partire da aprile, un'evoluzione opposta a quella dei Paesi industrializzati. In molti casi, infatti, il ritmo di crescita del PIL, nel secondo trimestre, è rallentato e nei mesi estivi il clima di fiducia delle imprese è peggiorato. Nel secondo trimestre dell'anno, in base ai più recenti dati del *Central Plan Bureau*, si è registrato un rallentamento nel ritmo di espansione del commercio internazionale di beni in termini sia congiunturali sia tendenziali.

Nell'area dell'euro, i principali indicatori ciclici hanno iniziato a segnalare un graduale e lento recupero. L'evoluzione del PIL dell'Unione economica e monetaria del secondo trimestre ha confermato l'interrompersi della fase recessiva, con una prima risalita (pari allo 0,3 per cento), dovuta principalmente al contributo positivo delle esportazioni nette. Tuttavia, permangono profili ciclici eterogenei tra i Paesi e segnali di discontinuità della ripresa. Nel complesso le prospettive dell'economia mondiale appaiono caratterizzate da rischi al ribasso. L'equilibrio raggiunto dai mercati finanziari sembra subordinato alla prosecuzione dell'azione di sostegno al ciclo da parte delle Banche centrali. Le recenti tensioni determinate dalle attese di una svolta restrittiva di politica monetaria negli Stati Uniti potrebbero riproporsi nei prossimi mesi, con effetti immediati sui tassi a lungo termine e sui mercati azionari. Da ciò potrebbero conseguire: nei Paesi emergenti inasprimenti delle condizioni finanziarie per contrastare fuoriuscite di capitali e tensioni sui cambi, con la conseguenza di ulteriore rallentamento ciclico; in quelli avanzati un effetto negativo sulla ricchezza finanziaria e sugli investimenti, con ripercussioni sulla fiducia di famiglie e imprese.

Per ciò che riguarda l'evoluzione del quadro economico e sociale nel 2013, in Italia, la fase di caduta dell'attività economica, iniziata nella seconda parte del 2011, è proseguita con forte intensità nel primo trimestre di quest'anno (con una diminuzione congiunturale del PIL dello 0,6 per cento) segnando poi un'attenuazione nel secondo. La variazione acquisita per il 2013, cioè quella che si verificherebbe se nel corso della seconda metà dell'anno il PIL restasse invariato rispetto al secondo trimestre, è pari ad una diminuzione dell'1,8 per cento per il 2013. Il livello del PIL sarebbe, nella media del 2013, inferiore a quello registrato nell'anno 2000.

Dal lato dell'offerta, la caduta dell'attività produttiva nel primo trimestre dell'anno in corso ha interessato in misura eterogenea i principali macrosettori: nell'industria in senso stretto, dopo l'accentuato calo del primo trimestre, il valore aggiunto ha registrato una lieve flessione nel secondo; nelle costruzioni l'attività ha mantenuto una tendenza nettamente negativa, ma con un rallentamento del calo; il settore dei servizi ha segnato invece riduzioni congiunturali più contenute, ma quasi identiche nei due trimestri.

Con riferimento alle componenti della domanda, negli ultimi due anni il maggior contributo recessivo proviene dalla contrazione dei consumi delle famiglie, la cui caduta, iniziata nel primo trimestre del 2011, si è accentuata nel corso del 2012 ed è proseguita, con un ritmo solo in parte attenuato, nei primi due trimestri del 2013. Su tale andamento ha influito il protrarsi della discesa del potere d'acquisto delle famiglie consumatrici, che nel secondo trimestre si è ridotto dello 0,7 per cento rispetto al trimestre precedente, portando ad una flessione dell'1,7 per cento, se confrontato con lo stesso periodo dell'anno precedente.

Va segnalato che l'intensità e la durata della contrazione della capacità di spesa hanno spinto le famiglie a comportamenti improntati alla cautela. Ciò potrebbe indicare una correzione verso il basso delle valutazioni sul proprio reddito permanente: la propensione al risparmio ha segnato, dalla metà del 2012, una tendenza alla risalita, portandosi all'inizio di quest'anno al 9,3 per cento (un livello superiore di circa 1,5 punti percentuali rispetto alla media del 2012).

La recessione ha determinato gravi conseguenze sulla diffusione e sull'intensità del disagio economico nel nostro Paese: dal 2007 al 2012 il numero di individui in povertà assoluta è raddoppiato (da 2,4 a 4,8 milioni). In particolare, nell'ultimo anno l'aumento si estende anche a fasce di popolazione che, tradizionalmente, presentano una diffusione del fenomeno molto contenuta grazie al tipo di lavoro svolto e/o al secondo reddito del coniuge.

Contestualmente, è ulteriormente peggiorato l'indicatore di grave deprivazione materiale che aveva mostrato un deterioramento già nel 2011 e che è raddoppiato nell'arco di due anni. Quasi la metà dei poveri assoluti (2,3 milioni) risiede nel Mezzogiorno; di questi oltre un milione sono minori, con un'incidenza salita in un anno dal 7 al 10,3 per cento.

Le difficoltà delle famiglie si riflettono anche nella composizione degli acquisti, che ha visto un incremento del peso dei prodotti di qualità e prezzo inferiori rispetto a quello del periodo pre-crisi. Nel primo semestre 2013, il 17 per cento delle famiglie dichiara di aver diminuito la quantità di generi alimentari acquistati e, contemporaneamente, di aver scelto prodotti di qualità inferiore.

La strategia di contenimento della spesa comprende anche modifiche della tipologia di esercizio in cui viene effettuato l'acquisto: aumentano le famiglie che si rivolgono agli *hard discount* per i generi alimentari; passa, inoltre, dall'11,6 per cento del primo semestre 2011 al 15,5 per cento

dello stesso periodo del 2013 la quota delle famiglie che acquista capi di abbigliamento e calzature negli esercizi ambulanti.

Come evidenziato dalle tabelle riportate nell'appendice statistica, a livello di composizione familiare, la propensione a modificare i propri comportamenti di consumo in risposta ai vincoli del bilancio familiare è più diffusa tra le famiglie numerose e tra i giovani.

In questo quadro, a ottobre si è registrato un ripiegamento della fiducia dei consumatori, il cui indice diminuisce a 97,3 da 100,8 del mese di settembre. In deciso calo risulta l'indicatore riferito al quadro personale, che passa da 102,4 a 98,1, mentre quello della componente futura diminuisce più lievemente.

Se la riduzione della spesa per consumi continua a rappresentare la componente di domanda con il maggiore impatto negativo sulla dinamica del PIL, alla flessione della domanda interna ha contribuito anche la contrazione degli investimenti che, tuttavia, nel secondo trimestre si è molto attenuata, con un calo congiunturale limitato a meno 0,3 per cento (da meno 2,9 per cento del primo trimestre).

La spesa in macchinari e attrezzature mostra, in generale, una forte reattività ai mutamenti nelle condizioni di liquidità. Tale evidenza emerge dai risultati di un esercizio di simulazione effettuato attraverso il modello macro-econometrico dell'ISTAT, il quale rileva un'elevata correlazione positiva tra la dinamica della spesa in macchinari e attrezzature e l'andamento dell'indicatore del livello di liquidità. In base a queste simulazioni, nel 2013 il modesto miglioramento delle condizioni di liquidità porterebbe ad un limitato incremento degli investimenti in macchinari.

La componente estera della domanda ha continuato a fornire un apporto positivo alla crescita, con una temporanea eccezione nel primo trimestre di quest'anno. Il contributo delle esportazioni nette alla variazione congiunturale del PIL è risultato negativo per 0,2 punti percentuali nel primo trimestre, per poi tornare positivo per 0,4 punti nel secondo.

Le informazioni più recenti indicano un calo dell'indice della produzione industriale, sia a luglio che ad agosto, che ha interrotto la lieve risalita dei due mesi precedenti. Tuttavia, è da considerare che la recente lieve flessione dell'indice generale risulta determinata esclusivamente dal risultato negativo del comparto energetico, a fronte di un recupero in tutti gli altri macrosettori. Nel trimestre giugno-agosto, rispetto ai tre mesi precedenti, la produzione industriale è aumentata per i beni di consumo ed i beni intermedi ed è diminuita per i beni strumentali ed energia.

La frammentazione del quadro congiunturale dell'offerta industriale è testimoniata anche dalla dinamica di fatturato ed ordinativi. Nel secondo trimestre dell'anno il fatturato e gli ordinativi totali hanno registrato aumenti congiunturali, rispettivamente, dello 0,2 e del 2,5 per cento.

Nel corso del 2013 si è comunque manifestato un aumento della diffusione di andamenti settoriali positivi della produzione rispetto al livello minimo del dicembre 2012, quando i settori in espansione erano quasi un quarto del totale; ad agosto 2013 sono risultati quasi il 70 per cento. Il miglioramento resta significativo anche se si tiene conto del peso dei sin-

goli settori sull'indice generale: in questo caso, l'incidenza dei settori in espansione è passata dal 19,9 al 62,9 per cento.

Per le costruzioni i segnali di ripresa congiunturale sembrano più consistenti. Il settore del commercio al dettaglio continua, invece, a risentire della debolezza della domanda di consumo di beni.

Le valutazioni delle imprese rispecchiano, pur nel quadro di tendenziale miglioramento registrato negli ultimi tempi, la persistenza di una notevole incertezza sulle prospettive dell'economia e, soprattutto, rilevanti eterogeneità settoriali. Dopo la risalita dei mesi estivi, a ottobre 2013 l'indice composito del clima di fiducia delle imprese italiane – espresso in base 2005 uguale 100 – scende a 79,3 dall'82,8 di settembre. La flessione dell'indice complessivo rispecchia il peggioramento della fiducia delle imprese del commercio al dettaglio e dei servizi di mercato; continua invece il miglioramento della fiducia delle imprese manifatturiere e di costruzione rilevato nei mesi precedenti.

Nell'industria manifatturiera il grado di utilizzo degli impianti, dopo il minimo registrato nel primo trimestre del 2013, mostra aumenti, sia nel secondo, sia nel terzo trimestre; parallelamente, diminuisce la quota di imprese che segnala vincoli legati all'insufficienza della domanda.

Per quanto riguarda il commercio estero e la competitività, complessivamente il quadro macroeconomico degli ultimi due anni evidenzia il ruolo cruciale della domanda estera per i livelli di attività delle nostre imprese. Se nel 2012 la crescita dell'*export*, associata ad una netta flessione delle importazioni, ha contribuito in misura rilevante a sostenere la domanda rivolta alle imprese nazionali, nel primo trimestre di quest'anno le vendite all'estero hanno registrato un inatteso deterioramento (meno 2,1), in larga misura imputabile alla marcata contrazione delle esportazioni di servizi (meno 7 per cento).

La flessione della componente dei beni, pur più contenuta, ha riflesso il peggioramento delle condizioni di domanda nell'area euro. Il modesto rialzo delle esportazioni nel secondo trimestre ha consentito di recuperare soltanto parte della perdita in volume dei precedenti tre mesi. Tale evoluzione ha caratterizzato anche le principali economie dall'area euro.

Nella prima metà del 2013 è proseguito il calo delle importazioni, determinato dalla debolezza delle componenti di domanda e dell'attività produttiva. Nei primi otto mesi del 2013, le esportazioni di beni in valore hanno mostrato una lieve diminuzione, a sintesi di una riduzione delle vendite nei mercati dell'Unione europea (meno 2,4 per cento) e di una significativa decelerazione della crescita di quelle verso l'area extra-Unione europea (più 2,3 per cento nella media del periodo, con un marcato rallentamento rispetto al più 10 per cento nel quarto trimestre del 2012).

La debolezza delle nostre esportazioni verso l'Unione europea risente delle forti flessioni nella domanda di beni italiani da parte della Germania (meno 3,2 per cento) e della Francia (meno 2,9 per cento). Questi due Paesi assorbono congiuntamente circa il 43 per cento dell'*export* dell'Italia verso i Paesi dell'Unione europea e rappresentano poco meno di un quarto della domanda estera complessiva di beni italiani.

La sostanziale stabilità dell'*export* italiano nel periodo gennaio-agosto del 2013 è il risultato di dinamiche differenziate tra i principali macrosettori. Il comparto dei beni di consumo, con una crescita del 6,1 per cento nei primi otto mesi del 2013, rispetto all'analogo periodo del 2012, è quello con la migliore *performance* delle vendite all'estero. In particolare, i settori trainanti sono quelli dei prodotti agroalimentari, dell'abbigliamento e prodotti in pelle, dei prodotti farmaceutici ed altri prodotti del *Made in Italy*. Gli altri macrosettori mostrano invece dinamiche positive meno sostenute o sono in marcata flessione.

Come conseguenza della tenuta dell'*export* e della debolezza delle importazioni, nei primi otto mesi del 2013 si è consolidato l'avanzo commerciale dell'Italia (oltre 19 miliardi di euro). Rispetto all'analogo periodo del 2012, il *surplus* si è incrementato di oltre 15 miliardi, a seguito dell'ampliamento di circa 8 miliardi dell'avanzo dei beni non energetici e di una riduzione del passivo dei materiali energetici di base di circa 7 miliardi.

L'esame delle tendenze aggregate dell'*export* può trovare un utile complemento nell'analisi della *performance* delle imprese persistentemente esportatrici negli ultimi tre anni. Dal punto di vista dimensionale, la *performance* all'esportazione dell'ultimo anno è sostenuta dalle piccole imprese, mentre le medie e soprattutto le grandi imprese registrano cali tendenziali.

Un ulteriore aspetto, legato a quello dimensionale, è che il sostegno all'*export* proviene dalla crescita del fatturato estero generato dalle imprese con bassa propensione all'esportazione. La persistenza della recessione sta quindi stimolando una maggiore esposizione internazionale da parte delle imprese, soprattutto di piccola dimensione, finora prevalentemente orientate al mercato interno; d'altra parte, quelle con maggiore esposizione mostrano evidenti segnali di difficoltà.

Per molte imprese si è interrotta una fase di crescita che aveva garantito, tra il 2010 e il 2012, un rilevante contributo all'espansione complessiva delle vendite all'estero manifatturiere.

Tornando alle dinamiche macrosettoriali, è da segnalare che un tratto caratteristico degli ultimi tre anni è rappresentato per l'Italia dalla forte divaricazione tra andamento del fatturato estero e interno. Rispetto ai livelli medi del 2010, la dinamica del fatturato estero è superiore di 27 punti percentuali rispetto a quella delle vendite interne. In tre anni si è quindi aperto un *gap* che non trova riscontro nelle altre grandi economie dell'area euro, ad eccezione della Spagna.

Infine, è da segnalare che il ruolo cruciale dell'*export* nel sostenere i livelli di attività industriale ha stimolato le imprese a contenere i prezzi all'esportazione.

Con riferimento al mercato del lavoro, esso mostra negli ultimi mesi segnali di stabilizzazione dal punto di vista degli andamenti occupazionali, seppure in un contesto tendenzialmente negativo, testimoniato dal calo di circa 500.000 occupati tra il primo semestre 2012 e quello del 2013, di cui 250.000 nel Mezzogiorno.

Il calo dell'occupazione, infatti, si è verificato essenzialmente nei primi mesi dell'anno ed è stato seguito da una sostanziale stabilità nei livelli a partire da giugno. Il tasso di occupazione è stabile da cinque mesi, dopo un calo continuo avviatosi dalla seconda metà del 2012. In particolare, il calo del numero di occupati si è fermato nell'industria in senso stretto, mentre è proseguito nel settore dei servizi, nelle costruzioni e in agricoltura.

I posti vacanti, che riflettono le condizioni di domanda di lavoro da parte delle imprese, continuano a permanere su livelli estremamente bassi.

Le attese riguardo all'occupazione, formulate dagli imprenditori a ottobre per i successivi tre mesi, mostrano un lieve peggioramento nei principali macrosettori, ad eccezione dei servizi di mercato.

In termini di *input* di lavoro complessivo, la riduzione si mostra più accentuata rispetto a quanto osservato in termini di individui, con variazioni negative in tutti i settori produttivi.

Sottende questo quadro un elevato ricorso alla cassa integrazione guadagni da parte delle imprese. Si registra, tuttavia, una diminuzione del ricorso alla CIG, in particolare nell'industria in senso stretto, dove la variazione tendenziale dell'indicatore è stata negativa.

Segnali di stabilizzazione provengono anche dall'andamento delle transizioni dalla CIG. Nel 2012-2013, infatti, si è ridotta la quota di coloro che, già cassintegrati, permangono in questa condizione e di quanti dalla CIG transitano verso la disoccupazione o verso l'inattività rispetto al 2011-2012.

Il dato medio nasconde però importanti differenze tra le classi di età a svantaggio dei lavoratori più anziani. Se, infatti, per la classe 30-49 anni la quota di coloro che da cassintegrati entrano nella disoccupazione si riduce di circa 6 punti percentuali, per gli ultracinquantenni invece aumenta di quasi 4 punti percentuali.

Considerando gli andamenti mensili, al netto dei fattori stagionali, ad agosto la disoccupazione torna a crescere, tornando al valore di maggio (12,2 per cento), con differenze significative a sfavore delle donne e dei giovani. L'analisi longitudinale rivela come il peggioramento della situazione occupazionale verificatosi tra i primi trimestri del 2012 e del 2013 sia da ascrivere principalmente all'aumento dell'incidenza delle uscite, alla quale si è accompagnato un lievissimo rialzo dei tassi di ingresso.

Tali andamenti si sono riflessi sul tasso di occupazione che, nel primo semestre 2013, si è attestato in media al 55,6 per cento, 1,2 punti percentuali in meno rispetto allo stesso periodo del 2012. La flessione è stata più forte per gli uomini, per i quali il tasso è sceso sotto il 65 per cento, e nelle Regioni meridionali, che hanno raggiunto un tasso di occupazione del 42,2 per cento. Alla riduzione dell'occupazione (meno 536.000 unità, pari al 2,6 per cento) si accompagna una lieve crescita di quella straniera (più 39.000 unità).

A livello settoriale, la flessione dell'occupazione prosegue nell'industria in senso stretto e nelle costruzioni, dove si aggrava ulteriormente.

Anche il terziario, che nel 2012 aveva mostrato maggiore tenuta, presenta variazioni tendenziali negative, concentrate in particolare nei servizi generali dell'amministrazione pubblica e nel comparto del commercio, alberghi e ristorazione.

Quanto alle tipologie di lavoro, prosegue la riduzione tendenziale del numero di occupati a tempo pieno, che in 7 casi su dieci riguarda gli uomini e in più della metà dei casi il lavoro dipendente a tempo indeterminato. Parallelamente, continua a crescere l'occupazione a tempo parziale, ma l'aumento riguarda esclusivamente impieghi a orario ridotto accettati in mancanza di un lavoro a tempo pieno.

A differenza di quanto accaduto nel 2012, la flessione dell'occupazione ha coinvolto anche il lavoro temporaneo: nel primo semestre 2013 i dipendenti a termine diminuiscono su base annua del 5,3 per cento e i collaboratori dell'8,7 per cento.

Il numero di disoccupati è cresciuto su base annua di oltre 400.000 unità; crescita che ha interessato l'intero territorio nazionale ed entrambi i generi, coinvolgendo più di 3 milioni di individui che in oltre metà dei casi hanno perso una precedente occupazione. Continua ad allungarsi anche la durata media della disoccupazione: più di un disoccupato su due è in cerca di lavoro da almeno 12 mesi.

Il tasso di disoccupazione è salito nel semestre al 12,4 per cento; l'11,7 per cento per gli uomini e il 13,4 per cento per le donne, con un picco del 21,6 per cento per le donne del Mezzogiorno. L'area dell'inattività più vicina al mercato del lavoro – quella che raccoglie quanti, pur non cercando attivamente un impiego, si dichiarano disponibili a lavorare e coloro che sono alla ricerca di un lavoro, ma non sono immediatamente disponibili – interessa, tra gennaio e giugno del 2013, oltre 3 milioni di persone, con un aumento su base annua dello 0,7 per cento. Continua ad aumentare lo «scoraggiamento»: 1,7 milioni di inattivi dichiarano di non cercare lavoro perché ritengono di non poterlo trovare.

L'evoluzione del mercato del lavoro continua a mostrarsi particolarmente critica per i giovani, soggetti tradizionalmente meno favoriti sul piano delle opportunità di impiego. Nel primo semestre, il tasso di occupazione dei giovani tra i 18 e i 29 anni, scende al 36,7 per cento dal 40,3 per cento dello stesso periodo dello scorso anno.

Sebbene l'area dell'inattività giovanile sia composta da studenti in oltre sei casi su dieci, si deve ricordare che i cosiddetti Neet (*Not in education, employment or training*), giovani tra i 18 e i 29 anni che non lavorano e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione, sono cresciuti dal 26,8 per cento del primo semestre del 2012 al 29,6 per cento dello stesso periodo del 2013 come conseguenza dell'aumento dei giovani in cerca di occupazione.

Per quanto riguarda l'andamento dei prezzi, l'inflazione, che nel 2012 era rimasta su valori relativamente elevati, attestandosi al 3 per cento, fin dai primi mesi del nuovo anno ha mostrato un profilo in rapido rallentamento, scendendo all'1,9 per cento già nel primo trimestre del 2013. In settembre, il tasso tendenziale è sceso allo 0,9 per cento. Come conse-

guenza di tale andamento, nell'ultimo mese l'inflazione acquisita per il 2013 è pari all'1,3 per cento. Al netto dei prodotti energetici e degli alimentari freschi, il tasso d'inflazione, che ad agosto era risalito all'1,2 per cento, nel mese successivo si è stabilizzato.

A causa del rallentamento dell'inflazione, il differenziale misurato sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo italiano rispetto alla media dei Paesi dell'Unione monetaria, che nel 2012 era risultato pari a otto decimi di punto percentuale, nel corso del 2013 si è progressivamente ridotto, scendendo fin da maggio su valori negativi.

Una marcata attenuazione delle tensioni inflazionistiche riguarda il comparto energetico, in special modo la componente non regolamentata, i cui i prezzi hanno mostrato un profilo tendenziale in rallentamento a partire dall'ultimo trimestre del 2012, che da maggio è rimasto quasi costantemente su valori negativi. Al contrario, nel settore alimentare la dinamica dei prezzi è rimasta relativamente elevata, risentendo principalmente della crescita dei prezzi dei prodotti non lavorati.

L'evoluzione dei prezzi nella fase finale di commercializzazione dei prodotti risente, sebbene con sensibile ritardo, del favorevole andamento dei listini a monte della catena dell'offerta. L'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali venduti sul mercato interno, cresciuto nel 2012 del 4,2 per cento, nel corso del 2013 ha mantenuto un profilo in discesa che ha portato il tasso tendenziale a meno 1 per cento nello scorso luglio.

Il rallentamento è stato guidato, in primo luogo, dalla riduzione dei prezzi della componente energetica.

Lo scenario inflazionistico dei prossimi mesi sarà influenzato dall'aumento di un punto percentuale dell'aliquota ordinaria dell'IVA, dal 21 al 22 per cento, introdotto il primo di ottobre, il cui impatto inflazionistico dipende in primo luogo dall'incidenza dei prodotti ad aliquota ordinaria all'interno del paniere dei prezzi al consumo. Considerando il totale della popolazione, l'insieme dei prodotti su cui grava l'aliquota ordinaria rappresenta oltre il 50 per cento del paniere. Tuttavia, la loro incidenza tende a crescere all'aumentare della spesa sostenuta dalle famiglie per l'acquisto di beni e servizi. In particolare, il peso dei prodotti ad aliquota ordinaria, per le famiglie la cui spesa è pari al primo quinto dei consumi complessivi, risulta poco meno del 42 per cento, mentre tale percentuale sale quasi al 55 per cento per le famiglie con il maggiore livello di spesa. Con riguardo all'evoluzione prospettica dell'inflazione, l'aumento dell'aliquota ordinaria dell'IVA determinerà nei mesi autunnali un'accelerazione del ritmo di crescita annuo dei prezzi al consumo.

La debolezza della domanda potrebbe costituire un ostacolo ad una completa traslazione dell'aumento dell'aliquota IVA e l'ampiezza del trasferimento ne risulterebbe limitata, con un effetto di freno maggiore per le voci di spesa più penalizzate dalla contrazione dei consumi. Tenendo conto di questi fattori e dei comportamenti attesi, per il 2013, la ricaduta in termini di crescita dei prezzi in media d'anno risulterebbe limitata a un decimo di punto percentuale in più. Per il prossimo anno l'effetto sulla

dinamica inflazionistica sarebbe più sostenuto. In presenza dell'aumento dell'aliquota IVA, l'aumento dei prezzi «acquisito» a fine 2013 e trasferito al 2014 risulterebbe di 0,3 punti percentuali più elevato rispetto ad una situazione di assenza di manovra.

Per ciò che riguarda la finanza pubblica, le stime provvisorie relative alla prima metà dell'anno in corso segnalano un miglioramento tendenziale dei conti pubblici rispetto allo stesso periodo del 2012: l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è stato, infatti, pari al 4,1 per cento del PIL, in diminuzione di 0,3 punti percentuali rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La riduzione del disavanzo deriva dal combinarsi di un aumento dell'incidenza sul PIL delle entrate totali di 1,3 punti percentuali e di un incremento più contenuto delle uscite totali. Per il secondo anno consecutivo, nel primo semestre del 2013, il saldo primario è risultato positivo, con un'incidenza sul PIL dell'1,1 per cento, di poco inferiore a quanto rilevato nello stesso periodo del 2012. Sempre nel primo semestre del 2013, le uscite totali sono cresciute dello 0,8 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2012. L'aumento dell'1,8 per cento delle uscite correnti al netto degli interessi riflette gli incrementi piuttosto sostenuti dei consumi intermedi, delle prestazioni sociali in denaro e delle altre uscite correnti, che hanno più che compensato la lieve diminuzione dei redditi da lavoro dipendente. Un sensibile calo si è registrato per la spesa per interessi passivi, scesa nel semestre del 6,6 per cento rispetto al corrispondente semestre del 2012.

Le entrate totali registrano un aumento dell'1,5 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2012. Le entrate correnti riflettono il significativo aumento delle imposte dirette e delle altre entrate correnti, in crescita nel semestre rispettivamente del 4 e del 4,7 per cento. Le prime hanno beneficiato principalmente degli andamenti positivi del gettito dell'IRPEF, dell'IRES e dell'imposta sostitutiva sugli interessi e gli altri redditi di capitale. Di contro, le imposte indirette e i contributi sociali hanno segnato cali, rispettivamente, del 2,5 e dello 0,2 per cento. La diminuzione delle imposte indirette riflette soprattutto la contrazione dell'IVA. In forte crescita risultano, invece, le entrate in conto capitale e, in particolare, le imposte in conto capitale che risentono della contabilizzazione dei versamenti *una tantum* relativi all'imposta sostitutiva di alcuni tributi.

Per quel che riguarda le prospettive della congiuntura, secondo le previsioni preliminari elaborate congiuntamente a fine settembre dall'istituto statistico tedesco (IFO), dall'istituto statistico francese (INSEE) e dall'ISTAT, nell'area dell'euro le prospettive di breve termine restano moderatamente favorevoli, pur in presenza di rischi. Dopo la fine della fase recessiva attestata dal ritorno ad una variazione congiunturale positiva nel secondo trimestre dell'anno, il PIL è atteso aumentare gradualmente anche nei prossimi tre trimestri (dello 0,1 per cento nel terzo trimestre, dello 0,3 per cento nel quarto e dello 0,4 per cento nel primo trimestre del 2014), trainato dalla domanda mondiale. Il consolidamento fiscale e le condizioni negative del mercato del lavoro continuerebbero, tuttavia, a gravare sul consumo privato, che mostrerebbe un basso dinamismo. Inoltre, gli inve-

stimenti privati, seppure in crescita, sarebbero penalizzati dall'ancora elevata incertezza sulle prospettive economiche.

Sulla base dei modelli previsivi a breve termine sviluppati dall'ISTAT, l'andamento trimestrale del PIL italiano (corretto per gli effetti di calendario) dovrebbe segnare nel terzo trimestre un calo, seppur limitato, seguito da una debole variazione positiva nel quarto trimestre. Alla fine dell'anno avrebbe quindi termine la fase recessiva iniziata nel secondo semestre del 2011. Per effetto di tale dinamica, il PIL su base annua è previsto, per il 2013, in contrazione dell'1,8 per cento rispetto al livello del 2012. L'andamento dell'attività economica prevista per l'anno in corso fornirebbe un impulso sostanzialmente nullo al 2014 per effetto del trascinamento. Rispetto alla previsione diffusa dall'ISTAT dello scorso mese di maggio, l'attuale previsione per il 2013 comporta una correzione al ribasso di quattro decimi di punto, in linea con il quadro emerso dagli esercizi di previsione più recenti delle principali istituzioni nazionali e internazionali.

Dal lato dell'offerta, il profilo delineato è supportato anche dalle previsioni sulla produzione industriale, che dovrebbero mostrare un arresto della caduta nell'ultimo trimestre dell'anno in corso. In riferimento alle componenti di domanda, l'evoluzione dell'economia italiana nel 2013 risentirebbe del contributo marcatamente negativo della componente interna, solo in parte controbilanciato dall'apporto di quella estera netta. In particolare, la spesa finale nazionale sottrarrebbe circa 2,6 punti percentuali alla dinamica del PIL. L'apporto degli investimenti sarebbe negativo per circa un punto e i consumi privati sottrarrebbero circa 1,4 punti alla crescita economica. Il contributo delle esportazioni nette risulterebbe positivo per 1,1 punti, in netto ridimensionamento rispetto all'effetto di sostegno al PIL realizzatosi nel 2012, con un incremento di 2,8 punti percentuali. L'apporto delle scorte risulterebbe, come nel 2012, ancora negativo in media d'anno. Tali dinamiche sottendono come fattore di rischio al ribasso la previsione di un eventuale rallentamento del commercio internazionale nella seconda parte dell'anno in corso, anche per effetto delle tensioni geo-politiche nell'area del Mediterraneo.

Passo alla simulazione degli effetti di alcuni degli interventi previsti nel disegno di legge e agli aspetti distributivi del rafforzamento dell'aiuto alla crescita economica per le imprese.

Il disegno di legge di stabilità prevede il potenziamento dell'ACE – l'aiuto alla crescita economica –, introdotto con il cosiddetto decreto salva Italia nella scorsa legislatura dal Governo Monti. Per i soggetti IRES il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dispone l'esclusione dalla base imponibile del rendimento nozionale. L'impatto del provvedimento sui soggetti IRES è stato stimato attraverso l'uso di un nuovo modello di microsimulazione fiscale per le società di capitale recentemente costruito dall'ISTAT per il periodo d'imposta 2014. Le società potenzialmente interessate dal provvedimento considerate in questo esercizio sono circa 986.000. La quota di società beneficiarie per macrosettore di attività eco-

nomica risulta più elevata nel comparto industriale e in quello del commercio.

La quota di beneficiari è percentualmente maggiore tra le imprese medio-grandi. Le imprese beneficiarie appartenenti alla classe di fatturato maggiore ai 2 milioni di euro rappresentano una quota costantemente superiore al 50 per cento delle imprese in ciascuna classe, mentre le imprese che ottengono la deduzione di aiuto alla crescita economica con un fatturato fino a 500.000 euro rappresentano solo il 22 per cento delle imprese della classe e, infine, quelle con fatturato tra 500.000 e 2 milioni di euro raggiungono appena il 39 per cento.

La quota di società beneficiarie è più elevata nel Nord-Ovest e nel Nord-Est e tra le imprese esportatrici. Con riferimento alla forma organizzativa, l'aiuto alla crescita economica è più frequentemente utilizzato tra i gruppi di imprese – nazionali o multinazionali – rispetto alle società indipendenti.

Per le imprese beneficiarie l'agevolazione misurata come differenza tra aliquota legale e aliquota media effettiva è pari a circa 1,7 punti percentuali nel 2014 a normativa vigente. L'incremento del rendimento nominale dall'attuale 3 per cento al 4 per cento determinerebbe un'ulteriore riduzione dell'aliquota media per circa 0,4 punti percentuali nello stesso periodo di imposta.

I benefici dell'ACE rafforzato appaiono superiori per le imprese medio-piccole e decrescono all'aumentare del fatturato, passando da un valore di 3,2 punti percentuali per le imprese con un fatturato entro i 500.000 euro a 1,8 punti percentuali per le imprese con un fatturato superiore ai 50 milioni di euro.

Passando ai settori di attività economica, l'agevolazione è superiore per le imprese appartenenti ai servizi privati indipendentemente dalla classe di fatturato. Per quanto riguarda le imprese manifatturiere, sono invece quelle con fatturato tra i 2 ed i 10 milioni che si avvantaggiano in misura maggiore dell'aiuto alla crescita economica.

Le società appartenenti ad un consolidato fiscale o a gruppi di imprese – nazionali o multinazionali – e le imprese esportatrici sono avvantaggiate dall'ACE rafforzato rispetto alle imprese indipendenti e non esportatrici.

Passo ora al tema connesso agli aspetti distributivi sulle famiglie nelle detrazioni per lavoro dipendente. L'articolo 6 del disegno di legge di stabilità aumenta le detrazioni IRPEF relative ai redditi da lavoro dipendente degli occupati, con effetti sui redditi disponibili degli individui beneficiari e delle loro famiglie.

Gli effetti sulla distribuzione dei redditi delle famiglie sono stati simulati con un modello di micro-simulazione recentemente sviluppato dall'ISTAT, che utilizza i dati dell'indagine EU-SILC sui redditi e sulle condizioni di vita, riponderata a stime aggiornate della popolazione e dell'occupazione.

Lo sconto d'imposta medio stimato è pari a 116 euro annui per beneficiario su scala nazionale ed è maggiore della media per i lavoratori

ed i collaboratori che appartengono ai primi tre quinti della distribuzione dei redditi, che comprendono famiglie con redditi bassi, medio-bassi e medi. Dato il maggior numero di occupati per famiglia, sono le famiglie dei due quinti più alti a trarre i maggiori vantaggi monetari in valore assoluto: su un totale di 12.230.000 famiglie beneficiarie stimate, la metà appartiene ai due quinti più alti della distribuzione. Sono soprattutto le coppie con figli a beneficiare del provvedimento, in particolare se sono presenti due o più occupati. In base alla stima, più del 70 per cento di queste famiglie gode, infatti, di una riduzione di imposta.

Il beneficio è chiaramente distribuito in modo progressivo: in rapporto al reddito disponibile della famiglia, infatti, lo sconto d'imposta decresce dallo 0,7 per cento del quinto più povero allo 0,2 per cento di quello più ricco. L'aumento di progressività è comunque di entità molto contenuta.

Passo ora al tema del blocco della contrattazione per i dipendenti pubblici. Negli ultimi anni le manovre volte al contenimento della spesa pubblica hanno inciso direttamente sui costi di funzionamento della pubblica amministrazione, agendo in particolare sulla spesa per il personale.

La dinamica di questa componente della spesa è stata frenata attraverso l'introduzione di limitazioni sulle possibilità di nuove assunzioni (il cosiddetto blocco dei *turn over*), che hanno determinato una flessione del numero di occupati della pubblica amministrazione. A partire dal 2011, ai limiti sulle assunzioni sono state affiancate misure volte alla stabilizzazione dei livelli delle retribuzioni dei pubblici dipendenti.

Con il disegno di legge di stabilità e con il regolamento varato dal Consiglio dei ministri l'8 agosto scorso, il Governo estende a tutto il 2014 sia il blocco della contrattazione nazionale, sia il congelamento dei trattamenti economici individuali; inoltre, prevede la rimodulazione e l'estensione fino al 2017 dei limiti all'utilizzo del *turn over*.

Nel biennio 2011-2012 il sovrapporsi degli effetti di una politica più severa di riduzione degli organici e del congelamento della dinamica retributiva ha determinato una significativa contrazione della spesa per il personale. Tale calo è la risultante di una marcata riduzione dell'occupazione, scesa dell'1,6 per cento e del 2 per cento, rispettivamente, nel 2011 e nel 2012.

Va sottolineato come la contrazione della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni ha giocato un ruolo determinante per compensare l'aumento di altre componenti della spesa pubblica (in particolare quella per prestazioni sociali e per interessi), favorendo il controllo della dinamica delle uscite complessive. La massa retributiva ha pesato, nel 2012, per il 14,4 per cento dell'insieme delle uscite, con un calo della quota di circa un punto percentuale rispetto a due anni prima. Complessivamente, tra il 2010 e il 2012 le spese per il personale dipendente sono diminuite di 6,6 miliardi di euro e quelle per le sole retribuzioni lorde di 5,8 miliardi.

Comparando l'evoluzione delle retribuzioni di fatto della pubblica amministrazione con quelle dell'inflazione, tra il 2005 ed il 2010 si os-

serva un guadagno in termini di potere di acquisto del 3,2 per cento, con una flessione nel biennio successivo. Nel 2012 la retribuzione *pro-capite* reale dei pubblici dipendenti è inferiore di quasi cinque punti al 2005 e di oltre sette punti a quella del 2010.

L'estensione del blocco al 2014 implicherebbe un'ulteriore perdita del potere d'acquisto pari a circa 4 punti percentuali.

MOLINARI (*M5S*). Premesso che ho seguito attentamente la sua relazione, desidero rivolgerle una sola domanda.

Le chiedo se avete proceduto a fare un raffronto comparativo con le retribuzioni medie europee dei dipendenti pubblici, visto il notevole risparmio.

GOLINI. Non lo abbiamo fatto; magari potremo farlo in una prossima occasione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Golini per il prezioso contributo che ha offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE. Segue ora l'audizione dei rappresentanti della Banca d'Italia.

Sono presenti il vice direttore generale dottor Luigi Federico Signorini e i suoi collaboratori.

In premessa voglio rilevare molto cortesemente al dottor Signorini che facciamo sempre in modo di venire incontro alle esigenze di tutti i nostri auditi e, nel caso specifico, anche della Banca d'Italia. Tuttavia, preferirei che sempre, dinanzi al Parlamento della Repubblica italiana, sia presente il Governatore della Banca d'Italia. Comprendiamo naturalmente gli impegni del Governatore, ma reputiamo utile, nonché tradizione ormai consolidata, la sua presenza in questa sede, senza nulla togliere alle rilevanti capacità del *team* della Banca d'Italia. Si tratta di un problema di natura istituzionale che pongo sempre a tutti i nostri ospiti.

SIGNORINI. Presidente, naturalmente mi farò portavoce al Governatore di questo rilievo.

Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, credo sia stato già distribuito un testo scritto per cui, con il vostro permesso, mi limiterò alla lettura delle questioni che ritengo essenziali. Naturalmente sono pronto a rispondere a qualsiasi domanda o delucidazione vogliate rivolgermi.

Negli ultimi anni è capitato che fossero svolte due audizioni separate, una sulla Nota di aggiornamento al Documento economico-finanziario e una sulla legge di stabilità. In questo caso, poiché le due occasioni sono state riunite in una, se la Commissione è d'accordo, desidero cominciare

dal quadro macroeconomico e dalle ipotesi generali sulla finanza pubblica contenute nella Nota di aggiornamento, per poi passare a qualche considerazione più specifica sul disegno di legge di stabilità.

Per quanto riguarda il quadro economico, l'espansione dell'attività economica globale prosegue a ritmi moderati. La crescita si è ora estesa all'area dell'euro, dove il prodotto è tornato a crescere – come è noto – nel secondo trimestre dell'anno in corso. Negli ultimi mesi le condizioni sui mercati finanziari dell'area dell'euro si sono mantenute complessivamente distese, anche in risposta ad alcuni provvedimenti della Banca centrale europea.

Sono emersi alcuni limitati segnali positivi anche per l'economia italiana. La fiducia delle imprese, o quantomeno delle imprese di maggiore dimensione, misurata dalle inchieste congiunturali, si è rafforzata nell'estate, pur partendo – è doveroso ricordarlo – da livelli bassi. Le informazioni finora disponibili suggeriscono una sostanziale stabilizzazione dell'attività economica nel trimestre che si è appena concluso poche settimane fa.

Le tensioni sull'offerta di credito potrebbero insidiare le prospettive di crescita. Si è accentuata nel corso dell'anno la flessione dei prestiti alle famiglie e, in misura maggiore, alle imprese. Le condizioni dell'offerta dei finanziamenti risentono soprattutto del peggioramento del rischio di credito, dovuto al prolungarsi della recessione, e ci si attende un miglioramento solo molto graduale nei prossimi mesi.

Il quadro macroeconomico della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) prefigura una contrazione del PIL dell'1,7 per cento per quest'anno e una crescita dell'1 per cento nel 2014. Alla ripresa dell'attività produttiva contribuirebbe il rafforzamento della domanda interna.

Il Governo prevede poi un'accelerazione della crescita nel triennio successivo. Il prodotto si espanderebbe in media dell'1,8 per cento l'anno, grazie soprattutto agli effetti delle riforme strutturali adottate negli scorsi anni e ad un forte calo del differenziale di rendimento fra titoli italiani e tedeschi. Rispetto al DEF di aprile, le previsioni di crescita sono state corrette al ribasso per quest'anno e per il prossimo, rispettivamente di 0,4 e di 0,3 punti percentuali; nel triennio 2015-2017 la dinamica del prodotto è stata invece leggermente rivista al rialzo, mediamente di quasi mezzo punto percentuale l'anno.

Per il biennio 2013-2014, lo scenario macroeconomico descritto nella Nota è appena più favorevole di quello atteso dalla maggior parte dei previsori. In particolare, rispetto alle stime pubblicate nel Bollettino economico dello scorso luglio, la maggior crescita nell'anno in corso è di 0,2 punti percentuali, e di 0,3 punti percentuali nel 2014. La dinamica più sostenuta del PIL è attribuibile anche agli effetti del pagamento di altri 7,2 miliardi di debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche, autorizzato a fine agosto.

Per il successivo triennio (2015-2017), il profilo dell'attività produttiva prospettato si discosta dalle previsioni di consenso; esso è più elevato

in media di circa mezzo punto percentuale l'anno di quello reso pubblico, ad esempio, il 27 settembre dal Fondo monetario internazionale. La Nota spiega che la revisione al rialzo rispetto alle stime di aprile riflette i progressi compiuti nell'emanazione dei provvedimenti attuativi delle riforme strutturali introdotte dal Governo Monti e l'impatto sull'attività economica degli ulteriori provvedimenti adottati negli ultimi mesi. Le analisi disponibili confermano che le riforme strutturali varate nell'ultimo biennio possono avere effetti significativi sul prodotto potenziale; i tempi e l'entità di tali effetti restano tuttavia molto incerti e dipendono, tra l'altro, dal giudizio degli agenti economici circa la stabilità futura delle riforme.

Le proiezioni a medio termine contenute nella Nota sono basate anche – lo ricordavo prima – sull'ipotesi di una significativa discesa del differenziale di rendimento tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi, che passerebbe, sulla scadenza decennale, dagli attuali 245-250 punti base a 150 nel 2015 e a 100 nel biennio 2016-2017. Attualmente le previsioni di mercato sono meno favorevoli.

L'evoluzione futura dei rendimenti presenta ovviamente ampi margini d'incertezza, risentendo dell'andamento dei mercati finanziari, dell'evoluzione dell'assetto istituzionale europeo – specie nel campo finanziario – e del quadro interno nel nostro Paese. Secondo le nostre valutazioni, la riduzione dello *spread* ipotizzata nella Nota contribuirebbe ad una maggior crescita nell'ordine di 3-4 decimi di punto percentuale l'anno.

Le prospettive di una ripresa solida e duratura sono legate al realizzarsi di favorevoli condizioni interne e internazionali. La spedita attuazione dei programmi di riforma già varati, incidendo sull'efficienza e sulla competitività del nostro sistema produttivo, rimane una condizione necessaria per il consolidamento delle prospettive di crescita a più lungo termine.

Prendendo atto del deterioramento dell'attuale quadro macroeconomico rispetto alle previsioni disponibili in primavera – che erano più favorevoli di quello che si è poi realizzato – la Nota di aggiornamento del DEF rivedeva la stima dell'indebitamento netto per l'anno in corso, in assenza di misure correttive, al 3,1 per cento del PIL. Per riportare il disavanzo entro il 3 per cento, all'inizio di ottobre è stata approvata una manovra che prevede diminuzioni di spese per 1,1 miliardi e dismissioni immobiliari per 0,5 miliardi: in base ai criteri statistici europei, anche queste ultime vanno contabilizzate in riduzione della spesa per investimenti e quindi incidono sul disavanzo.

Tenendo conto della manovra correttiva, il Governo stima che l'avanzo primario rimanga quest'anno sostanzialmente stabile rispetto al 2012, al 2,4 per cento del PIL, e che il saldo di bilancio strutturale, ossia al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, sia prossimo al pareggio (meno 0,4 per cento del PIL). La correzione strutturale dei conti pubblici risulta pari a 0,9 punti percentuali del PIL.

L'andamento del fabbisogno negli ultimi mesi, in aumento rispetto al 2012, segnala che il rispetto della soglia del 3 per cento del prodotto richiede un controllo stringente delle spese nei mesi finali dell'anno.

Nella Nota di aggiornamento le entrate delle amministrazioni pubbliche nel 2013 aumentano dello 0,7 per cento rispetto al 2012, mentre il PIL nominale cala dello 0,5 per cento. La pressione fiscale cresce di 0,3 punti percentuali, al 44,3 per cento del prodotto, segnando un nuovo massimo storico.

In base alle stime del Governo – corrette per tenere conto degli effetti della manovra di ottobre – nel 2013 la spesa primaria aumenterebbe dell'1 per cento, dopo essersi contratta complessivamente dell'1,7 per cento tra il 2009 e il 2012. L'aumento riflette le erogazioni in conto capitale connesse con il noto provvedimento sul pagamento delle passività commerciali della pubblica amministrazione.

Infine, la Nota di aggiornamento stima l'aumento del debito pubblico nell'anno in corso in 5,9 punti percentuali del PIL, al 132,9 per cento, livello superiore di ben 12 punti al picco massimo toccato a metà degli anni Novanta.

Per quanto riguarda le previsioni e i programmi per i conti pubblici del quadriennio 2014-2017, le stime aggiornate contenute nella Nota sono meno favorevoli per il biennio 2014-2015 rispetto al DEF, riflettendo il più elevato disavanzo atteso per il 2013 e il peggioramento delle prospettive di crescita nel 2014. Le nuove stime sono invece più favorevoli per il biennio successivo, soprattutto per effetto della previsione di minori oneri per interessi e della più sostenuta dinamica del prodotto.

In assenza di interventi, secondo le stime del Governo, l'indebitamento netto scenderebbe al 2,3 per cento del prodotto nel 2014 e raggiungerebbe lo 0,7 per cento nel 2017. In termini strutturali, il lieve disavanzo del 2014 (0,1 per cento del PIL) si amplierebbe gradualmente fino a raggiungere lo 0,6 per cento del PIL nel 2017.

Rispetto a questo quadro tendenziale, per il 2014 il Governo programma maggiori spese in conto capitale per 0,2 punti percentuali del PIL, portando l'indebitamento netto dal 2,3 al 2,5 per cento. Nel triennio successivo vengono confermate le correzioni previste nel DEF, rispettivamente di 0,2, 0,4 e 0,6 punti percentuali del PIL. Tali interventi determinano un sostanziale pareggio di bilancio in termini nominali nel 2017, a fine orizzonte. In termini strutturali, il saldo di bilancio si azzera completamente dal 2015, mentre nelle stime di aprile si prevedeva un saldo strutturale in pareggio fin dall'anno in corso.

Il debito pubblico comincia a ridursi dal 2014, sia pur lievemente, nonostante ulteriori pagamenti di debiti pregressi per 20 miliardi. Come ricorderete, i pagamenti in conto corrente, quali sono quelli previsti per l'anno prossimo, non incidono sull'indebitamento perché sono già contabilizzati per competenza, ma incidono sul debito ai fini delle regole di bilancio europee. La riduzione prosegue in modo più marcato negli anni successivi, comprimendo il rapporto tra il debito e il prodotto nel 2017 al 120,1 per cento.

Per tenere conto della difficile situazione del mercato finanziario e immobiliare, i proventi derivanti da privatizzazioni e dismissioni immobi-

liari sono stati rivisti al ribasso. Essi riducono il debito pubblico di 0,5 punti percentuali del PIL in ciascun anno nel quadriennio 2014-2017.

Il quadro programmatico così delineato rispetta la regola sul debito, sia nella sua versione *forward looking* sia in quella al netto degli effetti del ciclo. Va però ricordato che il rispetto della regola viene valutato sulla base delle previsioni della Commissione europea (il prossimo aggiornamento, che terrà conto del disegno di legge di stabilità, sarà pubblicato all'inizio di novembre). La regola potrebbe non essere rispettata anche nel caso di scostamenti relativamente modesti degli andamenti macroeconomici dalle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento.

Il disegno di legge di stabilità definisce gli interventi necessari per realizzare gli obiettivi per il triennio 2014-2016 indicati nella Nota di aggiornamento e appena commentati.

Nel 2014 l'aumento netto delle spese (3,7 miliardi, di cui la gran parte in conto capitale) è solo in parte compensato da incrementi delle entrate. Nei due anni successivi le spese vengono ridotte, rispettivamente di 4 e 6,1 miliardi, mentre rimane sostanzialmente inalterato il livello complessivo delle entrate.

Per effetto dei provvedimenti contenuti nel disegno di legge, nel triennio 2014-2016 le spese primarie correnti crescerebbero in media dell'1,3 per cento in termini nominali, riducendo la loro incidenza sul prodotto di 2,4 punti percentuali. Il livello delle spese in conto capitale nel 2016 si collocherebbe sullo stesso livello del 2013, se si esclude per quest'anno l'effetto *una tantum* dell'accelerazione del pagamento di debiti commerciali.

I provvedimenti che introducono riduzioni delle spese (3,6 miliardi nel 2014, 5,9 nel 2015 e 8,1 nel 2016) riguardano prevalentemente gli enti territoriali, il pubblico impiego e le prestazioni sociali in denaro. Vengono programmate cessioni di immobili pubblici per 0,5 miliardi annui nel triennio 2014-16. Mentre i risparmi previsti riguardano quasi esclusivamente le spese correnti (poco meno del 90 per cento in media nei tre anni), gli aumenti di spesa interessano per oltre il 60 per cento le spese in conto capitale.

Per quanto riguarda gli interventi sulle entrate, maggiori entrate (5,6 miliardi nel 2014, 6,3 nel 2015 e 10,1 nel 2016) provengono, nel primo anno, soprattutto dagli interventi sulle imprese in materia di rivalutazione di cespiti e di deducibilità delle svalutazioni e delle perdite su crediti (su cui mi soffermerò più avanti) e dall'aggravio dell'aliquota dell'imposta di bollo sulle comunicazioni relative a prodotti finanziari. Nel biennio successivo, gran parte delle maggiori entrate dovranno essere reperite con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da emanare entro il 15 gennaio del 2015, che potrà variare le aliquote d'imposta e ridurre i regimi di favore fiscale. L'aumento delle entrate potrà essere più contenuto di quello previsto se grazie alla *spending review* si conseguiranno risparmi di spesa maggiori del previsto.

Le minori entrate disposte dal disegno di legge derivano prevalentemente dal riordino della tassazione immobiliare e dagli interventi sul cuneo fiscale e sulla tassazione delle imprese.

Il disegno di legge istituisce un tributo sui servizi comunali (TRISE). Sono contestualmente soppresse l'IMU sull'abitazione principale (con alcune eccezioni) e la TARES.

La TRISE si articola in due componenti: la TARI, dedicata alla gestione dei rifiuti urbani e commisurata, almeno inizialmente, alla superficie dell'immobile; la TASI (parzialmente a carico degli eventuali locatari), destinata al finanziamento dei servizi indivisibili e commisurata alla rendita catastale. Entrambe le componenti riguardano tutti i fabbricati, comprese le abitazioni principali.

Nelle valutazioni ufficiali, che non tengono conto della facoltà dei Comuni di variare le aliquote, la riforma determinerebbe nel complesso una minore imposizione per un miliardo in ciascun anno del triennio 2014-2016.

Il sistema impositivo comunale cambierebbe quindi per la quarta volta negli ultimi due anni: a seguito dell'introduzione dell'IMU, nel 2012, della TARES nel 2013 e dell'abrogazione della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale per l'anno in corso.

La scelta di rendere i governi locali responsabili della tassazione immobiliare trova sostegno nella letteratura sul federalismo fiscale. Da un lato, per gli immobili è per definizione limitato il pericolo di erosione della base imponibile a fronte di livelli di tassazione difforni tra le diverse giurisdizioni. Dall'altro, poiché la qualità dell'amministrazione locale e gli investimenti da essa effettuati si riflettono sul valore degli immobili, i governi locali sono incentivati a erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente. La disciplina di bilancio ne esce rafforzata, perché la tassazione immobiliare risulta assai «visibile» agli elettori, che possono tenerne conto al momento del voto o quando scelgono dove risiedere.

L'introduzione della TRISE rafforza questa logica, poiché rende ancora più evidente al contribuente il legame tra l'imposta locale e il servizio finanziato, secondo il cosiddetto principio del beneficio; l'imposta è infatti interamente di competenza comunale, a differenza della TARES. I Comuni devono inoltre individuare i servizi indivisibili coperti con la TASI e i relativi costi.

Si potrebbe proseguire lungo questa linea, razionalizzando ulteriormente la distribuzione dei poteri di prelievo fra i diversi livelli di governo nell'ottica della separazione delle fonti; ciò renderebbe meno opaca l'imposizione immobiliare e rafforzerebbe l'efficienza del sistema tributario nel suo complesso. Nel testo che vi è stato distribuito si fanno alcuni piccoli esempi al riguardo.

Sotto il profilo redistributivo, occorre rilevare che il regime dell'IMU sulla prima casa era caratterizzato da detrazioni che garantivano la progressività del prelievo, più che dimezzando l'aliquota effettiva del tributo ed esentando circa un quarto delle unità immobiliari. Nel caso della TASI, nella versione che commentiamo in questo intervento, non sono previste

detrazioni nella struttura di base dell'imposta, ma viene data facoltà ai Comuni di applicare riduzioni che tengano conto della capacità contributiva familiare; questo potrebbe creare significative differenze di trattamento sul territorio nazionale. Vorrei altresì rilevare che ho appreso dalla stampa che potranno essere prese in considerazione dal Governo misure che in qualche modo vanno a modificare questo aspetto.

È opportuno prestare attenzione a tutti gli aspetti che influiscono sui costi di adempimento per i contribuenti e per la stessa amministrazione. La struttura delle scadenze della TRISE potrebbe tra l'altro essere semplificata; le scadenze del nuovo tributo sarebbero quattro, nessuna delle quali coinciderebbe con quelle dell'IMU.

Per quanto riguarda il cuneo fiscale del lavoro, il disegno di legge di stabilità riduce sia gli oneri a carico del lavoratore, modificando le detrazioni per redditi da lavoro dipendente, sia quelli a carico del datore di lavoro, abbassando i contributi sociali non previdenziali e accrescendo per i nuovi assunti a tempo indeterminato la deduzione dalla base imponibile dell'IRAP. Complessivamente, gli sgravi ammonterebbero a circa 2,6 miliardi nel 2014, 2,9 nel 2015 e 3,1 nel 2016. Escludendo il caso di nuove assunzioni, che hanno un trattamento di particolare favore, per un lavoratore senza carichi familiari e con retribuzione pari a quella media della contabilità nazionale, circa 29.000 euro, il cuneo fiscale complessivo diminuirebbe tra il 2013 e il 2014 dal 48,5 al 48,1 per cento.

Le misure rappresentano un primo passo, di dimensione limitata per i vincoli di bilancio, verso l'attenuazione del cuneo fiscale sul lavoro, che costituisce uno dei fattori che penalizzano la competitività dell'economia italiana. L'elevato cuneo fiscale a carico delle imprese accresce infatti i costi unitari del lavoro, penalizza le vendite all'estero e la competitività della produzione nazionale sul mercato interno. Il carico fiscale sui lavoratori riduce il reddito disponibile e quindi i consumi delle famiglie.

Gli altri principali interventi che interessano le imprese includono misure in materia di «Aiuto alla crescita economica» (ACE), il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e modifiche al regime di deducibilità delle perdite e delle svalutazioni sui crediti per le imprese del settore bancario, assicurativo e finanziario.

Il potenziamento dell'ACE comporta, secondo le valutazioni ufficiali, un minor gettito di circa 700 milioni nel 2015 e nel 2016. Anche questa norma, come l'intervento sul cuneo fiscale, va nella direzione di fornire un sostegno al sistema produttivo. Rispetto alla situazione vigente, viene rimossa l'incertezza normativa sull'entità dell'agevolazione fiscale per il prossimo triennio, facilitando la pianificazione delle decisioni di finanziamento delle imprese. L'incremento del rendimento sulla base del quale è calcolata la deduzione nel prossimo triennio accresce l'incentivo a rafforzare la struttura patrimoniale del sistema produttivo. L'efficacia di interventi di questo tipo dipende in misura importante dalla percezione da parte degli operatori della loro stabilità nel tempo.

Viene previsto anche il rifinanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese per circa 0,3 miliardi di euro nel 2014 e per una

cifra più elevata negli anni successivi. Uno studio comparato dell'OCSE sul finanziamento delle piccole e medie imprese mostra che, in quasi tutti i 25 Paesi inclusi nell'analisi, l'estensione dei programmi pubblici di garanzia dei prestiti ha rappresentato uno degli strumenti più importanti per attenuare le tensioni generate dalla crisi a fronte del peggioramento del merito di credito. In questa fase congiunturale, il rafforzamento degli schemi di garanzia ha il doppio vantaggio di gravare in misura limitata sul bilancio pubblico – in virtù di un effetto leva – e di ridurre l'impatto della rischiosità delle imprese sui bilanci bancari.

Viene rivista, a partire dall'esercizio 2013, la disciplina delle svalutazioni e delle perdite su crediti per le banche, gli altri intermediari finanziari e le società di assicurazione, ai fini della determinazione della base imponibile di IRES e IRAP. Si prevede che le svalutazioni e le perdite su crediti (diverse da quelle derivanti da cessione) siano deducibili in cinque quote annuali di pari importo, dalla base imponibile di entrambe le imposte. L'attuale normativa ammette la deducibilità delle svalutazioni unicamente per l'IRES fino a un massimo pari allo 0,3 per cento dei crediti nell'esercizio della svalutazione; l'eventuale eccedenza può essere attualmente svalutata nell'arco di 18 anni.

Nelle stime ufficiali, per via del venir meno della deducibilità integrale in un solo esercizio (seppure parziale, nei limiti di un tetto) delle perdite e delle svalutazioni per la parte non eccedente lo 0,3 per cento dei crediti, questa misura comporta un maggior gettito di 2,2 miliardi di euro nel 2014 (i relativi esborsi non graverebbero sui bilanci degli intermediari, poiché sono redatti in termini di competenza); dal 2015 in poi, essa genera invece un minor gettito di entità crescente.

La Banca d'Italia ha ripetutamente sottolineato in passato l'opportunità di correggere la penalizzazione fiscale delle svalutazioni su crediti. L'intervento tra l'altro semplifica una disciplina che in passato ha dato origine a un significativo contenzioso tra l'amministrazione e gli intermediari finanziari, rendendo equivalenti dal punto di vista fiscale le svalutazioni e le perdite su crediti. Viene inoltre avvicinata la normativa fiscale italiana in materia di svalutazioni dei crediti a quella degli altri Paesi europei, nei quali per lo più esse sono immediatamente deducibili senza soglie o differimenti. Infine, l'intervento va incontro alle raccomandazioni del Fondo monetario internazionale, che ha più volte rilevato (anche di recente, nell'ultima valutazione sull'Italia) come l'attuale normativa disincentivi una prudente politica di svalutazione da parte delle banche. Questo disincentivo opera tra l'altro in modo prociclico, accentuando la penalizzazione delle banche proprio nei periodi di congiuntura sfavorevole.

Mi avvio a concludere dicendo che, nonostante l'ulteriore caduta del prodotto nel 2013, il Governo ha confermato l'impegno a mantenere anche quest'anno il disavanzo entro il 3 per cento del PIL, intervenendo all'inizio di ottobre con ulteriori misure correttive. Rispettare la soglia prevista dalle regole europee è necessario per rafforzare la fiducia dei mercati ed evitare il rischio di essere nuovamente sottoposti in futuro alla procedura per disavanzi eccessivi. Le nostre analisi suggeriscono – come ho già

detto – la necessità di un attento controllo della spesa nei mesi finali dell'anno.

Per il prossimo quadriennio, il profilo programmatico delineato nella Nota di aggiornamento è sostanzialmente coerente con le regole di bilancio europee, che per i Paesi con un disavanzo inferiore alla soglia del 3 per cento del PIL (tra cui, a questo punto, rientriamo anche noi) sono incentrate sull'andamento strutturale dei conti pubblici e sulla dinamica del debito. La Nota di aggiornamento del DEF prevede una rapida ripresa dell'attività economica. Per l'anno in corso e per il 2014, la dinamica del prodotto non si discosta molto dalle previsioni della Banca d'Italia pubblicate lo scorso luglio. Per gli anni successivi la crescita attesa è più elevata di quella indicata nel DEF di aprile e delle previsioni disponibili. Essa presuppone il pieno dispiegarsi degli effetti delle riforme strutturali, i cui tempi sono incerti. L'ipotesi di una forte riduzione dello *spread* contrasta con le attese incorporate attualmente negli indicatori di mercato; affinché essa si concretizzi sarà essenziale la fiducia degli agenti economici nella stabilità del quadro interno, nei progressi nell'attuazione delle riforme strutturali e nel riequilibrio dei conti pubblici.

Il Governo si propone di continuare sulla strada del contenimento della spesa primaria corrente. Voglio sottolineare che nell'ultimo biennio la spesa primaria corrente si è ridotta per la prima volta in termini nominali dal dopoguerra. Si è trattato di uno sforzo eccezionale, reso necessario dalla dinamica troppo sostenuta della spesa nel decennio precedente la crisi (in media la crescita è stata del 4,4 per cento), che aveva contribuito a una insufficiente riduzione del debito pubblico. Nel decennio che va dal 1997 al 2007, la spesa primaria corrente in Italia era aumentata di 1,4 punti in rapporto al PIL, mentre si riduceva di 2 punti nella media degli altri Paesi dell'area dell'euro. Nel quadro programmatico delineato dal Governo, la spesa primaria corrente torna a crescere in termini nominali, seppure meno dell'inflazione; continua quindi a ridursi in termini reali. Tra il 2013 e il 2016 la sua incidenza sul prodotto scende di oltre due punti, raggiungendo il 40,7 per cento. Il contenimento della spesa primaria corrente è un percorso necessario per ridurre il debito e, in prospettiva, per recuperare spazio per gli investimenti.

Escludendo l'impatto del provvedimento di accelerazione dei pagamenti di debiti commerciali, che ha effetto in questo anno, nel 2014 aumenta sensibilmente la spesa in conto capitale. Nel biennio successivo essa torna a cadere: è auspicabile che siano reperite risorse per evitarlo. La riduzione del cuneo fiscale, che è elevato nel confronto internazionale, risponde all'esigenza oggi prioritaria di privilegiare il lavoro e la produzione. La dimensione dell'intervento non è elevata; essa riflette i limitati margini di manovra disponibili e la scelta di utilizzarli per intervenire anche in altri ambiti. Sono in linea con l'esigenza di privilegiare il lavoro e la produzione anche il potenziamento dell'ACE, al fine di favorire la capitalizzazione delle imprese, l'aumento della dotazione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e l'avvicinamento della normativa italiana sulla deducibilità per le banche delle svalutazioni su crediti a

quella vigente nei principali Paesi, che riduce una situazione di svantaggio per i nostri intermediari.

L'alleggerimento degli oneri fiscali sulla prima casa è programmato nell'ambito di una complessa riforma della fiscalità immobiliare. La scelta, confermata, di attribuire alla responsabilità dei governi locali la tassazione immobiliare e di metterne in evidenza il collegamento con i servizi resi dalle amministrazioni è coerente con i principi del federalismo fiscale. Come ho avuto modo di osservare, il disegno dell'intervento è suscettibile di miglioramenti per alcuni aspetti. Il finanziamento delle riduzioni di imposta è affidato prevalentemente, per il primo anno, a incrementi di gettito temporanei. Nel 2015 e nel 2016 gran parte della copertura degli sgravi è demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che potrà variare le aliquote d'imposta e ridurre i regimi di favore fiscale. Darebbe maggiore certezza al quadro programmatico la definizione di una clausola di salvaguardia che intervenisse in modo automatico. Ma per scongiurare ulteriori aumenti del carico fiscale non vi è alternativa a un'azione più intensa per il contenimento della spesa corrente. Va in questa direzione la decisione di rafforzare il campo d'azione e i poteri del commissario straordinario per la *spending review*. La revisione della spesa, basata su una valutazione approfondita delle priorità e dei fabbisogni, potrà essere efficace se coinvolgerà pienamente le amministrazioni interessate, con meccanismi tali da facilitare non solo la definizione, con la loro partecipazione, di razionali piani di risparmio, ma anche e soprattutto la loro coerente applicazione nel tempo. Sarà utile valutare caso per caso la possibilità di attribuire al mercato servizi che possono essere svolti da privati, sotto il controllo pubblico, con minori costi per la collettività.

In Italia le aliquote della tassazione sono nettamente superiori alla media degli altri Paesi dell'area dell'euro anche per l'esigenza di compensare il mancato gettito causato dalle attività irregolari e dall'evasione fiscale. Quest'ultima penalizza i contribuenti onesti, non giova all'efficienza allocativa del sistema economico, ostacola il perseguimento di uno sviluppo solido e duraturo: non abbiamo mancato l'occasione di ripeterlo. Il disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale, già approvato dalla Camera dei deputati, è l'occasione per dotare il nostro Paese di una normativa fiscale più moderna e di una struttura delle imposte meno distorsiva per la concorrenza. Ribadisco che sono importanti la chiarezza e la certezza delle norme e la minimizzazione dei costi di adempimento sia per il contribuente, sia per l'amministrazione.

Onorevoli senatori e onorevoli deputati, la fiducia degli investitori interni ed internazionali è un elemento fondamentale per la ricostruzione di un clima economico favorevole alla ripresa. Per rafforzarla è necessario il puntuale rispetto dei parametri europei; ancor più, è necessario che si percepiscano un chiaro disegno di fondo e un'azione stabile, determinata e coerente per il consolidamento della finanza pubblica e per il miglioramento delle condizioni strutturali dell'economia.

Il quadro programmatico attuato dal disegno di legge di stabilità ha tra i suoi presupposti l'attesa di un'ulteriore e significativa riduzione dei tassi di interesse. Affinché quest'ultima si possa realizzare, è indispensabile perseguire gli obiettivi indicati in modo rigoroso, attuando gli interventi normativi previsti senza ritardo e prevedendo, per il caso in cui gli andamenti fossero meno favorevoli di quelli ipotizzati, azioni compensative.

Il merito di credito dello Stato non si riflette soltanto sull'onere che il contribuente sostiene per il servizio del debito della Repubblica: esso incide anche sul costo del *fundings* per le imprese che si rivolgono al mercato internazionale e per le banche, così contribuendo, quindi, a determinare, direttamente o indirettamente, le condizioni di finanziamento dell'intera economia. Il suo miglioramento allarga, in prospettiva, i margini di manovra disponibili per l'uso della finanza pubblica in funzione anticiclica e a sostegno dello sviluppo.

La riduzione dei rendimenti dei BTP decennali e l'uscita in giugno dalla procedura per i disavanzi eccessivi avviata nel 2009 hanno riconosciuto e ricompensato il notevole sforzo di consolidamento compiuto dal nostro Paese negli ultimi anni, in condizioni economiche e finanziarie difficili. Il clima congiunturale europeo si va rischiarando e può favorire l'irrobustirsi dei primi, per ora fragili, segnali di inversione ciclica anche in Italia. Le condizioni finanziarie nell'area dell'euro si mantengono in questo periodo distese. Perseverando nel percorso di risanamento e riforme, l'occasione può essere colta.

PRESIDENTE. La ringrazio per la sua relazione.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire.

CARRARO (*PdL*). Signor Presidente, intervengo per porre due domande.

La prima riguarda il parere della Banca d'Italia sulle svalutazioni e perdite previste dall'articolo 6, commi 19 e 22, del disegno di legge di stabilità. La Banca d'Italia pensa che questo provvedimento possa consentire alle banche di dare maggiori crediti alle imprese e alle famiglie?

Vorrei un parere della Banca d'Italia sulla proposta che ci è stata fatta, da parte dell'ABI, ma anche di Confindustria, sulla costituzione del nuovo fondo di garanzia sui nuovi crediti.

DEL BARBA (*PD*). Dottor Signorini, in merito alle misure di ricapitalizzazione del valore delle imprese vi siete già espressi in maniera positiva per quanto riguarda i contenuti della legge di stabilità.

SIGNORINI. Si riferisce all'ACE?

DEL BARBA (*PD*). Sì, mi riferisco all'ACE e anche alle misure di rivalutazione degli *asset* delle aziende. Sullo stesso tema vorrei avere la

vostra opinione anche per quanto riguarda i patrimoni e i capitali delle banche, con particolare riferimento a due aspetti.

Ieri il rappresentante dell'ABI ci ha parlato di una possibile rivalutazione di alcuni *asset* della Banca d'Italia che porterebbe anche ad una plusvalenza consistente (aspetto, questo, che ci interessa dal doppio punto di vista del rafforzamento del patrimonio delle banche e della tassazione della plusvalenza). Ci preme sapere se state facendo questa valutazione a normativa vigente, ovvero se quanto previsto dal disegno di legge di stabilità soddisfa ampiamente le necessità che vengono prese in considerazione. Soprattutto vorrei sapere se, con l'occasione, visti i vantaggi patrimoniali che conseguirebbero gli azionisti della Banca d'Italia, state pensando di redistribuire questi vantaggi cambiando anche l'assetto proprietario della Banca d'Italia, magari aggiungendo anche qualche banca che storicamente è rimasta fuori.

Un'altra domanda che vorrei porre riguarda le banche popolari. Si dice che il nostro sistema bancario avrà bisogno, nei prossimi mesi, di una forte ricapitalizzazione. La cosa mi sembra abbastanza preoccupante soprattutto per le banche popolari che, in ragione del loro sistema di *governance*, potrebbero oggi non essere così appetibili e non trovare più quel favore che – storicamente – hanno trovato tra gli azionisti popolari e diffusi sul territorio. Qual è l'opinione della Banca d'Italia in merito ad una possibile revisione del modello di *governance* di queste banche popolari? Vorrei inoltre sapere se questo, effettivamente, costituisce oggi – secondo voi – un punto debole di tale settore.

GALLI Giampaolo (PD). Presidente Azzollini, mi consenta anzitutto mi di dare un benvenuto un po' più caloroso a questi amici della Banca d'Italia rispetto a quello che lei ha dato prima, pur facendo un rilievo che possiamo tutti sicuramente condividere. Si tratta di persone molto competenti a cui vorrei chiedere – in particolare a Luigi Federico Signorini – una riflessione su un punto.

Le parti sociali che sono venute qui in audizione e molti commentatori hanno detto che questa manovra finanziaria manca di coraggio. Questa osservazione spesso viene associata anche ad un altro concetto: per far ripartire l'economia italiana, occorrerebbe uno *shock* (poi, che cosa sia questo *shock* nessuno bene lo sa e ognuno tira la coperta dalla sua parte). Vorrei una valutazione analitica, anche alla luce della preziosissima tabella n. 10 presente nell'allegato statistico, in cui si riassumono gli effetti delle misure.

Un'osservazione puntuale. Voi – giustamente, dal punto di vista contabile – mettete la *spending review* (3.000 e 7.000 miliardi nel 2015 e 2016 e poi 10.000 miliardi nel 2017) tra le maggiori entrate, perché questa è la clausola di salvaguardia. Tuttavia, l'intenzione del Governo è di dire: è una clausola di salvaguardia e noi la mettiamo come maggiore entrate, ma quella è la *spending review*. Noi contiamo di ridurre la spesa di 3, 7 e 10 miliardi. Quei miliardi vanno sommati se la *spending review* avrà la sua efficacia e se – tra l'altro – questo Parlamento saprà dare il suo con-

tributo ai tagli di spesa che sono già previsti nella parte *b*) della tabella (Minori spese), che contiene misure piuttosto incisive: il semi-sblocco (che in realtà riblocca) delle pensioni dal punto di vista dell'adeguamento all'ISTAT; il blocco della contrattazione ed il blocco del *turn over*. Ognuna di queste misure di blocco – si tratta di tre blocchi – hanno effetti modesti se attuate per un anno. Se si fa una reiterazione di queste misure per *n* anni, poi – alla fine – gli effetti sono quelli di cui si parla nella relazione fatta stamattina dall'ISTAT: meno 10 per cento, per il solo 2014, del potere di acquisto delle retribuzioni pubbliche. Ciò è anche un recupero rispetto ai privati, visto che negli anni precedenti le retribuzioni pubbliche erano cresciute assai di più di quelle private. Probabilmente è una cosa necessaria, ma anche abbastanza dolorosa per chi la subisce.

È indubbio che la riduzione del cuneo fiscale sia per le imprese, che per i lavoratori, è modesta. Vi chiedo se avete l'impressione che ci siano aree su cui si possa facilmente intervenire, oltre a ciò che è già previsto dalla *spending review*, con ammontari che possano consentirci di andare oltre senza creare effetti sociali o economici troppo negativi sull'economia italiana.

SIGNORINI. Prima di tutto desidero rassicurare l'onorevole Galli: mi sono sentito assolutamente il benvenuto in questa sede.

Comincio proprio dalla sua domanda, senatore Galli. Non so quale sia la terapia *shock* che occorrerebbe e a cui gli osservatori che prima ha menzionato si riferiscono. Quello che vorrei dire è che in un Paese come il nostro le decisioni sulla finanza pubblica sono inevitabilmente condizionate in modo pesante dall'esistenza di un debito accumulato negli anni passati, di proporzioni che tutti conosciamo, che toccheranno quest'anno – come ho già avuto modo di dire – un nuovo massimo storico e che incidono su tutte le decisioni e strategie. È essenziale avere e comunicare la sensazione di una strategia chiara, coerente e costante nel tempo. Dico questo con riferimento non solo al necessario consolidamento degli equilibri della finanza pubblica, ma anche al disegno di riforme strutturali che ho avuto modo di ricordare brevemente durante la mia presentazione orale, ma a cui è dedicato un approfondimento in appendice al testo che vi è stato distribuito.

Conta molto decidere queste riforme e ancora di più – se posso dirlo – attuarle. Da un lato, infatti, occorre raddrizzare i conti e, dall'altro, creare le condizioni per una migliore potenziale crescita dell'economia. È essenziale che la barra venga tenuta dritta dal punto di vista dell'azione e della coerenza del disegno riformatore di consolidamento.

È corretta l'osservazione dell'onorevole Galli sulla classificazione delle risorse – chiamiamole in questo modo – in senso neutro che vengono dalla clausola di salvaguardia. Credo che opportunamente il mandato della *spending review* sia stato esteso rispetto all'inizio, in modo da comprendere uno spettro molto alto di potenziali interventi. Concordo con la sua osservazione: per ridurre ulteriormente il cuneo fiscale, per intervenire sugli altri elementi di una tassazione che resta certamente pesante nel con-

fronto europeo e internazionale per quanto riguarda le aliquote e la lista dei prelievi, per recuperare questo tipo di risorse occorre sicuramente intervenire sulla spesa. Questo mi fa venire in mente il terzo punto evidenziato dall'onorevole Galli in merito al blocco delle retribuzioni.

Il blocco delle retribuzioni, e specialmente quello indiscriminato, è uno strumento certamente efficace nel breve periodo, ma al contempo è anche uno strumento che presenta i problemi sottolineati sempre dall'onorevole Galli. Desidero aggiungere che dovrebbe essere importante che la dinamica delle retribuzioni nel settore pubblico, come del resto nel settore privato – ma specificatamente per quanto riguarda la finanza pubblica – sia compatibile con l'andamento della produttività sempre nel settore pubblico. All'interno di detta dinamica si deve però trovare lo spazio per individuare gli effettivi sprechi, per premiare il merito e la professionalità, per creare all'interno del settore pubblico i giusti incentivi. Penso che nel mandato ampliato della *spending review* sia opportuna una riflessione in tal senso.

Ritornando all'ordine iniziale, per quanto riguarda il provvedimento relativo alla svalutazione e alle perdite su crediti per le banche ed altri intermediari finanziari ed assicurativi, vorrei confermare che la Banca d'Italia ha in passato più volte sottolineato l'importanza di allineare potenzialmente, o comunque di restringere, la distanza del sistema di imposizione fiscale italiano rispetto a quello di altri Paesi. Quindi, diamo un giudizio positivo a tal proposito. Vorrei sottolineare un accenno che ho fatto poco fa nella mia presentazione. La distorsione rispetto anche ai sistemi di imposizione fiscale in altri Paesi ha un effetto prociclico, che vuol dire che crea un maggiore svantaggio relativo delle banche italiane precisamente nel momento in cui le svalutazioni sui crediti sono molto importanti, ossia nei momenti di congiuntura difficile, in momenti come quello nel quale ora ci ritroviamo, in cui la qualità del credito e la potenziale emersione delle sofferenze sono certamente uno dei fattori che più pesantemente influenza l'erogazione di credito da parte delle banche. In questo senso, quindi, la nostra valutazione è che con la misura proposta si va nella giusta direzione.

Sul fondo di garanzia e sulla proposta di estenderlo ulteriormente, non posso che ribadire quanto già detto. Nella situazione in cui ci troviamo, in cui la qualità del credito è un problema sicuramente di rilievo per l'erogazione creditizia da parte delle banche, uno degli strumenti più utilizzati e probabilmente più efficace è precisamente quello di creare un sistema di garanzie. Questo sistema viene in parte rafforzato nel disegno di legge di stabilità. Non sono adesso in grado di esprimere un parere informato su eventuali ed ulteriori formulazioni alternative, ma in generale sono senz'altro d'accordo che questa sia una direzione verso la quale è opportuno andare.

Per quanto riguarda la domanda sulla rivalutazione delle quote della Banca d'Italia, il senatore Del Barba mi consentirà una risposta coincisa. Come è noto, è stato chiesto dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Banca d'Italia un parere tecnico in merito alla valutazione di dette

quote. La Banca d'Italia ha conferito – come è stato comunicato – ad un comitato di esperti di alto livello italiano ed internazionale l'incarico di elaborare detto parere. Il comitato è composto dall'ex Presidente della Corte costituzionale, professore Gallo, dall'ex vice Presidente della Banca centrale europea, professor Papademos, e dal Rettore dell'università Bocconi, professor Sironi. Questo comitato ha lavorato e ha prodotto un rapporto che è stato consegnato al Ministro dell'economia e delle finanze. Eventuali ulteriori dettagli e specificazioni su quello che il Ministro intende fare e sul contenuto del rapporto credo possano essere richiesti al Ministro medesimo.

Per quanto riguarda l'esigenza di ricapitalizzazione delle banche e in particolare la domanda relativa alla *governance* delle banche popolari, vorrei ricordare che in questo momento ci troviamo di fronte all'inizio, annunciato proprio pochi giorni fa, dell'esercizio del *comprehensive assessment* – è stato chiamato in questo modo – del sistema unico di supervisione europea incentrato sulla Banca centrale europea, che esaminerà non solo il bilancio ma anche i rischi delle circa 130 banche che entreranno sotto la supervisione diretta della BCE tra un anno circa. Si sta finendo di definire le metodologie e si stanno avviando le attività di preparazione. Mi piace sottolineare che sarà un esercizio accurato e condotto con particolare attenzione, in maniera da renderlo il più uniforme possibile tra Paesi, evitando trattamenti differenziati grazie anche ad una conduzione centralizzata. Se a livello europeo – come ha detto il Presidente della Banca centrale europea – devono emergere esigenze di ricapitalizzazione, emergeranno eventualmente da questo esercizio. Ricordo che le banche italiane hanno compiuto notevoli sforzi di ricapitalizzazione negli ultimi anni. Il *Core Tier 1 capital ratio*, vale a dire il capitale di miglior qualità di cui esse dispongono in relazione alle attività pesate per il rischio, è cresciuto in misura considerevole e si colloca ora, sia per le banche maggiori che per la generalità delle banche italiane, su livelli molto più elevati che in passato. Ciò è stato possibile anche grazie agli sforzi compiuti in un periodo che è stato difficile naturalmente anche per le banche (ritenzione di dividendi, aumenti di capitale sul mercato), che affrontano quindi con una certa serenità la valutazione che sarà condotta a livello europeo in maniera uniforme.

Sulla questione specifica della *governance* delle banche popolari il Governatore della Banca d'Italia ha avuto occasione di esprimersi molte volte. In estrema sintesi, credo che il tema centrale riguardi l'opportunità che le banche popolari con una dimensione di carattere nazionale ed una proiezione che va ben al di là degli originari ambiti locali si dotino di strumenti di *governance*, nonché di strumenti per incentivare la partecipazione al capitale e agli aumenti di capitale che si dovessero rendere necessari oggi o in futuro. Certamente la capitalizzazione delle banche non è un problema di oggi, di ieri o di domani; è un problema che sempre ci sarà per garantire un sistema bancario solido, capace di svolgere adeguatamente e in modo robusto la propria funzione nell'economia. Per fare questo è opportuno che la *governance*, gli statuti e le forme di partecipazione

previsti per le banche popolari – segnatamente quelle di maggiori dimensioni – siano tali da non scoraggiare e, anzi, da incoraggiare gli apporti di capitale.

MARINO Luigi (*SCpI*). Ho sempre avuto grande rispetto per le considerazioni della Banca d'Italia, che spesso ed in modo garbato, com'è nello stile che la caratterizza, ha richiamato puntualmente l'attenzione del Governo e delle parti sociali sui temi fondamentali. Devo confessare che oggi, invece, su due argomenti di fondo ho trovato la relazione della Banca d'Italia timida e descrittiva.

Per quanto riguarda, innanzitutto, la riforma della tassazione immobiliare, il vice direttore Signorini si è limitato ad una descrizione della tassa, aggiungendo che con essa si realizza il federalismo fiscale. Non è possibile però che Banca d'Italia, che nella sua azione di vigilanza sugli intermediari è stata piuttosto severa nelle valutazioni dei rischi immobiliari, non abbia visto e non veda la crisi profonda e strutturale del settore immobiliare nel nostro Paese. È una crisi che è partita dagli Stati Uniti, dove però è stata superata e dove le bolle si sono sgonfiate: forse in Italia non c'è stata una grande bolla, ma il nostro mercato delle costruzioni ed immobiliare è comunque prostrato.

Pertanto, limitarsi a dire che con la riforma della tassazione immobiliare si realizza il federalismo fiscale, senza considerare quale sarà il peso di queste tasse sul mercato immobiliare – non dico tanto in termini di qualità della tassazione, ma di quantità delle imposte – mi pare che sia una sottovalutazione.

La seconda questione sulla quale intendo soffermarmi è quella riguardante il cuneo fiscale, che doveva essere quello *shock* al quale ha fatto riferimento anche l'onorevole Galli. Non so se l'imposizione fiscale in Italia sia al 46 o del 48 per cento. Quello che so è che il cuneo fiscale in Italia è elevato, anche se non è certamente più elevato rispetto ad altri Paesi che noi conosciamo bene, come la Germania, il Belgio e l'Austria, che hanno un cuneo fiscale superiore al nostro o ad altri Paesi, dove il cuneo fiscale non è poi così marcatamente diverso. Diverso – parliamo di 13 o 14 punti – è quello degli Stati Uniti o del Giappone.

Anche da questo punto di vista mi aspettavo, dunque, qualcosa in più da Banca d'Italia. È vero che ci si dice che la dimensione dell'intervento non è elevata, ma, tenendo conto di cosa è avvenuto con il Governo Prodi nel 2007, considerato che l'entità è più o meno la stessa, forse non basta dire che la direzione è giusta ma che l'importo è profondamente debole. Probabilmente qualche considerazione in più andava fatta perché, se la direzione è giusta, ma gli importi non sono adeguati, vanifichiamo anche quel piccolo miglioramento che il Governo intende realizzare.

D'ALÌ (*PdL*). Signor Presidente, mi consenta due puntuali specifiche.

L'attuale legislatura ha preso il via con uno dei più rilevanti provvedimenti economici mai assunti dal Parlamento italiano, il cosiddetto decreto paga-imprese, che è nato in un clima di necessità – indotto un po'

anche dall'Unione europea – oltre che di incertezza sui dati, visto che le cifre fornite da Banca d'Italia non coincidevano con quelle del Ministero dell'economia e di altri istituti di rilevazione.

Vorremo sapere come Banca d'Italia sta seguendo la vicenda e, in particolare, se risulta complessivamente migliorata la nozione sullo *stock* di debito delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese. Vorremmo sapere, inoltre, se è stata rilevata la nascita di un nuovo *stock* per il periodo per cui non sono previsti pagamenti nel cosiddetto decreto paga-imprese e, dunque, se avete un'idea dell'ammontare del fabbisogno residuo necessario per allineare con la normativa europea i pagamenti alle imprese da parte della pubblica amministrazione. Si tratta, tra l'altro, di una normale civile regolazione del rapporto dare-avere tra pubblico e privato.

In secondo luogo, si è fatto un gran parlare in questi giorni di un nuovo provvedimento sui capitali all'estero. Vorremmo sapere se avete una vostra opinione al riguardo e se avete anche un'idea per quanto concerne il possibile rendimento di un provvedimento di questo tipo per le casse dello Stato. In particolare, si tratta di capire se deve essere un provvedimento sulla scia di quelli precedentemente adottati, i cosiddetti scudi fiscali, o se, anche attraverso la stipula di trattati con singoli Stati, esso possa intercettare rendite che potrebbero provenire dall'estero, pur rimanendo all'estero gli stessi capitali.

LAI (PD). Approfittando della presenza del vice direttore Signorini, torno sul provvedimento approvato lo scorso 12 settembre sul tema dell'istituzione di un'unica Autorità di vigilanza europea, al quale si è accennato anche poco fa. A questo proposito, se possibile, vorrei fare due brevi domande.

La prima è la seguente. A partire dal 1° gennaio 2014 prenderà avvio l'attività della nuova Autorità unica di vigilanza su 6.000 banche europee e su 130 banche italiane. Progressivamente tale Autorità sostituirà in larga parte molte funzioni attualmente svolte da istituti nazionali come la Banca d'Italia. Ciò significa che, oltre alla vigilanza, la nuova Autorità unica si occuperà anche del rilascio delle autorizzazioni bancarie e di tutta una serie di altre funzioni che in questo momento sono in capo alla Banca d'Italia.

Questo elemento influisce e vorrei capire se state ragionando su come debba evolvere la funzione della Banca d'Italia dal 2016 in poi, non solo in termini di ridimensionamento delle funzioni, ma in rapporto con il sistema europeo che sarà ovviamente prevalente.

Vorrei poi sapere se avete già elementi che possano chiarire i criteri di fondo sui quali agirà poi il sistema di vigilanza; infatti, i modelli di banca che esistono nei vari Paesi europei non sono tutti uguali e il rischio che prevalga un modello di banca più tedesco o più anglosassone rispetto a quello italiano, che è un modello di banca commerciale che ha una sua caratteristica, è un elemento che può essere più o meno rappresentato e

difeso, anche rispetto a quelle funzioni e a quella forza che la Banca d'Italia manterrà nel futuro.

Vorrei quindi rivolgere un'ultima domanda al vice direttore generale che spero non appaia impertinente. Nei giorni scorsi Romano Prodi ha lanciato un'idea che è stata battezzata come l'introduzione di una «*bad bank*», su cui inserire i crediti incagliati delle banche italiane per liberarle dalla possibilità di ridare credito. È un percorso diverso da quello della legge di stabilità e vorrei capire se è una proposta che voi avete valutato oppure se non è assolutamente credibile.

SIGNORINI. Signor Presidente, per quanto riguarda l'intervento del senatore Luigi Marino, mi spiace di essere proprio io a dare un'impressione diversa rispetto alla puntualità di chi mi ha preceduto nelle stime o nelle valutazioni.

Per quanto concerne la valutazione del peso, come definito dal senatore Marino, sulla quantità delle imposte degli interventi sulla tassazione immobiliare, potete trovare alcuni elementi e dettagli nella relazione che ho consegnato. Non mi sono soffermato su di essi per non togliere tempo alla Commissione. Richiamando il testo originariamente presentato, senza eventuali modifiche di cui invece si parla in questi giorni, vorrei rilevare che non è facilissimo fare una valutazione di questo genere in presenza di una situazione che non prevede nel caso della TASI un regime uniforme di detrazioni a livello nazionale come esiste per l'IMU. Esiste però, almeno nella versione attuale, un'ampia facoltà per i Comuni di modulare questa imposta in diversi modi. Da questo punto di vista, non è possibile fornire una valutazione complessiva in assenza di informazioni sul modo in cui i Comuni eserciteranno il potere che alla fine sarà loro attribuito.

Ritorno quindi alla risposta che ho precedentemente dato alla domanda dell'onorevole Galli. Non c'è dubbio che in presenza di maggiori margini di manovra del bilancio pubblico sarebbe stato comunque auspicabile andare nella direzione che abbiamo preso almeno in un paio di casi e percorrere una maggiore distanza in questa direzione. Tuttavia, per arrivare ad una situazione in cui le condizioni complessive della finanza pubblica consentono di fare interventi di ordine di grandezza molto diverso dal complesso delle misure che sono state proposte e si discutono oggi sul disegno di legge stabilità, occorre recuperare quegli spazi di manovra di cui parlavo durante la mia esposizione orale nella risposta alla domanda dell'onorevole Galli. È un obiettivo per il futuro che deve essere raggiunto mantenendo una rotta ben chiara di consolidamento e di riforma.

Altra cosa è passare dal ragionamento sulle compatibilità complessive delle manovre di finanza pubblica alla distribuzione di questi, seppur limitati, margini di manovra tra l'uno o l'altro provvedimento. Sono scelte in gran parte di natura politica; credo però di poter dire, seppure nel modo che veniva giudicato timido, che è necessario mantenere le compatibilità complessive e che quindi i margini di manovra che queste compatibilità complessive offrono non sono elevati. Si può scegliere di andare in una direzione piuttosto che in un'altra. I provvedimenti che sono stati presi

e che io ho commentato vanno nella giusta direzione; mi riferisco, ad esempio, a quelli relativi alla riduzione del cuneo fiscale. È altresì una misura giusta confermare ai Comuni la principale titolarità delle risorse della tassazione immobiliare ed, anzi, senza incidere in modo eccessivo sulle compatibilità generali si potrebbe andare più decisamente in questa direzione. Rendere visibile il collegamento tra il prelievo fiscale nelle tasche dei contribuenti locali – se mi è consentita questa espressione – e l'erogazione dei servizi locali è una direzione in cui è giusto andare. È una strada di lungo periodo per recuperare margini.

Abbiamo di fronte casi di altri Paesi che partivano da situazioni di finanza pubblica non tanto diverse dalla nostra. Penso, ad esempio, al caso del Belgio, che ha altri motivi di somiglianza con l'Italia, che negli anni Novanta presentava un'incidenza del debito pubblico pressoché identica o molto simile a quella italiana. Nel corso del tempo questa incidenza è stata ridotta e il Belgio ha così riacquisito dei margini di manovra in senso anticiclico e per maggiori interventi di tipo strutturale. È in quella direzione che credo sia opportuno andare.

Vorrei poi sottolineare, come ho avuto occasione di dire anche in altri casi, che noi abbiamo sostenuto la vigilanza unica europea, senza alcuna forma di gelosia istituzionale. La Banca d'Italia sa benissimo che le sue funzioni evolveranno nel futuro, come è successo nel momento in cui si è introdotta la politica monetaria unica. Mi è capitato diverse volte di dire questa stessa cosa, che non è uno *slogan* ma la verità; l'unificazione monetaria non è stata una cessione di sovranità, ma è stata un *pooling* di sovranità, un mettere insieme le sovranità; in effetti, la Banca centrale europea che oggi fa la politica monetaria e tra un anno comincerà a fare la vigilanza, soprattutto per le banche più significative, non è un corpo estraneo rispetto all'insieme delle banche centrali e la Banca d'Italia ne è membro a pieno titolo. Come le decisioni della politica monetaria non sono decisioni di un corpo estraneo che sta Francoforte, ma decisioni raggiunte in modo comune, così credo che accadrà anche per l'attività di supervisione bancaria. Certamente tale attività ha le sue particolarità, è molto difficile e impegnativa ed è importante che sia svolta secondo i criteri di vigilanza più efficaci e rigorosi: faccio dunque riferimento alla seconda parte della domanda posta dal senatore Lai. Non credo infatti che l'obiettivo sia quello di privilegiare un modello di banca piuttosto che un altro, il modello italiano o quello tedesco (se esiste) oppure quello anglosassone. Ciò che è importante è che la vigilanza sia fatta in modo efficace e commisurato al modello di *business* di ciascuna banca: per questo è importante che si scelgano i metodi di vigilanza migliori. Su questo aspetto si lavora da molto tempo; anche se la decisione finale, come ricordava il senatore Lai, è stata presa poche settimane fa, il lavoro preparatorio da parte della Banca centrale europea sulla scrittura, sull'organizzazione dell'attività e sui metodi della vigilanza va infatti avanti da lungo tempo, con una partecipazione molto attiva della Banca d'Italia.

Ci sono alcune caratteristiche del modo in cui facciamo vigilanza che riteniamo particolarmente importanti. Infatti non si fa vigilanza in modo

uguale dappertutto. Cito ad esempio, anche se questo non è l'argomento all'ordine del giorno, la notevole importanza che assegniamo all'uso della vigilanza ispettiva, che ci offre un notevole vantaggio in termini di conoscenza e che a livello europeo ci accomuna ad altre vigilanze e ci differenzia da altre, che svolgono ispezioni di carattere assai più leggero e comunque diverso da ciò che facciamo noi, oppure si affidano in misura davvero maggiore a terze parti.

È dunque importante mantenere quelli che definiamo i «quattro occhi» della vigilanza, con la vigilanza ispettiva da un lato e quella cartolare dall'altro, ovvero quella fatta dal di fuori, dagli uffici di Roma o dagli uffici delle filiali in cui viene svolta la vigilanza decentrata. Dunque, i «quattro occhi» della vigilanza cartolare e della vigilanza ispettiva, nella nostra esperienza costituiscono un aspetto importante ed è anche grazie a questo sistema che abbiamo ottenuto alcuni successi, anche se forse non si tratta di successi al 100 per cento: dobbiamo infatti mettere insieme i metodi di lavoro di 17 o 18 Autorità e non si può pensare di avere tutto nel modo che si desidera. Ritengo però che abbiamo piantato alcuni importanti paletti su alcune questioni metodologiche.

Chiedo infine, se mi è permesso, di rimandare ad un'altra audizione la risposta alla domanda sulla «*bad bank*»: si tratta infatti di una questione di carattere così particolare, che mal entrerebbe nel discorso di oggi.

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

CARIELLO (*M5S*). Il mio intervento più che porre una domanda intende proporre un'osservazione a proposito di una tavola inserita nella documentazione che i nostri auditi hanno presentato alle Commissioni e contenente un raffronto tra il quadro programmatico contenuto in due documenti fondamentali, ovvero il DEF per il 2013 e la Nota d'aggiornamento al DEF 2013. Dai dati in essa contenuti si evince innanzitutto che non si tiene conto, formalmente, di ciò che ha approvato il Parlamento. Il Parlamento, ad oggi, ha infatti approvato la Nota di aggiornamento del DEF, ma non ha ancora convertito in legge la famosa «manovrina» contenuta nel decreto-legge n. 120 del 2013. Vedere dunque una tabella in cui si fa riferimento ad un indebitamento netto pari al 3 per cento del PIL, accompagnata da una nota in cui si dice che il dato tiene conto degli effetti finanziari di tale decreto, pone francamente la questione del rispetto delle regole. Se fossi un commissario europeo non mi piacerebbe questa valutazione e soprattutto si pone, a livello nazionale, la necessità di rimettere al centro il Parlamento. Se il Governo ha dovuto correggere la Nota di aggiornamento con un'ulteriore manovra, ritengo che per lo meno la Banca d'Italia, che tra l'altro ha ben descritto come sta esattamente la questione

nella sezione dedicata ai conti pubblici, debba tener presenti queste valutazioni e considerare la forma con cui si espongono i dati all'esterno. Tale nota è inoltre preceduta da un'altra nota di carattere generale in cui si dice che nelle tabelle si fanno arrotondamenti delle cifre decimali. Non voglio fossilizzarmi su tale questione, ma vorrei evidenziare la centralità del Parlamento e di ciò che il Parlamento ha approvato. Vorrei dunque conoscere l'opinione del nostro auditore in proposito.

LANZILLOTTA (*SCpI*). Visto che i nostri interlocutori ci hanno dato molti elementi utili e molte cose sono state dette, cercherò di fare domande puntuali. Innanzitutto, riallacciandomi all'intervento precedente, vorrei sapere se nelle proiezioni e nelle tabelle contenute nella documentazione lasciata dai nostri auditi è implicita, in quanto incorporata nella variazione al DEF, la manovra di completamento del quadro relativo al 2013 – che viene preannunciata, ma di cui ancora non si sa nulla – contenente l'esenzione totale dell'IMU sulla prima casa ed eventuali ulteriori fabbisogni per il completamento del quadro relativo al 2013. Vorrei sapere se e come ciò potrebbe ulteriormente incidere sul quadro programmatico del triennio di riferimento, ovvero il periodo 2014-2016.

Inoltre vorrei sapere se la Banca d'Italia ritiene ci sia qualche modalità per accelerare l'operazione relativa al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, a cui ha fatto riferimento il senatore D'Alì. Quello strumento, che il Parlamento ha molto voluto, può avere un effetto sistemico sulla questione della liquidità e anche del miglioramento della situazione patrimoniale delle banche, perché incide sui debiti di tutto un sistema di piccole e medie imprese, che pesa negativamente sui bilanci delle banche. Vorrei anche sapere come in futuro si potrà cercare di non penalizzare quei debiti, rispetto a quelli dei grandi creditori, che in qualche modo, per la logica del *too big to fail*, le banche continueranno a rifinanziare, anche se si tratta di debiti pessimi.

Infine vorrei sapere se la Banca d'Italia non ritenga che sulla questione della *spending review*, ma anche della fiscalità federalista, siamo ormai arrivati al fondo del barile per quanto riguarda un approccio puramente finanziario e se non pensa invece che si debba privilegiare un'impostazione basata sulla riorganizzazione di sistema. Con il blocco del *turn over*, degli stipendi e dell'acquisto di beni e servizi, per la parte non degenerata, rischiamo di tenere in piedi un sistema totalmente inefficiente, che poi alla fine si autoalimenta perché non ha più capacità produttiva.

Chiedo dunque se ormai la *spending review* non debba coincidere con le riforme di tipo organizzativo delle pubbliche amministrazioni, sia per ciò che riguarda il sistema degli enti locali, che altrimenti rischiano di accentuare sempre di più il carico fiscale sui contribuenti con la loro leva fiscale, sia per quel che riguarda l'aumento della produttività della pubblica amministrazione. Giustamente il nostro auditore ha evocato tale questione.

Infine chiedo se la Banca d'Italia ritiene esauriente ed efficace la norma dell'articolo 16 della legge di stabilità, riguardante gli strumenti fi-

nanziari derivati e gli enti locali e se non ritenga che debba anche essere in qualche modo affrontata, per questa materia e anche ai fini delle operazioni di ristrutturazione o di stipula di eventuali altri contratti, la questione delle commissioni, su cui gli enti locali sono stati molto sprovveduti e che ha rappresentato una componente non marginale della degenerazione di tale strumento.

FORNARO (PD). Dottor Signorini, a riguardo della riforma della tassazione immobiliare, nel documento si torna su un tema importante, che è quello del profilo redistributivo e della necessità che, nella struttura della nuova TASI, vengano introdotte detrazioni che erano già presenti sia nel modello IMU, sia in quello ICI. La mia domanda è puntuale. Voi vedevate il ritorno di detrazioni nella logica della franchigia (quindi sotto un certo livello non si paga), oppure un modello simile a quello dell'IMU, che prevedeva la franchigia e che teneva conto altresì del quoziente familiare (ricordo che la detrazione era di 50 euro per figlio fino al quarto)?

SIGNORINI. Signor Presidente, rispondo anzitutto alla domanda dell'onorevole Cariello. Certamente non era nostra intenzione e mi dispiace se una tavola possa essere stata interpretata come una potenziale *diminutio* del ruolo costituzionale del Parlamento. Lungi da me ciò. La tavola, così come è stata congegnata, aveva semplicemente fini di documentazione e di conoscenza: la tavola rappresenta le previsioni esistenti a legislazione vigente. Naturalmente, come l'onorevole Cariello mi insegna, un decreto-legge è legislazione vigente, seppure per un periodo temporaneo: questa è una caratteristica del sistema istituzionale e costituzionale italiano, che non so se abbia corrispondenze in altre parti d'Europa dove, per esempio, sono altri i modi con cui viene costituzionalmente protetta la possibilità per il Governo di intervenire urgentemente. Questa, però, è la situazione in Italia. La tavola a cui l'onorevole Cariello ha fatto riferimento si limitava a prendere atto, in modo – se posso dire – puramente formale, della legislazione vigente in questo momento. Si tratta di un'informazione a corredo delle valutazioni di carattere tecnico che sono formulate e che hanno un valore conoscitivo. Non c'era – se questa è stata l'interpretazione, ovviamente me ne scuso – alcuna intenzione di immaginare (ma non sarebbe nemmeno stato possibile) che il Parlamento non abbia il potere di non convertire, o convertire con modifiche, il decreto-legge in questione. Abbiamo preso semplicemente il testo nel momento in cui è vigente.

Una delle domande della senatrice Lanzillotta ha riguardato gli ulteriori interventi sull'IMU di cui si parla in questo momento e se essi sono o meno compresi nella documentazione statistica a corredo del mio intervento. Nello stesso spirito con cui ho risposto all'onorevole Cariello, mi sento di dire che essi non sono compresi, nel senso che questi dati si riferiscono alla situazione effettivamente vigente in questo momento. Qualora vi fossero interventi o provvedimenti diversi, di cui naturalmente occorrerebbe precisare natura ed entità, allora i numeri cambierebbero: in

che direzione e di quale quantità non potrei dirlo, se non di fronte ad un'ipotesi specifica.

La senatrice Lanzillotta è anche tornata sulla questione dell'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione su cui dovevo ancora – e me ne scuso – una risposta al senatore D'Alì, che aveva chiesto come la Banca d'Italia segue questa vicenda. Senatore D'Alì, la Banca d'Italia la segue in vari modi: anzitutto, credo sia noto che in passato abbiamo varie volte messo in luce questa anomalia dei ritardi della pubblica amministrazione nei pagamenti e sollecitato qualche forma di soluzione. Pertanto, abbiamo salutato con molto favore il provvedimento. Abbiamo anche salutato con favore il fatto che il provvedimento contenesse una serie di prescrizioni che vanno precisamente nella direzione suggerita dal senatore D'Alì, ossia quella di migliorare il quadro conoscitivo rispetto a questo fenomeno.

Senatore D'Alì, occorre ricordare che, ad un certo punto, si avevano idee un po' confuse sull'entità complessiva, perché una vera e propria rilevazione, da parte della pubblica amministrazione, sull'entità dei crediti *outstanding* non c'era e – a dire la verità – non c'è ancora. Quindi, i numeri di cui si è parlato ad un certo punto, che hanno fatto anche un po' discutere, erano quelli prodotti dalla Banca d'Italia, i quali – ricordo ancora una volta – non rilevavano direttamente i debiti commerciali della pubblica amministrazione, ma, dal lato delle imprese e sulla base di un'indagine campionaria, rilevavano i crediti che le imprese dichiaravano di avere nei confronti della pubblica amministrazione e – poi – sulla base di questo campione tentavano un riporto all'universo. Si è trattato dell'unica stima complessiva esistente, soggetta a tutte le incertezze statistiche, perché basata su un campione, ma che comunque dava un ordine di grandezza del fenomeno.

L'aspetto legato al seguire quantitativamente è molto importante, perché non è la prima volta che si fanno provvedimenti per accelerare questi pagamenti. Alcune esperienze del passato non sono state favorevoli sotto il profilo dell'effettiva attuazione, ossia del fatto che poi questi pagamenti venissero effettivamente fatti. È molto importante che il Governo sia tenuto a pubblicare i dati di tanto in tanto. Abbiamo riportato nella relazione (credo nella parte che ho trascurato di leggere) alcuni aggiornamenti in base ai quali il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che, al 24 settembre (l'ultimo aggiornamento risale a questa data), lo Stato aveva già reso disponibile agli enti debitori circa 18 miliardi di euro, di cui oltre 11 erano già stati pagati alle imprese, con una significativa accelerazione rispetto all'aggiornamento precedente.

Come voi sicuramente sapete, la Banca d'Italia esercita il servizio di tesoreria dello Stato e – quindi – ha una certa visione su questi flussi, ma non tale da poter identificare con esattezza quello che avviene. Ciò nonostante, alcune informazioni qualitative sui flussi ci sono e confermano che i pagamenti hanno già raggiunto dimensioni significative. Ricordo anche, peraltro, che con l'ultimo intervento si prevedono pagamenti per 27,2 miliardi nel corso dell'anno. Quindi, anche se al 24 settembre erano stati

messi a disposizione 18 miliardi, e pagati 11, un'ulteriore accelerazione è necessaria per arrivare a chiudere il pagamento dei 27,2 miliardi entro la fine dell'anno.

Poi ci sono tutti gli aspetti statistici, poiché il provvedimento dispone che, entro il 30 aprile di ogni anno, gli enti comunichino i debiti scaduti alla fine dell'anno precedente, così colmando la lacuna statistica di cui parlavo prima. Tra l'altro, ciò faciliterà – e mi riferisco anche alla domanda posta dalla senatrice Lanzillotta – il monitoraggio nel tempo dell'andamento di tali pagamenti, anche perché si tratta, non solo di una questione di principio (che è stata fatta notare sia dalla senatrice Lanzillotta, che dal senatore D'Alì), ma anche di un obbligo giuridico per l'Italia, sulla base della direttiva europea sui *late payment*, che faciliterà il controllo dell'effettività di questi pagamenti. È importante che questo monitoraggio, dal lato giusto, ossia dal lato che potenzialmente prende l'intero universo di questi debiti (mi riferisco alle pubbliche amministrazioni), sia attuato in maniera puntuale.

Per quanto riguarda la questione sollevata dalla senatrice Lanzillotta in ordine all'aver raggiunto il fondo del barile per operazioni puramente finanziarie, mi pare di condividere l'esigenza che è stata posta e che mi sembra sia la stessa che ho espresso poco fa in risposta ad un'altra domanda.

Concordo sul fatto che i puri e semplici provvedimenti di blocco indiscriminato – sia che si tratti di blocco al *turn over*, che agli stipendi o agli acquisti – hanno sicuramente un'efficacia limitata nel tempo, nel termine di durata degli stessi, ma non sono comunque la strada maestra.

In effetti, come ricordava la senatrice Lanzillotta, è utile che la *spending review* affronti il problema della spesa pubblica, sia per i consumi intermedi, che per il personale, non nell'ottica dei blocchi indiscriminati, ma in quella del coinvolgimento delle stesse amministrazioni nell'individuazione dei risparmi che possono essere conseguiti. Una strada potrebbe essere, ad esempio, quella di imporre dei vincoli per cui la crescita delle retribuzioni pubbliche deve essere collegata alla crescita complessiva della produttività del settore pubblico, recuperando al tempo stesso la necessità di garantire il *turn over* ed adeguati premi per la professionalità e per l'impegno dei dipendenti pubblici, elementi che sono comunque a fondamento, non solo di un efficiente sistema di retribuzione pubbliche, ma di un qualsiasi efficiente sistema di retribuzione.

Ho tralasciato la questione riguardante l'eventuale provvedimento sui capitali detenuti all'estero, che mi riserverei di affrontare in un'altra occasione, non solo per una questione di connessione all'argomento che oggi trattiamo, ma anche perché preferirei parlare di ipotesi più specifiche e meglio precisate.

Quanto ai derivati degli enti locali, non ho con me la relativa documentazione, per cui mi riservo su questo tema di fornire una risposta più puntuale per iscritto.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice direttore generale della Banca d'Italia Signorini per il contributo offerto ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori, sospesi alle ore 13,10, riprendono alle ore 14,15.

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

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione del ministro dell'economia e delle finanze Saccomanni, che ringrazio per la sua presenza.

SACCOMANNI, *ministro dell'economia e delle finanze*. Sono lieto di poter partecipare alla seduta odierna e di poter dare le nostre indicazioni sul disegno di legge di stabilità.

Inizio il mio intervento con una premessa: nel corso di una crisi economica senza precedenti nella sua storia, che ha seguito una lunga fase di crescita stentata, l'Italia ha perso più di 8 punti percentuali di PIL. Dopo otto trimestri di contrazione, gli indicatori congiunturali disponibili segnalano che l'attività economica si è finalmente stabilizzata, avviandosi verso una graduale ripresa. La politica economica deve continuare a concentrare gli sforzi nel sostegno dell'attività produttiva e nel miglioramento della competitività delle nostre imprese. Questa è l'unica strada per creare occupazione, assicurare buone prospettive alle generazioni più giovani e limitare il costo del debito pubblico.

Le politiche per la crescita vanno temperate con il risanamento della finanza pubblica: per un Paese ad alto debito, il consolidamento dei conti pubblici è condizione necessaria per avviare un solido e duraturo percorso di sviluppo dell'economia. Ogni allentamento della disciplina di bilancio si rifletterebbe sui costi di finanziamento del Tesoro, che ogni mese colloca in media titoli per circa 40 miliardi di euro. Un tasso di interesse all'emissione più alto di un punto implicherebbe una spesa di quasi 3 miliardi di euro più alta nel primo anno e di oltre 15 miliardi di euro nel lungo periodo. Fino a quando il debito pubblico non inizierà a diminuire in maniera consistente, l'economia non potrà tornare a crescere in modo significativo.

Per questa ragione essenziale l'indebitamento netto deve restare entro la soglia del 3 per cento del PIL, ma il rispetto di tale obiettivo non è sufficiente: il disavanzo strutturale deve tendere verso il pareggio; il peso del debito deve ridursi. Raggiungere questi risultati è un interesse prioritario del nostro Paese. Le regole europee – non prive peraltro di margini di flessibilità che vanno senz'altro utilizzati – sono strumenti funzionali al rag-

giungimento di questi risultati; il loro rispetto, richiesto anche a livello nazionale dalla riforma della nostra Costituzione, garantisce la credibilità dei nostri sforzi e riduce il costo dell'aggiustamento.

Usciamo da una fase molto difficile. Negli ultimi anni, per limitare la crescita del debito, sono state prese misure che hanno impresso una correzione di dimensioni notevoli ai nostri conti pubblici. Grazie agli sforzi compiuti – di cui va dato atto anche ai precedenti Governi – e al miglioramento delle condizioni finanziarie in Europa, possiamo ora evitare ulteriori pesanti restrizioni. L'obiettivo di indebitamento netto perseguito con la legge di stabilità per il 2014 (ovvero il 2,5 per cento del PIL) coincide sostanzialmente con l'indebitamento netto tendenziale. In un simile contesto il Governo aveva di fronte un'alternativa nel definire i contenuti della legge di stabilità. Poteva limitarsi a confermare gli andamenti tendenziali a politiche invariate, oppure, a parità di obiettivo per l'indebitamento netto dell'anno, poteva iniziare a investire su due pilastri strategici: la riduzione della pressione fiscale e il rilancio degli investimenti pubblici. Abbiamo scelto la seconda via.

Con riferimento al primo pilastro, la legge di stabilità inizia da subito a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, avviando il processo di riduzione della pressione fiscale. Con riferimento al secondo pilastro, la spesa per investimenti – dopo anni in cui essa era stata la vittima principale delle politiche di riduzione della spesa – viene aumentata in misura tale da accrescerne l'incidenza sul prodotto nel 2014, dopo anni di contrazione. Stiamo conducendo una politica di bilancio moderatamente espansiva nei saldi e nella composizione delle voci di spesa e di prelievo. È evidente che non ci sono soluzioni semplici per reperire ulteriori risorse per concedere sgravi fiscali più ampi. Tra il 2010 e il 2013 la spesa pubblica primaria corrente al netto delle prestazioni sociali è scesa di oltre il 9 per cento in termini reali. Ciò è avvenuto principalmente attraverso riduzioni percentuali di carattere lineare, spesso senza una previa valutazione d'impatto e di concreta fattibilità, per le quali non vi sono più margini. È ora necessario intervenire selettivamente: nei singoli programmi di spesa, nella definizione della portata e del perimetro dell'intervento pubblico, nel miglioramento delle capacità gestionali delle pubbliche amministrazioni.

Sarà cruciale il processo sistematico di revisione della spesa, che rappresenta il terzo pilastro dell'azione del Governo. La legge di stabilità incide al margine su entrate e spese pubbliche: dobbiamo concentrare l'attenzione anche sul complesso delle spese primarie e delle entrate pubbliche. Una valutazione equilibrata dell'entità degli interventi adottati con la legge di stabilità non può prescindere dalla consapevolezza del contesto che ho appena descritto, che eredita anni di contrazione dell'economia e di misure correttive, nonché un debito pubblico superiore al 130 per cento del prodotto. Abbiamo di fronte un sentiero stretto: dobbiamo utilizzare le risorse disponibili per dare il massimo supporto all'economia, mantenendo quella prudente gestione della finanza pubblica che un buon padre di famiglia è tenuto ad adottare.

La legge di stabilità è parte di un'azione di politica economica che ha già definito interventi per 12,5 miliardi nel triennio 2013-2015. Altre misure seguiranno per migliorare la qualità della spesa pubblica, privatizzare parte del patrimonio pubblico e rendere più competitivo il sistema produttivo. Sui conti pubblici siamo costretti ad agire con grande prudenza. Dobbiamo invece ora procedere con forte determinazione sulla qualità della regolamentazione e sull'efficienza delle amministrazioni: la crescita di un Paese che ristagna da vent'anni richiede interventi anche radicali. Dobbiamo migliorare fortemente il contesto normativo in cui si fa impresa, la qualità dell'istruzione, della sanità e della giustizia civile. Dobbiamo ripensare ai ruoli dei diversi livelli di Governo. La competitività non richiede più spesa pubblica, richiede maggiore efficienza e regole più semplici.

Dopo la premessa, passo a descrivere brevemente il quadro macroeconomico. Ricordo che la strategia adottata si inquadra nel contesto macroeconomico negativo che abbiamo trovato e prosegue l'azione di sostegno all'economia, che abbiamo introdotto fin dai primi mesi dell'attività di Governo. La fase recessiva dell'economia italiana ha raggiunto la maggiore intensità nella parte finale del 2012; in seguito il ritmo di caduta del prodotto si è gradualmente ridotto. Da diversi mesi i principali indicatori anticipatori forniscono segnali favorevoli. Le più recenti informazioni qualitative relative alle imprese manifatturiere evidenziano ulteriori miglioramenti. In particolare, risultano positivi i dati relativi agli ordini, anche quelli provenienti dall'interno. Si prefigura altresì una graduale ripresa della domanda interna, con effetti positivi sul settore dei servizi. Nel terzo trimestre dell'anno il PIL è atteso stabilizzarsi (sono consapevole del fatto che l'ISTAT ha appena dato un'indicazione leggermente più negativa: staremo a vedere). Tutti concordiamo che nel quarto trimestre dovrebbe verificarsi un moderato aumento. Nel complesso del 2013 la contrazione del prodotto è stimata pari all'1,8 per cento e anche su questo dato c'è consenso.

Per il 2014 si confermano le prospettive di ripresa dell'attività economica: tenuto anche conto del lieve impatto espansivo della legge di stabilità, la variazione annuale del prodotto è ora valutata all'1,1 per cento. La crescita del PIL si porterà su livelli superiori a partire dal 2015, arrivando a raggiungere il 2 per cento nel 2017. La stima delle previsioni di medio termine è stata effettuata sulla base di una valutazione prudenziale degli effetti delle riforme introdotte sino ad ora; essa postula la prosecuzione sia di politiche coerenti con gli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici e in particolare di riduzione del debito, sia degli interventi di riforma strutturale previsti dalle Raccomandazioni europee. Coerentemente, si ipotizza una graduale riduzione del differenziale di rendimento sui titoli di Stato decennali rispetto a quelli tedeschi: a 200 punti base nel 2014 e a 100 nel 2017, un livello comunque più elevato di quelli prevalenti prima della crisi. A tal fine, è fondamentale che permangano condizioni di stabilità politica in modo da assicurare continuità all'azione di governo.

Il Governo sta contribuendo a rafforzare il quadro macroeconomico mediante interventi a supporto della domanda interna e della situazione finanziaria delle imprese, anche dando attuazione alle norme relative al pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche. Abbiamo dato oggi notizia del progresso di questi pagamenti; sono stati erogati circa 22 miliardi di euro agli enti debitori e le stime dei pagamenti effettuati dagli enti debitori ai soggetti creditori su queste risorse sono pari a 17,8 miliardi.

Abbiamo anche effettuato nei primi mesi interventi finanziari per 12,5 miliardi per vari provvedimenti, tra cui quello riguardante il settore delle costruzioni e quello delle infrastrutture che avevano parecchio sofferto. Volevo altresì dare la notizia che a seguito dei provvedimenti adottati dal Governo, il totale degli importi dei bonifici corrispondenti agli interventi dell'agevolazione per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica risultano in crescita di oltre il 50 per cento nei primi nove mesi dell'anno rispetto al corrispondente periodo del 2012. Le misure hanno quindi avuto un certo effetto.

Non mi soffermo sulle altre misure che abbiamo preso come gli incentivi all'edilizia, gli interventi per le famiglie e cose di questo genere.

Nelle nostre valutazioni le misure ricomprese nel disegno di legge di stabilità produrranno un impatto macroeconomico favorevole nel 2014 e nei due anni successivi. In particolare, nel 2014 l'incremento percentuale del PIL rispetto allo scenario di base risulterà accresciuto di 0,1 punti percentuali ed anche l'effetto sull'occupazione risulterà positivo.

Per quanto riguarda il quadro di finanza pubblica, nel 2013 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è attualmente stimato al 3 per cento del prodotto. Questa valutazione, che tiene conto delle misure correttive varate all'inizio del mese (pari a 1,6 miliardi), è in linea con gli impegni presi dal Governo in settembre con la nota di aggiornamento del DEF. L'indebitamento netto strutturale (ossia al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*) è stimato pari allo 0,5 per cento del PIL, in riduzione di 0,7 punti percentuali rispetto al 2012.

Il rapporto fra il debito e il prodotto è previsto crescere ulteriormente nel 2013 al 132,9 per cento del PIL (dal 127 per cento del 2012). Vi influiscono, oltre che la contrazione del PIL, il pagamento dei debiti commerciali pregressi (27,2 miliardi) e il sostegno finanziario ai Paesi dell'area dell'euro in difficoltà (55,4 miliardi).

Nel 2013 le amministrazioni pubbliche pagheranno interessi per quasi 84 miliardi, il 5,4 per cento del PIL, circa 1.400 euro per ciascun italiano. Scontiamo la prolungata recessione, che ha contribuito a un incremento del rapporto tra il debito e il PIL pari a circa 30 punti percentuali rispetto al 2007, e soprattutto le politiche di bilancio condotte nei decenni precedenti.

Per quanto riguarda il 2014, nel quadro tendenziale a legislazione vigente presentato a settembre con la Nota di aggiornamento del DEF il disavanzo atteso per il 2014 è indicato al 2,3 per cento del PIL; tale saldo non tiene conto del rifinanziamento di alcune poste di spesa sostanzial-

mente obbligate, quali le missioni all'estero, la cassa integrazione guadagni in deroga, la ricostruzione de L'Aquila. Esclude inoltre alcuni finanziamenti volti a completare opere infrastrutturali già avviate e altre misure che rispondono a prassi consolidate, come quelle per il sostegno dell'autotrasporto e delle università, quelle per le non autosufficienze, per le politiche sociali e per il 5 per mille.

L'obiettivo di disavanzo per il 2014 è stato fissato al 2,5 per cento del PIL. Rispetto al 2013 l'indebitamento netto scende pertanto di 0,5 punti percentuali del PIL. Il margine indicato nella Nota di aggiornamento del DEF tra la previsione tendenziale e l'obiettivo programmatico (0,2 punti percentuali del PIL) viene utilizzato per il finanziamento di spese in conto capitale. Fissando l'obiettivo al 2,5 per cento abbiamo voluto temperare l'esigenza di condurre una politica di bilancio per quanto possibile espansiva con quella di disporre di un margine rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL che consenta di progredire verso il pareggio del bilancio e di avviare già nel 2014 il processo di riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto.

Nel triennio 2015-2017 l'indebitamento netto a legislazione vigente continua a ridursi di circa mezzo punto percentuale del prodotto all'anno: all'1,8 per cento nel 2015, all'1,2 per cento nel 2016, allo 0,7 per cento nel 2017. Questo andamento riflette la graduale ripresa dell'attività economica e le manovre degli ultimi anni che hanno impresso una correzione di notevoli dimensioni ai nostri conti pubblici.

Nel quadro programmatico della Nota di aggiornamento del DEF l'indebitamento netto è previsto ridursi all'1,6 per cento nel 2015, allo 0,8 per cento nel 2016 e allo 0,1 per cento nel 2017; tale dinamica consentirà di accelerare la riduzione del rapporto fra il debito e il prodotto.

La legge di stabilità migliora l'indebitamento netto, rispetto al saldo a legislazione vigente, di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2015, di 0,4 nel 2016. Si tratta di correzioni strutturali di gran lunga inferiori a quelle che hanno interessato il biennio 2012-2013 e da realizzare in un contesto di graduale ripresa dell'attività economica.

In questo quadro il debito diminuirebbe dal 132,7 per cento del PIL, atteso per il prossimo anno, fino al 120,1 nel 2017.

Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe conseguito nel 2015 e successivamente mantenuto. Esso resta una condizione necessaria per garantire la sostenibilità del debito pubblico e mantenere la fiducia degli operatori economici e dei mercati finanziari. Tale risultato è un ingrediente essenziale della strategia di rilancio dell'economia italiana. Il quadro programmatico è coerente anche con le altre regole di bilancio europee.

Per quanto riguarda il disegno di legge di stabilità, esso mira a sostenere l'economia nella misura massima compatibile con l'esigenza di avviare il processo di riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto. Tale azione si realizza principalmente attraverso una ricomposizione del bilancio pubblico.

Vorrei prima descrivere brevemente i principali aggregati del disegno di legge; entrerà in seguito nel merito delle priorità del Governo e di alcune misure di particolare rilievo.

Gli interventi complessivamente previsti ammontano a 32,7 miliardi nel triennio (12,4 nel 2014, 9,3 nel 2015 e 11 nel 2016). Essi sono prioritariamente volti al sostegno dell'economia, all'aumento della competitività e dei livelli occupazionali, attraverso l'avvio del processo di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e il rilancio degli investimenti pubblici.

Le risorse reperite nel triennio, individuate in modo tale da minimizzare l'impatto negativo sull'economia, sono pari a 40,7 miliardi. Un quarto del totale dovrà derivare dal processo di revisione della spesa. A regime, dal 2017 tale processo dovrà determinare risparmi pari ad almeno 10 miliardi. Eventuali inferiori risparmi di spesa verrebbero compensati da variazioni di aliquote d'imposta e dalla riduzione di agevolazioni e detrazioni fiscali; per cautela tali risorse sono state contabilizzate tra le maggiori entrate.

Vorrei sottolineare che la valutazione dell'impatto del disegno di legge di stabilità è cauta sotto più punti di vista. Non solo la stima degli effetti di ciascuna singola misura è ispirata a criteri prudenziali, ma il provvedimento non tiene inoltre conto di entrate straordinarie che il Governo programma di realizzare, come quelle connesse con la rivalutazione dell'attivo della Banca d'Italia, il rientro dei capitali dall'estero nonché dei proventi dell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Misure aggiuntive seguiranno in tempi brevi per privatizzare parte del patrimonio pubblico e rendere più competitivo il sistema produttivo. Si intende anche intervenire sulla regolamentazione delle società controllate. Gli ulteriori risparmi derivanti dall'attività di revisione di spesa verranno destinati prioritariamente alla riduzione della pressione fiscale.

Passo adesso a parlare, più in dettaglio, delle spese. La legge di stabilità mira a sostenere l'economia mediante una ricomposizione della spesa pubblica in favore di quella per investimenti produttivi. Il provvedimento mantiene infatti pressoché stabile al livello nominale del 2013 la spesa primaria corrente diversa da quella per le prestazioni sociali in denaro (ossia, sostanzialmente, la spesa per il funzionamento degli apparati pubblici); parallelamente, accresce fortemente le spese in conto capitale, interrompendo un processo di riduzione in atto da anni e dovuto alla tendenza a concentrare sugli investimenti il contenimento della spesa. Le risorse vengono invece adesso concentrate su programmi a sostegno della competitività e delle fasce deboli della popolazione.

Rispetto al quadro a legislazione vigente, la spesa primaria del 2014 aumenta di 3,7 miliardi di euro; l'incremento è sostanzialmente riconducibile alla spesa in conto capitale, in crescita di 3,1 miliardi di euro. In particolare, la manovra interviene sulla disciplina del Patto di stabilità interno con la concessione di maggiori spazi finanziari per spese di investimento e accresce il finanziamento delle infrastrutture. La legge di stabilità interrompe la dinamica flettente degli investimenti delle amministrazioni pubbliche, disponendo un incremento di 2,2 miliardi di euro rispetto al 2013,

in crescita dell'8,1 per cento; la loro incidenza sul PIL tornerebbe a salire dall'1,8 per cento nel 2013, all'1,9 per cento nel 2014.

Per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale sono stanziati 500 milioni di euro. Tale importo verrà accresciuto con le entrate di natura straordinaria, derivanti da alcune operazioni che potrebbero trovare realizzazione nel 2014: ci auguriamo in realtà che questa voce di spesa possa essere significativamente incrementata. La spesa primaria corrente risulterebbe pari a 681,2 miliardi di euro. Rispetto al quadro a legislazione vigente, la spesa corrente sale solo di 0,6 miliardi di euro nonostante si coprano gli oneri delle missioni di pace, della cassa integrazione guadagni in deroga e di vari interventi di carattere sociale. Riteniamo che questo valore potrebbe essere considerato come un livello obiettivo a cui fare riferimento sia nella fase di discussione parlamentare sia per il monitoraggio in corso d'anno: dunque non un vero e proprio tetto, ma un punto da tenere particolarmente d'occhio nel valutare l'andamento della spesa. Rispetto alla spesa primaria corrente stimata per l'anno in corso (672 miliardi di euro), vi sarebbe un aumento di 9,2 miliardi di euro interamente ascrivibile alla crescita della spesa per prestazioni sociali.

L'incidenza della spesa pubblica primaria sul PIL (al netto dei rimborsi di debiti commerciali, che di fatto costituiscono spesa di competenza di altri anni) scenderebbe dal 45,9 per cento del 2013 al 45,5 per cento. Quella della spesa corrente primaria scenderebbe dal 43,1 per cento al 42,5 per cento; si porterebbe quindi, nel 2015 e nel 2016, rispettivamente al 41,5 e al 40,6 per cento. Anche la spesa sanitaria, la cui dinamica è sensibilmente diminuita negli ultimi anni, si riduce in rapporto al prodotto dal 7,1 per cento al 6,8 per cento del 2016. In materia di pubblico impiego il disegno di legge reperisce risorse nette per 1,5 miliardi di euro, in larga misura attraverso il definanziamento dell'indennità di vacanza contrattuale nel periodo 2015-2017, le misure sul trattamento accessorio e per il contenimento del *turn over*. La misura risponde alla necessità di reperire risorse in un quadro difficile, caratterizzato dalla prolungata caduta del livello di attività economica.

In materia di previdenza, ulteriori risparmi derivano dalla revisione dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS (per 4,1 miliardi di euro nel triennio) e dal differimento del trattamento di fine rapporto dei dipendenti pubblici (pari a 1,7 miliardi di euro nel triennio). La scelta è stata assunta in considerazione della necessità di favorire il riassorbimento della disoccupazione giovanile, tenuto conto del fatto che continuare a posticipare l'ingresso nel mondo del lavoro comporterebbe tra l'altro per molti giovani l'impossibilità di conseguire accettabili livelli di tutela previdenziale. Per le amministrazioni centrali la manovra dispone una riduzione delle spese di 1,2 miliardi di euro nel triennio, attraverso la diminuzione dei trasferimenti alle imprese, la razionalizzazione della disciplina dei crediti d'imposta e la riduzione lineare delle spese per consumi intermedi.

La legge di stabilità prevede, inoltre, l'adozione entro il 31 luglio 2014 di misure di revisione della spesa, nonché di ottimizzazione dell'uso

degli immobili tali da assicurare, nel bilancio di previsione per il triennio 2015-2017, una riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche in misura non inferiore a 0,6 miliardi di euro nel 2015 e 1,3 miliardi di euro annui a decorrere dal 2016. Detti obiettivi sono ripartiti tra le amministrazioni statali e quelle territoriali in relazione alla quota di spesa primaria gestita da ciascun sottosettore. La riduzione dovrà avvenire attraverso interventi di razionalizzazione e ridimensionamento delle strutture, riduzione delle spese per beni e servizi e procedure di ottimizzazione nell'uso degli immobili.

Dal processo di revisione della spesa, come già rilevato, ci si attendono inoltre risparmi pari a 3 miliardi di euro nel 2015, 7 miliardi di euro nel 2016 e 10 miliardi di euro nel 2017, necessari per assicurare il raggiungimento degli obiettivi programmatici per l'indebitamento senza gli interventi sulle entrate attualmente previsti nel disegno di legge di stabilità. Nella strategia dell'Esecutivo l'opera di revisione della spesa è la condizione essenziale per poter allentare l'elevata pressione fiscale che grava sulle famiglie e sulle imprese, specialmente sui contribuenti onesti. Dopo un periodo prolungato in cui la spesa era cresciuta a ritmi superiori al PIL, a partire dal 2010 questa tendenza è radicalmente cambiata. Come ho accennato, l'azione di contenimento della spesa va ora proseguita con assoluta decisione, dotandoci di strumenti più raffinati, in grado di discernere natura, finalità e impatto delle diverse voci iscritte nel bilancio. I tradizionali tagli lineari vanno superati.

Il Governo è stato di frequente criticato per non essere riuscito a tagliare significativamente, e in tempi brevi, la spesa pubblica. Sono fermamente convinto che vi siano ampi margini per la razionalizzazione della spesa e per la semplificazione della pubblica amministrazione, preservando la qualità dei servizi offerti mediante un incremento dei livelli di efficienza. Tuttavia gli interventi realizzabili dipendono dall'orizzonte temporale a disposizione. Nel breve periodo i margini per ulteriori significative riduzioni della spesa erano estremamente limitati; al contrario, nel periodo 2015-2017 i risparmi sopra indicati possono essere conseguiti attraverso un radicale e complessivo processo di revisione della spesa. Con la nomina recente del commissario straordinario per la *spending review*, il lavoro avviato dal precedente Governo – che ha già conseguito risultati in termini di razionalizzazione e riduzione della spesa – verrà ampliato e reso più sistematico. Il nuovo commissario lavorerà d'intesa con le amministrazioni interessate, incidendo direttamente sui processi amministrativi e sui meccanismi di formazione delle decisioni di spesa per eliminare sprechi e inefficienze, individuare programmi di spesa di minore priorità e, a parità di risorse, migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini. In virtù di un arco di tempo triennale e stabile, di un più ampio ambito di intervento, della disponibilità di risorse umane e di specifici poteri di ispezione, il commissario potrà promuovere un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari e introdurre criteri permanenti di gestione delle risorse pubbliche basati su costi e fabbisogni *standard*.

La *spending review* consentirà una flessione della pressione fiscale maggiore di quella attualmente indicata nel quadro programmatico, per mezzo punto percentuale del PIL tra il 2014 e il 2016. Risparmi di spesa più ampi di quelli attesi consentirebbero naturalmente un'ulteriore accelerazione del processo di riduzione della pressione fiscale. Al controllo della spesa e, più in generale, alla solidità dei conti pubblici potrà contribuire anche l'ufficio parlamentare di bilancio, introdotto dalla riforma costituzionale, la cui autorevolezza è legata alla piena indipendenza a esso riconosciuta dal legislatore. Tale indipendenza dovrà essere riconosciuta e rispettata da tutti gli attori politici. La nomina di un organo di vertice di elevatissimo prestigio e competenza è in tal senso un primo e cruciale adempimento.

Vengo adesso agli interventi sulle entrate. Il disegno di legge di stabilità definisce per il triennio 2014-2016 sgravi fiscali per 16,5 miliardi di euro (rispettivamente 8,2 miliardi di euro per le famiglie, 6,6 miliardi di euro per le imprese e 1,7 miliardi di euro per le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica); per il 2014 essi ammontano a 4,3 miliardi di euro, dei quali 2,6 miliardi di euro sono destinati alle famiglie (1,6 miliardi di euro riguardano l'IRPEF) e 1,7 miliardi di euro sono destinati alle imprese. Questi interventi rendono possibile l'avvio di un processo di graduale riduzione della pressione fiscale dal 44,3 per cento stimato per l'anno in corso, al 44,2 per cento per l'anno prossimo, fino al 43,7 per cento nel 2016.

Qualora la revisione della spesa conseguisse interamente i risparmi attesi la pressione fiscale nel 2016 risulterebbe prossima al 43 per cento; quindi un punto percentuale in meno rispetto alla situazione attuale.

Il disegno di legge di stabilità reperisce risorse privilegiando interventi che hanno un impatto contenuto sull'economia: aumenta l'imposta di bollo sui conti di deposito titoli e su altri strumenti finanziari; introduce un'imposta sostitutiva per la rivalutazione volontaria dei beni d'impresa e delle partecipazioni e misure per limitare gli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti d'imposta.

Hanno grande rilievo sia la revisione della tassazione delle svalutazioni e delle perdite su crediti degli intermediari finanziari, sia il potenziamento del cosiddetto aiuto alla crescita economica (ACE); misure sulle quali mi soffermerò brevemente in seguito.

Per quanto riguarda le misure a sostegno delle famiglie, nel nostro sistema tributario le aliquote marginali effettive sul reddito delle persone fisiche sono elevate: superano il 30 per cento già a livelli bassi di reddito, ai quali corrisponde un'elevata elasticità dell'offerta di lavoro.

Il disegno di legge di stabilità aumenta e ridefinisce le detrazioni per lavoro dipendente, in modo tale da rendere più graduale la riduzione del beneficio all'aumentare del reddito (soprattutto dopo la soglia di esenzione di 8.000 euro). Lo sgravio fiscale, valutato in 1,7 miliardi annui a regime, favorisce circa 15 milioni di lavoratori con reddito lordo compreso tra 8.000 e 55.000 euro. Esso determina una riduzione dell'aliquota marginale effettiva per i redditi di poco superiori alla soglia di esenzione da un va-

lore superiore al 30 per cento al 27,6. Sotto il profilo redistributivo, i maggiori beneficiari dell'intervento sono i contribuenti delle classi di reddito medio-basse.

Ulteriori sgravi fiscali vengono concessi con la proroga al 2014 delle agevolazioni per i lavori di ristrutturazione edilizia e degli incentivi per la riqualificazione energetica nei termini in cui sono stati riconfigurati e potenziati dal decreto-legge n. 63 del 2013. Dal 2015 è previsto l'avvio di una graduale riduzione dell'ammontare delle detrazioni in coerenza con la natura della misura incentivante.

Le misure a sostegno delle imprese riguardano sgravi volti ad aumentare la competitività delle nostre imprese e a sostenere l'occupazione, in particolare quella giovanile.

Con riferimento al costo del lavoro, vengono ridotti i premi e i contributi INAIL per complessivi 2,6 miliardi nel triennio. Dal 2014 viene inoltre introdotta una deduzione ai fini dell'IRAP del costo del lavoro sostenuto dalle imprese che incrementano il numero dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Si tratta di un'agevolazione importante; va tuttavia ricordato che la struttura dell'imposta rimane valida: grazie a un'ampia base imponibile e a un'aliquota ridotta IRAP risulta poco distortiva.

Viene inoltre rafforzato l'incentivo alla patrimonializzazione delle imprese introdotto nel dicembre del 2011 (ACE), che rende più neutrale la tassazione rispetto alle scelte di finanziamento delle imprese, per uno sgravio complessivo nel triennio pari a 1,4 miliardi. Si tratta di uno strumento efficace per favorire la crescita dimensionale delle imprese e l'innovazione, anche perché totalmente automatico e fruibile senza alcuna complicazione di natura amministrativa. Rispetto ad altri interventi, finalizzati a riconoscere selettivamente *ex post* spese destinate a particolari finalità, l'ACE premia in modo indifferenziato il ricorso dell'impresa al capitale di rischio, indipendentemente dal suo utilizzo.

Infine, la deducibilità ai fini delle imposte sul reddito del 20 per cento dell'IMU relativa ai beni strumentali delle imprese comporta un minore onere per le imprese di un miliardo nel periodo 2014-2016.

Al fine di agevolare l'erogazione del credito alle famiglie e alle imprese viene introdotta una revisione del regime fiscale delle svalutazioni e delle perdite su crediti delle banche, degli altri intermediari finanziari e delle imprese assicurative, in linea con le raccomandazioni dei principali organismi internazionali. La misura determina entrate nette per 2,2 miliardi nel 2014 e un maggiore onere solo negli anni successivi.

Le criticità dell'attuale disciplina delle svalutazioni sono note: quest'ultima è prociclica e molto meno favorevole sia rispetto al trattamento fiscale di altre voci di costo delle imprese sia rispetto alle norme degli altri Paesi; è anche meno favorevole del regime applicabile alle svalutazioni su crediti derivanti dall'apertura di procedure concorsuali, aspetto che genera un incentivo non desiderabile a intraprendere azioni legali contro i creditori. Queste norme penalizzano la competitività a livello internazionale non solo del nostro sistema bancario, ma della nostra intera econo-

mia: determinando infatti maggiori oneri per le banche, rendono più costoso il finanziamento dell'economia.

Vorrei quindi soffermarmi sul finanziamento dei Comuni e sulla revisione della tassazione immobiliare. La revisione della tassazione sugli immobili delineata con il disegno di legge di stabilità contribuisce a dotare il nostro Paese di un adeguato assetto decentrato, caratterizzato da una efficiente distribuzione delle risorse e delle responsabilità di spesa e prelievo tra i diversi livelli di Governo. Tale assetto andrà realizzato tenendo conto delle esigenze di *accountability*, trasparenza, razionalizzazione e semplificazione del prelievo.

In particolare, non sono stati effettuati tagli di risorse agli enti locali ed è stato assegnato ai Comuni un miliardo, attraverso il Fondo di solidarietà comunale, parte del gettito dell'IMU derivante dai fabbricati classificati nel gruppo catastale D riservato allo Stato. Per aumentare l'autonomia finanziaria dei Comuni sono stati potenziati nel medio periodo i margini di discrezionalità nella gestione e nell'amministrazione del tributo, con un maggiore coinvolgimento degli enti nelle attività di contrasto all'evasione e all'elusione dei tributi locali. Inoltre, per la prima volta è stato esplicitamente previsto che una quota non inferiore al 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale sia ripartita sulla base dei fabbisogni *standard*. Tale previsione normativa avvia l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009 in merito alla sostituzione del criterio della spesa storica con quello più efficiente dei costi e dei fabbisogni *standard*.

Con il disegno di legge di stabilità, viene abolita l'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie assimilate nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Contestualmente è stato introdotto un tributo sui servizi comunali, che graverà su coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibite. Il nuovo tributo sui servizi comunali si articola in due componenti: la prima è la tassa sui rifiuti (TARI), finalizzata alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati; la seconda è la tassa sui servizi indivisibili (TASI).

Ai fini di non aumentare il prelievo fiscale complessivo sui contribuenti vengono, inoltre, previsti limiti alla manovrabilità complessiva dei Comuni sulla tassa sui servizi indivisibili e sull'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Per l'anno 2014, l'aliquota massima relativa all'abitazione principale non può eccedere il 2,5 per mille.

Il confronto tra la TASI e le imposte contemplate nell'attuale ordinamento deve prendere in considerazione non soltanto l'IMU, ma anche la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Il gettito previsto dalla TASI ad aliquota *standard* (1 per mille) pari a circa 3,7 miliardi è quindi inferiore al gettito pari a circa 4,7 miliardi oggi garantito – ad aliquota *standard* – dall'IMU sull'abitazione principale e dalla TARES sui servizi indivisibili, entrambe abolite. Il minor gettito per i Comuni è compensato dai trasferimenti dello Stato.

La revisione della tassazione degli immobili va nella direzione di rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto

forma di servizio locale, requisito fondamentale per l'efficienza di un assetto decentrato. Ne beneficerà la visibilità dell'imposta per gli elettori, che potranno tenerne conto al momento del voto, al momento di scegliere dove risiedere. Va infatti considerato che la qualità dell'amministrazione locale e gli investimenti da essa effettuati si riflettono sul valore degli immobili. In quanto responsabili della tassazione immobiliare, i Governi locali saranno incentivati a erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente perché questo tenderà ad accrescere le loro entrate.

Vorrei ora svolgere alcune considerazioni conclusive. I risultati conseguiti dalle politiche di risanamento della finanza pubblica negli ultimi anni e i segnali sempre più diffusi di ripresa dell'economia consentono di avviare una nuova fase delle politiche di bilancio orientata, oltre che al completamento dell'azione di consolidamento dei conti pubblici, al sostegno della crescita e dell'occupazione.

Occorre assicurare continuità all'azione di contenimento della spesa primaria; al contempo va invertita la tendenza alla contrazione della spesa per investimenti, che anzi va incrementata e resa maggiormente selettiva, concentrandola su obiettivi di carattere strategico e su interventi di immediata attuazione. La chiusura della procedura per i disavanzi eccessivi consente di riguadagnare la fiducia dei mercati, a patto di coniugare le riforme strutturali orientate alla crescita con una stabile e progressiva riduzione del debito pubblico. Le regole europee, di cui occorre saper utilizzare con intelligenza i margini di flessibilità, e la nostra riforma costituzionale rappresentano un sostegno al cammino intrapreso.

Sul versante della spesa, i tradizionali tagli lineari vanno sostituiti con politiche di revisione, razionalizzazione e riqualificazione della spesa che assicurino un utilizzo maggiormente efficiente delle risorse disponibili. Di qui la centralità del ruolo attribuito al processo di revisione della spesa: il lavoro tecnico dovrà però accompagnarsi a precise scelte di carattere politico. Le autonomie territoriali vanno coinvolte e responsabilizzate sia sul versante del risanamento finanziario sia su quello della crescita economica. In questo quadro va riconsiderato il Patto di stabilità, in modo da renderlo uno strumento efficace al servizio dello sviluppo del Paese. Un primo passo in tale direzione è rappresentato dall'allentamento del Patto per consentire maggiori investimenti e il pagamento dei debiti in conto capitale. In prospettiva il Patto andrà superato, nel quadro del nuovo assetto definito con la riforma costituzionale.

Le risorse che si renderanno via via disponibili saranno destinate alla riduzione della pressione e del cuneo fiscale: il carico fiscale che grava oggi sulle imprese e sui lavoratori va significativamente ridimensionato perché rappresenta un notevole ostacolo alla crescita. Allo stesso tempo occorre investire sulla produttività del sistema economico, proseguendo, a tutti i livelli, l'azione riformatrice avviata in questi ultimi anni. La Banca mondiale ha diffuso oggi il rapporto annuale sulle condizioni per fare impresa (il cosiddetto *Doing Business* 2014). Quest'anno – per la seconda volta da diversi anni – il rapporto segnala un miglioramento per l'Italia, che pure continua a collocarsi in una posizione relativamente arre-

trata nelle graduatorie internazionali. Resta molto da fare: sono ampi i margini per riforme in grado di accrescere la competitività dell'economia italiana senza oneri per la finanza pubblica.

Mentre l'impostazione generale della manovra è apparsa in larga misura condivisa, sono state espresse invece riserve, da parte di rappresentanti delle forze politiche e sociali, riguardo alle dimensioni dell'intervento relativo al cuneo fiscale. Ne siamo consapevoli, ma abbiamo ritenuto opportuno spalmare le risorse disponibili nell'arco di un triennio in modo da dare un segnale di continuità alle famiglie e alle imprese. Sulla distribuzione di queste risorse la legge di stabilità è ovviamente aperta al contributo del Parlamento. Il Governo pone come unico limite il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica condivisi in sede europea. Su questo punto va fatta la massima chiarezza. Poiché nessuno ipotizza di finanziare gli interventi per la riduzione del cuneo fiscale aumentando il disavanzo, chi è favorevole a misure più incisive dovrebbe indicare quali spese ridurre ovvero su quali maggiori entrate fare affidamento. In mancanza di ciò il Paese verrebbe esposto al rischio di tensioni sui mercati finanziari e dell'apertura di una nuova e più gravosa procedura per i disavanzi eccessivi.

Il Governo ha verificato la possibilità di procedere da subito a misure più incisive sul lato della spesa ma, alla fine, anche in seguito alla verifica dell'impatto dei provvedimenti adottati in materia, i cui effetti non risultavano spesso ancora esauriti, ha ritenuto, come ho già accennato, che fosse opportuno rinviare a interventi mirati e selettivi più consistenti riduzioni della spesa pubblica. Per quanto riguarda invece la possibilità di reperire ulteriori risorse dal lato delle entrate, il Governo ritiene che eventuali entrate di carattere straordinario possano essere utilizzate per rafforzare il pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche. Se il Parlamento, nel rispetto dei principi e dei criteri sui quali è basata la legge di stabilità, saprà individuare valide alternative, il Governo non avrà alcuna difficoltà a seguirlo.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Ministro per il suo intervento e invito i colleghi che intendono intervenire ad essere concisi nelle loro domande.

MARCHI (PD). Signor Ministro, la ringrazio per la sua esposizione e per l'illustrazione della legge di stabilità. Voglio innanzitutto affermare che condivido l'orientamento e la direzione di marcia contenuti nella legge di stabilità, che è orientata alla crescita e allo sviluppo e che segna – in particolare sui temi del cuneo fiscale e del patto di stabilità interno, in relazione agli investimenti – una netta differenza rispetto alle precedenti manovre di finanza pubblica. Esiste poi un problema di dimensioni degli interventi, come ha affermato lo stesso Ministro, credo soprattutto con riferimento alla possibilità di aumentare l'importo dell'intervento sul cuneo fiscale (anche tenendo conto dell'ambito triennale) e di alcune voci relative alla spesa sociale. Penso in particolare alla questione della non auto-

sufficienza e mi limito a dire che la mia Regione, l'Emilia Romagna, per questo tema mette a disposizione risorse più ampie di quanto viene fatto a livello nazionale. C'è quindi un'esigenza veramente forte per ciò che riguarda tale problematica.

Vorrei dunque rivolgere al Ministro alcune domande. Innanzitutto vorrei sapere se ritiene che ci sia uno spazio di intervento in materia di lotta all'evasione fiscale attraverso forme più accentuate di tracciabilità dei pagamenti. Crede inoltre che ci siano spazi per prevedere maggiori entrate derivanti dall'imposizione sulle rendite finanziarie, anche tenendo conto di ciò che si sta muovendo in Europa, che possano permettere di ridurre ulteriormente le tasse sul lavoro e sulle imprese? Da questo punto di vista ritengo opportuno che si prevedano degli *step*, nel corso del tempo, in cui fare il punto su ciò che si è recuperato strutturalmente attraverso la lotta all'evasione fiscale o attraverso altri strumenti come la revisione delle agevolazioni fiscali, affinché si possa decidere, in quel momento, di aumentare la dimensione dell'intervento sul cuneo fiscale.

Per quanto riguarda la *spending review*, ovvero la revisione della spesa, credo che, come ha detto il Ministro, non si tratti solo di una questione tecnica, ma che sia anche una questione di scelte politiche. Ritengo in particolare che ciò sia vero, non solo per quanto riguarda i livelli locali, ma anche per l'organizzazione dei Ministeri, le loro modalità di spesa e le disposizioni legislative che nei vari Ministeri producono spesa. Credo che da questo punto di vista ci sia bisogno di un piano di lavoro, che Governo e Parlamento devono approntare insieme. L'indagine conoscitiva sul sistema sanitario avviata presso la Camera dei deputati può costituire un percorso utile, che deve portarci ad offrire indicazioni concrete, attraverso un lavoro congiunto, che valuti la situazione in ogni settore e cerchi di individuare delle modalità di intervento strutturale che, proprio in quanto tali, non possono essere solo tecniche, ma hanno bisogno di scelte politiche.

Signor Ministro, per ciò che riguarda il tema dei pagamenti della pubblica amministrazione le chiedo quando ritiene sia possibile avere il censimento definitivo dei debiti e – soprattutto per quanto riguarda la parte in conto capitale, che incide anche sull'indebitamento – vorrei sapere qual è la previsione di spesa per arrivare a metterci in pari rispetto a tale questione, a cui è stata data priorità nella presente legislatura.

Infine, visto che sul tema delle pensioni c'è comunque una sofferenza – essendo previsti interventi sulle indicizzazioni, che modificano l'assetto previsto in precedenza, sostanzialmente attraverso dei tagli – e dal momento che rimangono aperte alcune questioni come quella relativa ai cosiddetti lavoratori esodati, chiedo al Ministro se non ritiene opportuno che il Parlamento e il Governo facciano il punto della situazione a proposito dei risparmi derivanti dalla riforma Fornero in materia previdenziale. La relazione tecnica fornisce delle cifre, con riferimento all'anno 2019, mentre l'INPS ne ha fornite altre con riferimento al 2021. Anche considerando il medio termine, credo che sarebbe opportuno avere il quadro della situazione, anche per capire se da ciò potranno derivare delle risorse che con-

sentiranno di affrontare alcuni dei temi riguardanti tale settore dall'interno e non attingendo risorse dalla fiscalità generale.

PALESE (*PdL*). Signor Presidente, do atto al Governo dello sforzo fatto con il disegno di legge di stabilità. Vorrei però sapere se il Governo intende intervenire e in che misura in riferimento alla nettizzazione del Patto di stabilità sui fondi strutturali. La stragrande maggioranza delle risorse e degli investimenti sono nella legge di stabilità (54 miliardi di euro tra il 2014 e il 2020), però se eroghiamo queste risorse alle Regioni per l'attuazione dei programmi, queste non possono essere spese. Ove ciò non fosse possibile, vorrei sapere se c'è l'intendimento del Governo di evitare le sanzioni, fosse altro per non dare alibi alle Regioni che non spendono queste risorse perché non si rispetterebbe il Patto di stabilità, risorse che sono comunque importanti per le rendicontazioni ai fini del finanziamento.

In attesa della ripresa della crescita del PIL, non potendo inasprire la fiscalità perché siamo ai livelli massimi, il problema è il contenimento. Si nota un disegno che è partito con il cosiddetto decreto del fare, con poteri straordinari al commissario della *spending review*, il dottor Cottarelli, però con timidezza si sposta troppo avanti; ci sono già degli studi pronti, come quello di Giarda per 100 miliardi e gli incentivi previsti da Giavazzi. Non partiamo quindi dall'anno zero. Il Governo ha intenzione di procedere secondo i bisogni del Paese e la necessità di risorse per lo sviluppo, la crescita e l'occupazione, oppure continueremo a traccheggiare come si è fatto in tutto questo periodo?

Per quanto riguarda i beni immobili e finanziari confiscati, va bene tutto ciò che funziona con Don Ciotti, ma il Governo dovrebbe cercare di mettere a buon uso tutto il resto, che secondo le stime ammonta a 23 miliardi di euro. Vorrei fosse chiarito questo aspetto, visto che in merito c'è stata un po' di trascuratezza nel passato.

Per quanto concerne l'abolizione delle Province, il Governo ha fatto il suo dovere al 50 per cento, prevedendo la norma costituzionale, che è l'unica cosa che serve. Senza entrare nel merito, vorrei sapere se sul disegno di legge costituzionale, richiesto dall'Europa e sbandierato all'Europa perché si è contrattata a suo tempo l'abolizione delle Province, il Governo vuole mettere la procedura d'urgenza o se dobbiamo mantenere questo esercito, con le giunte provinciali che ogni volta che si riuniscono spendono ed è tutta spesa pubblica.

Per quanto riguarda i costi *standard* della sanità, non è meglio applicare sul problema il CONSIP, visti gli ottimi risultati che sta dando?

Vorrei poi sapere se in alcune Regioni si è fatto qualche passo avanti con il commissariamento e con i piani di rientro. Quelle Regioni, ma anche tutto il resto, erano in rianimazione e sono andate in terapia intensiva. Se escono fuori dalla procedura, ci vuole un nonnulla perché il tutto possa sfuggire, visto che ciò che è stato fatto è stato imposto in maniera occasionale e non strutturale e consolidata. In quel caso il Governo ha inten-

zione di individuare altri strumenti di controllo al di là del commissariamento?

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Signor Ministro, anch'io sottolineo la direzione di marcia, gli aspetti positivi e alcuni aspetti innovativi di questo disegno di legge di stabilità, che il Ministro ha sottolineato. In queste audizioni abbiamo spesso sentito da parte di molti timore per un eccessivo ottimismo sul quadro macroeconomico che fa da sfondo alle varie misure. È emerso in particolare il timore che in realtà il dato dell'1 per cento, soprattutto per il 2014, e poi a crescere, alla luce di una serie di previsioni di cui oggi si dispone, sia eccessivamente ottimistico. Si esprime segnatamente preoccupazione che l'impatto sulla domanda interna possa non essere così efficace nello specifico per gli investimenti.

A questo riguardo le vorrei chiedere, proprio per fugare questi dubbi e cercare di rafforzare quello che già c'è in questa legge di stabilità a favore degli investimenti pubblici, ma anche privati perché il motore della crescita è anche e soprattutto lì, cosa può dirci circa la possibilità di rafforzare l'intervento pubblico nelle forme di garanzia degli investimenti. È già previsto un rafforzamento del Fondo di garanzia per 1,8 miliardi. Abbiamo sentito, sia dal mondo delle imprese sia dal mondo finanziario, una forte perorazione per incrementare tale intervento, immaginando uno strumento nazionale di garanzia che avrebbe un effetto moltiplicativo molto forte e costerebbe relativamente poco in termini di risorse. Le chiedo quindi come verrebbe valutata la possibilità di rafforzare questo intervento, che già è stato contemplato, perché questo verrebbe infatti incontro ad una forte domanda che oggi viene dalle imprese e potrebbe dare più forza agli investimenti e, quindi, alla domanda interna raggiungendo quello che oggi alcuni vedono come un dato eccessivamente ottimistico.

Lei ha poi sottolineato – e sono assolutamente d'accordo – che in realtà la crescita non è spesa pubblica, ma un contesto che stimola investimenti, soprattutto un contesto che in Italia stimola la qualità della crescita. Abbiamo bisogno non solo di produrre di più, ma di produrre meglio cose, beni e servizi. La ricerca e l'innovazione sono i grandi motori di questa crescita, ma sono anche le grandi assenti di questa legge di stabilità. Si fa cioè fatica ad intravedere un provvedimento significativo che possa in qualche modo favorirle per quello che compete all'intervento pubblico. Le chiedo le ragioni di questa non sottolineatura e se non sia il caso di pensare a strumenti, nell'ambito di quello che lei diceva, per trovare le risorse «prendendole da» e «investendole in». La ricerca e l'innovazione rappresentano un grande comprato da cui dipende poi la possibilità del rilancio della crescita. Le chiedo perciò una sua valutazione al riguardo.

BOBBA (PD). Vorrei anzitutto ringraziare il Ministro per la sua presenza. Desidero porre quattro questioni puntuali. Un giornale importante oggi titola: «Prima casa: tornano le detrazioni». C'è qualcosa di vero nelle

proposte del Governo? Non vi eravate accorti prima che con il nuovo sistema pagano di più le famiglie con redditi bassi e componenti numerosi?

La seconda domanda. Va bene l'alleggerimento di un miliardo di euro sul patto di stabilità per i Comuni, ma vorrei capire – perché non mi è chiaro – se nella norma è compresa anche la non applicazione del patto di stabilità per i Comuni sotto i 1.000 abitanti, dal 1° gennaio 2014.

La terza questione riguarda il 5 x 1.000 dell'IRPEF. Al Governo ci sono l'onorevole Letta e l'onorevole Lupi, che erano paladini della stabilizzazione di tale previsione e della rimozione del tetto alle risorse da destinare. Nella norma di finanziamento di quest'anno, però, non è prevista la stabilizzazione e il tetto è più basso di quello previsto per lo scorso anno: forse bisognerebbe rimettere mano alla norma.

Infine, vorrei rivolgere un'ultima domanda sulla *Tobin Tax*: l'anno scorso nella legge di stabilità è stata introdotta una tassazione parziale sulle transazioni finanziarie. Vorrei sapere, se ci sono dei dati, che effetto ha avuto tale tassazione. Insieme ad altri colleghi, come l'onorevole Marcon – qui presente – l'onorevole Giorgetti ed altri, intendiamo proporre una revisione di tale la norma, introducendo una tassazione maggiore, pari allo 0,05 per cento, su tutte le transazioni. Forse da tale previsione potrebbero arrivare le risorse che in qualche modo mancano all'appello.

MARCON (*SEL*). Desidero ringraziare il signor Ministro per la sua illustrazione. Diamo un giudizio critico e negativo su questa legge di stabilità, come hanno già fatto in questi giorni anche alcune forze sindacali, sociali ed economiche del nostro Paese. A nostro avviso, si tratta di una legge di stabilità insufficiente, modesta, che non riuscirà a stimolare la crescita di cui il Paese ha bisogno.

Vorrei soffermarmi molto brevemente su due questioni, la prima delle quali è di carattere generale. Vorrei infatti leggere il disegno di legge di stabilità insieme alla Nota di variazioni del DEF. Ci sono infatti delle previsioni che riguardano sia la crescita del PIL che la diminuzione dello *spread*. C'è la previsione di una diminuzione dello *spread* fino a 100 punti base nell'arco di due anni e c'è una previsione di crescita del PIL sostanzialmente allineata alla media europea, quando sappiamo che negli ultimi anni il nostro PIL si è discostato notevolmente da tale media. Chiedo dunque sulla base di quali valutazioni e di quali previsioni avete fatto questa stima, che naturalmente incide molto sull'impatto delle politiche che il Governo intende seguire e che presuppone uno scenario ottimistico, di cui francamente non vedo le basi.

Vorrei inoltre chiederle, visto l'effetto molto modesto dell'impatto della misura sul cuneo fiscale sulle famiglie e sui lavoratori (tra l'altro solo su alcuni di essi: ricordo che sono esclusi i lavoratori autonomi, i precari e i pensionati) se non sarebbe stato meglio utilizzare i fondi che vengono stanziati nei prossimi tre anni per altre misure di sostegno ai consumi e alla domanda interna, attraverso una politica di investimenti pubblici, di cui il Paese ha drammaticamente bisogno. Concordo con quanto dice, ad esempio, il vice ministro dell'economia e delle finanze Fassina,

che sostiene che abbiamo bisogno non di restringere ancora la spesa pubblica, ma di utilizzarla in modo virtuoso per rilanciare l'economia, altrimenti la depressione economica sarà inevitabile.

Per ciò che riguarda infine la sanità, il Presidente del Consiglio aveva solennemente dichiarato, il giorno prima della presentazione della legge di stabilità, che essa non contiene tagli in tale settore: sappiamo invece che nel 2015 e nel 2016 si prevede un taglio di 1 miliardo e 150 milioni di euro per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Mi chiedo come si concili questa dichiarazione così solenne con il fatto che c'è un altro miliardo di euro di tagli, di cui i cittadini dovranno pagare il conto.

PRESIDENTE. Invito il ministro Saccomanni a rispondere a questa prima serie di domande.

SACCOMANNI, *ministro dell'economia e delle finanze*. Grazie signor Presidente, risponderò alle domande nell'ordine in cui mi sono state rivolte.

Il senatore Marchi ha indicato alcuni punti di intervento futuro, *in primis* relativamente allo spazio per la lotta all'evasione fiscale.

In questi ultimi tempi il quadro internazionale sulla lotta all'evasione si è molto rafforzato e confidiamo molto sui meccanismi di informazione automatica dei dati che dovremo mettere in piedi, sia a livello europeo, sia a livello dei Paesi dell'OCSE, sia anche a livello globale, secondo quanto emerso nelle ultime riunioni internazionali. Certamente le misure che rafforzano la tracciabilità dei pagamenti, da questo punto di vista, sono importanti e le terremo in considerazione. Credo che sia altresì necessario prevedere in questo campo una riduzione del ruolo del contante nei pagamenti, posto che i due aspetti sono strettamente connessi: la tracciabilità si ottiene soltanto attraverso l'utilizzo di canali rilevabili. Questo è un punto su cui l'Italia resta ancora indietro e sicuramente è un punto su cui vogliamo intervenire. C'è assolutamente disponibilità a fare il punto sui progressi che potranno essere realizzati nella lotta all'evasione. Come ho già indicato in altre occasioni, vorremmo anzi far sì che la lotta all'evasione sia un qualcosa di quantificabile *ex ante*; che questo *tax gap* possa essere determinato e si possa dare quindi conto di cosa viene fatto anno per anno.

Per quanto riguarda la *spending review*, come ho già detto, sono convinto che ci sia la necessità di fare delle scelte politiche. Ricordo che la *spending review* si articolerà sull'attività del commissario straordinario, ma anche del Comitato interministeriale, che sarà presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la presenza del Vice Presidente del Consiglio, di chi vi parla, del Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento delle attività di Governo e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. È dunque in quella sede che vogliamo dare al commissario straordinario delle indicazioni politiche forti. Comunque il commissario straordinario si è impegnato a presentare entro la metà di novembre un piano di lavoro dettagliato, che discuteremo nell'ambito del Governo. Ho anche detto al dottor Cottarelli che sarebbe op-

portuno da questo punto di vista avere contatti con i Presidenti delle Commissioni parlamentari più rilevanti per avere la possibilità di raccoglierne le indicazioni. La sua missione comunque è intervenire sui Ministeri e sugli enti locali attraverso un'attività sistematica di individuazione dei fabbisogni *standard*, dei costi *standard*, eccetera.

Per quanto riguarda il censimento dei debiti e le quote in conto capitale, purtroppo il censimento non è ancora completato, perché non arrivano i relativi dati. Abbiamo però qualche indicazione nel senso che qualche meccanismo va raffinato. Credo di aver citato in precedenza, quando ho illustrato la mia relazione, una cifra errata a proposito dell'importo effettivo dei pagamenti che abbiamo effettuato: ciò che è stato effettivamente pagato ammonta a 13,8 miliardi di euro. Risulta però che ci sono alcune Regioni (che per il momento non nomino, ma che dovremo comunque convocare al Ministero per chiarire cosa succede) che non hanno ottenuto risorse perché non le hanno neanche richieste. Sembra un po' strano che nel clamore di una situazione in cui tutti lamentano di non ricevere il pagamento di fatture scadute ormai da tempo, quando poi si tratta di passare all'incasso nessuno si faccia avanti. Questo è un dato significativo, che va senz'altro chiarito. Temo che ci sia un problema di distinzione tra debiti fuori bilancio e debiti di bilancio, ovvero che molte di queste persone che vantano crediti nei confronti della pubblica amministrazione hanno forse fornito dei servizi fuori bilancio agli enti creditori. Su questo aspetto stiamo facendo un lavoro costante, ne diamo conto con periodicità e abbiamo un'interazione ormai collaudata con gli enti debitori.

Per quanto riguarda le pensioni, parliamo spesso con il ministro Giovannini di fare il punto sulla riforma Fornero; credo che sia importante farlo perché ci sono dei problemi che abbiamo dovuto affrontare, come la modifica delle indicizzazioni, ed abbiamo certamente la necessità di chiarire le dimensioni effettive della questione.

L'onorevole Palese mi ha rivolto una domanda sulla *spending review*; posso assicurargli che gli studi e i lavori che sono stati fatti precedentemente dal professor Giarda e da altri, tra cui il professor Giavazzi, sono stati finora presi in considerazione. Del resto, la spesa complessiva primaria si è effettivamente ridotta in questi anni, anche per effetto di questi lavori perché ci sono stati dei tagli effettivi, molto spesso di carattere lineare, che hanno colpito senza una chiara individuazione dell'impatto delle conseguenze. Del resto, il nuovo commissario straordinario ha già incontrato il professor Giarda e credo abbia in animo di incontrare il professor Giavazzi a breve e quindi si farà pienamente conto dei lavori che sono stati fatti.

Temo invece di non essere in grado di dare una risposta su cosa succederà ai beni confiscati e sulle ragioni per cui essi non vengono messi a buon uso; mi riprometto però di darle una risposta separatamente.

Per quanto concerne l'abolizione delle Province, sono sempre stato un fautore di questa misura. In Banca d'Italia ho maturato una certa esperienza sulla chiusura dei nostri uffici provinciali; so che è un lavoro da

certosino perché bisogna investire molto tempo per convincere tutte le strutture locali e per trovare dei correttivi per gestire i problemi che emergono con la chiusura di certi uffici. Per quanto è in mio potere sarò favorevole a che su questo fronte si proceda in via d'urgenza.

Per quanto riguarda i costi *standard*, il ruolo della CONSIP è molto importante; ce ne stiamo avvalendo e continueremo ad avvalercene perché certamente darà un contributo. Ci sono però aspetti che vanno al di là delle competenze della CONSIP. Quindi dobbiamo certamente integrarla con questa normativa più generale sul controllo e sulla revisione della spesa e ciò si applicherà anche alla spesa sanitaria, al di là della questione dei commissari.

Il senatore Guerrieri Paleotti ed anche l'onorevole Marcon hanno parlato del quadro macroeconomico che pare un po' ottimistico. Lo abbiamo detto apertamente; visto che si tratta di uno scenario previsivo, facciamo come fanno di solito i previsori, che dicono quali sono i rischi. Si tratta di uno scenario che presenta qualche rischio: potrebbe esserci un'interruzione delle politiche di risanamento; un processo non sostenuto di riforme strutturali che è altrettanto importante; un rischio di instabilità politica. Tutto questo viene detto chiaramente. Assumendo però che queste cose non si realizzino, non mi pare che lo scenario sia così ottimistico. In effetti, nella nota di aggiornamento del DEF ipotizzavamo un tasso di crescita dell'uno per cento rispetto allo 0,7 per cento che viene da tutti stimato. Dall'esame delle previsioni che erano state fatte da questi previsori ci sembrava che costoro non tenessero nel debito conto e l'impatto delle riforme, che diversi previsori internazionali cominciano a riconoscere che possa avere un contributo sul PIL, e soprattutto l'impatto dei pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni. Ho constatato personalmente, parlando con la gente, che si pensa che questa misura è stata approvata, ma non venga attuata, laddove, in realtà, abbiamo delle indicazioni che ciò viene fatto.

Per quanto riguarda il 2014, il modello econometrico del Tesoro prevedeva un ulteriore e piccolo aumento dello 0,1; siamo quindi a livelli minimali. Da questo punto di vista, se – come io mi auguro e penso venga confermato – la crisi globale che ha comportato questi gravi effetti recessivi sull'economia a livello mondiale è ormai finita, non è del tutto assurdo ipotizzare un ritorno a tassi di crescita più normali di quelli che abbiamo vissuto, anche prima della crisi. Bisogna comunque fare un grosso sforzo di riforma strutturale soprattutto nei campi dell'istruzione, della giustizia e della pubblica amministrazione.

Il senatore Guerrieri Paleotti ha parlato altresì della questione del sostegno agli investimenti. Lo strumento nazionale di garanzia è certamente interessante e valido. Abbiamo ricevuto anche noi numerose sollecitazioni da Confindustria e dalle banche perché esso ha obiettivamente un impatto inizialmente non trascurabile sulla finanza pubblica, in aggiunta a quello che abbiamo già fatto, salvo poi che le garanzie siano effettivamente attuate (su questo punto ho intenzione di fare una riflessione approfondita). Peraltro, ancora una volta non è che tutti i fondi messi a disposizione

siano stati completamente utilizzati. C'è sempre questo divario tra offerta e domanda.

Per quanto concerne la crescita, abbiamo esentato l'educazione e la ricerca da qualsiasi forma di taglio e questo in un'ottica di bilanci serrati è già qualcosa.

Per quanto riguarda l'aiuto per la crescita economica (ACE), spero effettivamente che la ricerca sia intesa non solo come promozione per le università e i centri di ricerca, ma come strumento che, rafforzando la base di capitale delle imprese, venga da queste utilizzato per fare un po' di innovazione tecnologica perché solo così possono diventare più competitive.

L'onorevole Bobba mi ha rivolto delle domande molto specifiche sulle detrazioni. È un tema che potremmo definire estremamente *sensitive*. Noi abbiamo fatto un certo tipo di simulazioni e di discussioni all'interno del Governo, abbiamo assunto questo tipo di decisione e credo che a livello aggregato la conclusione comporta un onere inferiore a quello precedente, se si tiene conto di tutti gli strumenti e di tutte le componenti. Non è quindi escluso che si debba ritornare alle detrazioni.

Sull'applicazione del Patto di stabilità interno per i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti, confesso che non sono in grado di dare una risposta ed anche su questo tema mi riservo di fornire qualche indicazione successivamente.

Per ciò che riguarda la *Tobin Tax* e i dati che abbiamo a disposizione fino ad ora, ricordo che si tratta di un'imposta entrata in vigore da poco tempo. Come Paese che emette un grosso ammontare di debito pubblico, eravamo preoccupati che tale tassa potesse rendere più difficoltoso il collocamento del debito pubblico o comportare delle forme di distorsione o di aggiramento, che potessero poi avere degli impatti negativi sulle nostre capacità. Inoltre, la questione è in discussione a livello europeo e anche i Paesi che l'avevano promossa, tra i quali c'era *in primis* la Germania, ma anche la Francia, mi sembra che adesso stiano facendo macchina indietro. Abbiamo introdotto questa norma perché c'era un impegno in questo senso, sia con il Parlamento italiano sia a livello comunitario. Credo che siamo stati abbastanza cauti nell'ipotizzare l'impatto sul gettito. Confesso che vedrei con qualche preoccupazione una revisione unilaterale di tale imposta al di fuori di quanto sta emergendo a livello europeo. Se infatti diventiamo i più severi su questo fronte, rischiamo effettivamente l'aggiramento.

Con l'occasione vorrei spendere alcune parole sulla questione relativa alle rendite finanziarie. Bisogna intendersi: abbiamo introdotto un aggravio di imposta sulle gestioni dei titoli, che di solito sono fatte dai gestori più sofisticati e quindi indirettamente colpiscono le rendite finanziarie, ma la grande massa di quella che potrebbe essere la «base imponibile» rendite finanziarie è in realtà costituita dagli interessi sui depositi bancari e postali e sui titoli del debito pubblico. Anche su questi ultimi c'è un'imposta molto bassa, pari al 12,5 per cento, che bisognerebbe alzare. Si tratta però di un elemento che potrebbe generare qualche problema di gestione

del debito pubblico. Inoltre, da questa tassa sono esenti gli investitori internazionali: se quindi lo scopo è quello di far pagare le tasse ai non residenti, non è questo il modo. Si tratta di una materia complessa, su cui comunque siamo sempre pronti ad una riflessione.

Infine l'onorevole Marcon condivideva il fatto che vi sia un eccessivo ottimismo sulle stime di crescita. Credo di avere in parte già risposto su tale questione. Per quanto riguarda lo *spread* con i titoli tedeschi, prevediamo che esso scenda a 100 punti base nel 2017: quindi ci vuole ancora un bel po' di tempo. Ricordo però che, fino al 2007, lo *spread* era al di sotto di 50 punti base ed è stato anche inferiore a questi livelli. È vero che forse ciò rifletteva una condizione di eccessiva liquidità internazionale e di euforia finanziaria, ma ricordo che oggi la Francia, che ha un debito pubblico più basso di quello italiano ma un *deficit* più alto, paga uno *spread* di circa 45 punti base rispetto ai titoli del debito tedesco, mentre il differenziale tra titoli italiani e tedeschi è di 230-240 punti base: siamo quindi ad un valore pari a quattro volte il livello della Francia. Evidentemente la Francia è un Paese con un'amministrazione più efficiente, ma ha anche problemi strutturali da risolvere, che la stessa Commissione europea non ha mancato di notare: ad esempio, sulla riforma delle pensioni i francesi sono molto indietro rispetto a quanto è stato fatto da noi e anche su altre riforme strutturali c'è molto da fare. Per carità, non pretendiamo di arrivare ai livelli francesi, ma non mi sembra esagerato pensare di arrivare a livelli doppi, anziché quadrupli, rispetto alla Francia.

L'onorevole Marcon ha parlato anche della norma sul cuneo fiscale, che evidentemente ha un impatto modesto e ne siamo consapevoli. Avevamo cominciato a fare simulazioni per importi molto più grandi, anche sulla scorta delle indicazioni provenienti dalle parti sociali, ma abbiamo visto che sarebbe stato estremamente difficile, nei brevi tempi a disposizione, attuare questo tipo di intervento. Siamo disponibili a ridiscutere con il Parlamento l'allocazione di questi fondi, cercando eventualmente di favorire i nuclei familiari più numerosi o facendo interventi di carattere più mirato su particolari obiettivi. Sottolineo ancora una volta che ritengo abbastanza insolito aver preso l'impegno di confermare questa misura per tre anni consecutivi. Ritengo sia infatti la prima volta che stabiliamo un intervento sul cuneo fiscale per tre anni consecutivi e ci auguriamo che ciò possa avere effetti più rasserenanti.

Sulla politica degli investimenti pubblici abbiamo fatto ciò che potevamo fare. In particolare, abbiamo dato la possibilità di effettuare investimenti in conto capitale, in deroga al patto di stabilità interno, poiché abbiamo l'indicazione del fatto che ci sono molti progetti di rapida attuazione che possono essere attuati dai Comuni e dalle amministrazioni locali, che hanno un significato importante sul piano della sistemazione idrogeologica del territorio o della riparazione di edifici pubblici e scuole. Ci auguriamo quindi che ci sia un sostegno immediato a tali investimenti, oltre che a quelli di carattere infrastrutturale.

Infine, onorevole Marcon, per quanto riguarda la sanità credo che il Presidente del Consiglio si riferisse all'anno 2014. Su questo confesso che

al nostro interno c'è stato, in effetti, un certo dibattito. Si tratta però di tagli che sono comuni a tutta l'attività della pubblica amministrazione. Credo di aver risposto a tutte le domande che sono state poste fino ad ora.

COMAROLI (*LN-Aut*). Signor Ministro, desidero rivolgerle tre domande schiette. In primo luogo, le chiedo un'opinione sul fatto che sono previste risorse per agevolare le assunzioni e si assegnano contributi alle imprese che assumono. Vista però la difficoltà delle imprese in questo periodo ad avere commissionati dei lavori è ovvio che non possono assumere. Secondo lei, non sarebbe opportuno dirottare queste risorse per l'abbattimento del carico fiscale delle imprese, che quindi diventerebbero più competitive, innescando così un circolo virtuoso, il cui sbocco sarebbe la possibilità di effettuare nuove assunzioni?

La seconda domanda riguarda i costi *standard*. Ho rivolto questa mattina la medesima domanda ai rappresentanti della Corte dei conti, che hanno descritto la seguente situazione. Si parla tanto di costi *standard*, che sono considerati il rimedio alla nostra situazione di crisi ed effettivamente, nella determinazione del costo *standard*, bisogna considerare varie particolarità. I rappresentanti della Corte dei conti ci hanno detto anche che il modo in cui si arriva alla definizione del costo *standard* è un problema più politico che tecnico, nel senso che sarebbero già pronti a dare la definizione dei costi *standard*: proprio su questo aspetto vorrei chiedere l'opinione del Ministro.

Vorrei quindi rivolgerle un'ultima domanda sull'IMU. Dalla sua relazione è emerso che con la nuova TRISE, con l'aliquota dell'1 per mille, si avrebbe un gettito pari a circa 3,7 miliardi e, quindi, inferiore al gettito pari a circa 4,2 miliardi della vecchia IMU; ci sarebbe perciò un risparmio. Secondo lei, in una situazione come la nostra, dove i Comuni soffrono tantissimo per tutti i tagli che gli sono stati applicati e molte volte hanno anche difficoltà ad erogare i servizi sociali, non c'è un rischio elevatissimo che applichino l'aliquota massima del 2,5 per mille? In tal modo per la prima casa i cittadini andrebbero a pagare più di 9,2 miliardi, considerando i 4,2 miliardi del gettito IMU.

Vorrei poi un suo parere sulla sperequazione perché al momento, stante la TASI come è prevista, non ci sono agevolazioni per la prima casa, per i figli, generando così una disparità tra famiglie ricche e famiglie povere.

SANGALLI (*PD*). Signor Ministro, nel corso delle audizioni odierne abbiamo ascoltato il vice direttore generale della Banca d'Italia e a lui, come ai rappresentanti dell'Associazione bancaria italiana (ABI), abbiamo proposto il tema della valorizzazione dell'*asset* di partecipazione delle banche in Banca d'Italia e, quindi, della valorizzazione della Banca d'Italia; le chiedo a che punto siamo sulla questione. Il vice direttore generale ci diceva infatti che è stato consegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il rapporto dei saggi.

MANDELLI (*PdL*). Signor Ministro, vorrei sapere se c'è qualche riflessione in merito al rientro dei capitali dall'estero, che è un tema toccato dal mio Gruppo in campagna elettorale.

Ho poi ascoltato un passaggio che credo di aver capito male e sul quale vorrei essere rassicurato. Lei ha fatto riferimento in un passaggio all'utilizzo dei contanti. Vorrei capire se c'è intenzione di procedere ad una variazione degli importi oppure se si è trattato solo di un passaggio non collegato ad alcuna riflessione particolare.

DEL BARBA (*PD*). Signor Ministro, vorrei anzitutto rivolgerle una domanda sul *deficit*. Lei ha detto che dobbiamo rimanere a saldi invariati. Vorrei capire quale vincolo o scelta piuttosto che prudenza costringa a non superare il 2,5 per cento, arrivando per esempio al 2,7 per cento. Ciò potrebbe essere utile in una fase dove tutti ci rimproverano di essere stati buoni nel segno della manovra, ma scarsi nell'intensità.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Sangalli in merito alla rivalutazione delle quote di Banca d'Italia, vorrei sapere se – come auspico – si stia prevedendo di allargare la proprietà attuale di Banca d'Italia a tutte le banche, redistribuendo in qualche modo il beneficio. Questa manovra sarebbe nella normativa vigente o quanto meno prevista dall'attuale legge di stabilità o si chiede di fare qualche deroga a specificità? Di quanto si tratta? Nello stimare come rimettere in ordine la legge di stabilità, questo extragettilo sarebbe infatti per noi una quantità piuttosto importante anche per la sua natura che ci consente di andare sulla parte corrente della spesa.

D'ALÌ (*PdL*). Signor Ministro, nel fare l'esame della nuova tassazione sulla casa, fermo restando che siamo del parere che occorrerebbe un'unica imposta sugli immobili a livello comunale e non le cinque imposte con le quali in questo momento siamo costretti a confrontarci come cittadini, lei ha detto opportunamente che sulla TASI sarà posto un tetto. L'IRPEF, per le seconde case sfitte, ha un tetto del 50 per cento ed anche l'IMU ha un tetto; non ha parlato però del tetto della TARI. Le voglio segnalare che in questo momento la maggior parte dei Comuni, soprattutto nel Meridione d'Italia, viaggia su un incremento a due cifre percentuali all'anno a carico dei cittadini sul costo del servizio rifiuti. Penso allora che bisognerebbe cominciare a mettere mano anche ad un obbligo severo e abbastanza cogente di aggregazione dei Comuni per realizzare economie di scala e rimpinguare, per quanto possibile, con un meccanismo che lei possa ritenere il più efficace possibile, il fondo incentivi per la fusione dei Comuni. Se non mettiamo mano alla struttura istituzionale di questo Paese, la *spending review* possiamo sognarcela, nel senso che continuiamo a diminuire compensi, a bloccare assunzioni, ma non risolviamo il problema dei cittadini che pagano sempre di più. Penso quindi che proporremo un tetto sulla TARI e ritengo che il Governo possa darci delle indicazioni in merito.

Per quanto riguarda il debito pubblico, nell'ultimo *question time* svolto in Senato, lei ci disse che il Governo stava studiando una manovra di forte riduzione del debito pubblico attraverso l'utilizzo del patrimonio disponibile degli immobili pubblici. Per la verità, debbo registrare che invece in questo periodo gli immobili pubblici sono stati utilizzati a spizzichi e bocconi per sostenere spese correnti, come la CIG nell'ultima manovrina, in maniera un po' eretica dal punto di vista della contabilità pubblica. Se sbaglio, mi corregga, perché sarò lieto di essere corretto.

Nel nostro Paese occorre comunque una forte riduzione del debito pubblico, come lei ci ha detto durante l'ultimo *question time*. Vorrei sapere se è allo studio un'iniziativa di questo tipo; non ci sarebbe infatti migliore occasione della legge di stabilità per poterla introdurre e promuovere.

URAS (*Misto-SEL*). Signor Ministro, per quanto riguarda i fondi strutturali, vorrei sapere se la quota di cofinanziamento dello Stato ed anche delle Regioni è predefinita in modo omogeneo su base europea oppure è una scelta dello Stato membro. In tal caso, siccome noi abbiamo pagato sul piano della spesa dei fondi strutturali la dimensione di cofinanziamento che abbiamo stabilito, non sarebbe il caso di recuperare per il sessennio passato e per il primo prossimo una dimensione diversa di cofinanziamento, destinando la massa finanziaria così recuperata ad una spesa più utile e produttiva nell'immediato?

BROGLIA (*PD*). Signor Ministro, per quanto concerne la tassazione degli enti locali, vorrei sapere se ci sono notizie ulteriori sull'ipotesi del taglio della seconda rata dell'IMU 2013. Ho notato dalle stime dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sul rimborso dei Comuni che nel combinato disposto tra fondo di solidarietà, rimborso IMU e rimborso TARES di 30 centesimi, i Comuni da me sentiti sono tutti in negativo rispetto al bilancio di previsione. Per quanto riguarda il 2014, dalle stime che abbiamo potuto guardare, se l'IMU valeva 2,3 miliardi per la prima rata del 2013, quindi circa 4,6 miliardi di gettito nel 2013, e poi viene stimata in 3,331 miliardi come rimborso TARES, il differenziale, ad aliquota base, pare essere 1,3 miliardi; viceversa, il fondo di solidarietà del 2013 è di 6,670 miliardi e quello previsto nella finanziaria 2014 è di 6,9 miliardi.

Quindi, o io non ho capito dove è il miliardo di euro che torna indietro, o i conti non tornano. Vorrei sapere dunque se il Governo intende porre attenzione e andare a vedere come stanno le cose in ogni singola realtà comunale, dal momento che i conti sembrerebbero non tornare. La senatrice Comaroli ha detto bene: temo che i conti non tornerebbero neanche se si portasse al 2,5 per mille l'aliquota per la tassazione sulla prima casa, fermo restando che applicare questo nuovo metodo di tassazione significa di fatto fare in modo che molti Comuni portino l'aliquota per la tassazione sulle seconde case e sugli immobili produttivi all'11,6 per mille, visto che molti di essi hanno già portato al 10,6 per mille l'aliquota dell'IMU.

FRAVEZZI (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*). Signor Ministro, anch'io condivido molte delle osservazioni fatte dai colleghi e in particolare modo la linea e gli obiettivi definiti dal Governo. Nella situazione data sarebbe facile fare esercizio di «benaltrismo», ma credo sia il caso di evitarlo.

Ritengo strategico continuare ad insistere sulla *spending review*, fatta però secondo una logica «politica». Condivido soprattutto la necessità di garantire quella stabilità fattiva che ci consente di ridurre i tassi di interesse per finanziare il nostro debito: ciò dipende anche dal nostro senso di responsabilità, come rappresentanti politici. Qualcuno dice che lo *spread* non conta nulla, ma non è così, tanto che 100 punti di differenziale in meno significano, in questo momento, se non sbaglio, un risparmio di circa 10 miliardi di euro in un anno per il rifinanziamento del debito. In tal modo, senza fare tanti sacrifici e senza dover approvare manovre finanziarie troppo pesanti, si riuscirebbe davvero a dare un segnale.

Detto questo, come rappresentante del Gruppo Per le Autonomie vorrei rivolgerle una domanda specifica. Nella legge di stabilità c'è un passaggio sulla cosiddetta riserva per l'erario, rispetto alla quale è già intervenuta la Corte costituzionale e a proposito della quale le Regioni e le Province a Statuto speciale segnalano una palese violazione della normativa statutaria. Premetto che tutti vogliono fare la loro parte per ridurre i costi e a tale riguardo penso ci sia la massima disponibilità anche da parte dei rappresentanti appena eletti in Trentino-Alto Adige/Süd Tirol. Mi permetto però di chiedere al Ministro di dire qualcosa in proposito e di segnalare che – come abbiamo fatto scrivere anche nel DEF – andrebbero definite delle modalità per trovare un'intesa tra i territori, le amministrazioni locali e lo Stato, al fine per lo meno di evitare una palese violazione dello Statuto, che rischierebbe di alimentare ulteriormente il contenzioso con il Governo. Da parte nostra non c'è alcuna volontà preventiva di agire in questo senso; le chiedo quindi un interessamento su tale questione complessa e, mi rendo conto, molto delicata.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere un'ultima breve domanda al Ministro. Il servizio del bilancio, in una nota di ottobre, si era concentrato sulla lettera di Olli Rehn, del luglio del 2013, relativa alla cosiddetta clausola degli investimenti. In sostanza, secondo quanto scritto dal Vice Presidente della Commissione europea, verrebbe consentita ad alcuni Paesi, caratterizzati da alcuni parametri – alcuni viziosi, come una crescita non buona, e altri virtuosi, come il mantenimento del rapporto tra *deficit* e PIL al 3 per cento – la possibilità di uno scostamento dagli obiettivi di bilancio di medio termine.

Signor Ministro, le sono grato del fatto che proprio ieri mattina ha posto all'Unione europea questo problema, che non era all'attenzione del dibattito generale. La mia richiesta è dunque molto semplice. Ritiene di poter ottenere in tempi rapidi una risposta in proposito e, nel caso di risposta positiva, quale strumento prevede di usare per consentire questo scostamento dagli obiettivi? Si tratta, come è naturale, esclusivamente di

spesa per investimenti. La legge di stabilità, così come è concepita, sarebbe stata utile in questo senso. Mi pare che la succitata lettera dicesse chiaramente che questo scostamento sarebbe stato esaminato dall'Unione europea in sede di bilancio per il 2014 o di consuntivo per il 2013. Se si considerasse la prima ipotesi, ovvero il bilancio del 2014, ciò sarebbe utile.

SACCOMANNI, *ministro dell'economia e delle finanze*. Cercherò di essere rapido nelle risposte. Per ciò che riguarda il tema dei costi *standard*, sollevato dalla senatrice Comaroli, ricordo che viene svolto un lavoro dalla società SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.) a cui abbiamo dato ulteriori risorse perché possa fornirci un contributo. Sono d'accordo sul fatto che il problema non è solo tecnico, ma anche politico, tanto che già in una mia precedente risposta ho affermato che dobbiamo certamente dare un forte impulso politico, di cui il commissario straordinario ha assolutamente bisogno.

Per ciò che riguarda l'IRAP sulle nuove assunzioni, si tratta di una materia su cui abbiamo ricevuto sollecitazioni di diversa natura. Qualcuno ha detto che l'IRAP è una tassa contro l'occupazione e che quindi occorre assolutamente fare qualcosa. In realtà si tratta di una tassa che ha anche i suoi vantaggi e la sua flessibilità. Abbiamo dunque voluto dare un segnale mirato per le nuove assunzioni. Inoltre c'è anche una norma che aiuta chi trasforma l'impiego temporaneo in impiego definitivo. Può darsi che questa norma possa essere utilizzata e avere un impatto anche in una fase congiunturale ancora incerta. Staremo a vedere e, se occorre, possiamo certamente rimettere le mani su tale questione.

Diversi commissari sono intervenuti a proposito dell'IMU. C'è evidentemente il rischio che ci sia un'aliquota elevata, soprattutto per ciò che riguarda la tassa sui rifiuti, anche se in tal caso vale il principio – a cui ci dobbiamo uniformare e che troverete citato nella mia relazione, anche se forse non ho letto il relativo passaggio, per abbreviare la durata del mio intervento – per cui «chi inquina paga» e, dunque, chi immette in circolazione i rifiuti deve coprire integralmente il costo del servizio che si assume la collettività. Quindi questo rischio c'è e abbiamo appunto cercato di mettere dei tetti complessivi. Nello spirito di una normativa di carattere tendenzialmente federale, abbiamo deciso di lasciare ai Comuni l'ultima decisione su come gestire i problemi relativi ad eventuali sperequazioni tra le famiglie e le diverse zone delle città. Questo è un tema su cui evidentemente siamo disponibili a sentire quali sono le indicazioni che provengono dal Parlamento, ma i parametri complessivi sono quelli che abbiamo indicato.

Per ciò che riguarda la questione delle quote di Banca d'Italia, abbiamo ricevuto il documento preparatorio di Banca d'Italia, che copre strettamente il tema di quale sia – secondo la commissione di esperti – la valutazione complessiva del valore delle quote di capitale.

Questo importo è stato identificato in un *range* che va grosso modo da 5 a 7 miliardi; dovremo adesso capire in che misura questo importo

influisce sulla gestione successiva del provvedimento, che sarà comunque un provvedimento di legge separato rispetto a quello che c'è nella legge di stabilità. Si tratta infatti di un provvedimento che dovrà modificare lo statuto della Banca d'Italia, approvato con una legge dello Stato, dove si dice che il capitale della Banca d'Italia è di 156.000 euro. Bisognerà quindi inserire la nuova cifra e predisporre la normativa di carattere fiscale. Tale normativa, a sua volta, dipende da come verranno rese mobilizzabili le quote di capitale della Banca d'Italia; esse devono cioè diventare una sorta di titolo finanziario che sia liberamente scambiabile tra le banche. Sarà inoltre aumentato il numero delle banche e posto un limite quantitativo massimo in percentuale al fine di evitare, come è successo ora, che alcune banche abbiano una quota molto elevata del capitale. Da questo tipo di soluzione normativa, sulla quale stiamo ancora lavorando, dipenderà l'ammontare delle risorse del gettito che potrà arrivare al fisco per effetto di questa rivalutazione. Si tratta comunque di una misura *una tantum*; quindi il gettito, che presumibilmente, dati i tempi, dovrebbe essere realizzato nel 2014, sarà un gettito *una tantum* e potrà essere utilizzato per finalità *una tantum* o, come ho indicato, per gestire il pagamento dei debiti in conto capitale e cose di questo genere.

Circa il riferimento al problema del rientro dei capitali – mi rivolgo al senatore Mandelli – è cambiata la normativa internazionale sui paradisi fiscali, sia in quelli più esotici, ma anche in quelli che sono all'interno dell'Europa, come la Svizzera, l'Austria o il Lussemburgo. C'è adesso un'indicazione di grande disponibilità da parte di tutti a regolarizzare le proprie posizioni fiscali. Come ha indicato il Presidente del Consiglio all'atto del dibattito sulla fiducia svoltosi i primi di ottobre, noi vorremmo introdurre delle nuove norme sulla falsariga dei lavori svolti dalla Commissione presieduta dal procuratore della Repubblica Francesco Greco, che sostanzialmente non si configurerebbero come una sorta di scudo fiscale, ma come delle normative di carattere permanente che stabiliscono il modo in cui viene gestito il rapporto con il contribuente leale e cooperativo e, per contro, il modo in cui viene gestito il rapporto con il contribuente sleale e non cooperativo. Dal combinato disposto di queste nuove norme, ci si aspetta un incentivo. La normativa attuale stabilisce che se anche in presenza di un'autodenuncia scatta comunque il reato penale e, quindi di fatto, ciò non accade. Invece, con la normativa che la commissione Greco aveva esaminato ci sarebbe un forte incentivo alla regolarizzazione. L'aspettativa è che nei Paesi paradisi fiscali ci sia una *deadline* oltre la quale o si chiude il conto o si viene denunciati direttamente all'autorità.

Il problema del controllo del contante non c'è nella legge, ma vi ho fatto io un accenno perché secondo me è un aspetto importante. Noi siamo un po' anomali da questo punto di vista, laddove se si vuole fare la tracciabilità bisogna andare su questa strada.

Per quanto riguarda il punto sul debito pubblico che faceva il senatore D'Alì, rimango della mia idea: abbiamo bisogno di fare questa manovra sul patrimonio pubblico e abbiamo l'impegno entro la fine dell'anno

di presentare un programma di dismissioni e privatizzazioni. Non è vero però che abbiamo utilizzato impropriamente il patrimonio pubblico. Nell'ultima manovra, quella del rientro nel 3 per cento, noi abbiamo utilizzato 500 milioni di dismissioni, che abbiamo fatto per il momento in contropartita con la Cassa depositi e prestiti, non per finanziare spese ma per rientrare nel *deficit*. Ciò è consentito dalla normativa europea; la riduzione del patrimonio immobiliare che non finanzia immediatamente una spesa, ma va a ridurre un disavanzo, è perfettamente accettabile. Questo non è il caso delle dismissioni delle partecipazioni azionarie; questo trattamento c'è solo per gli immobili.

Il senatore Uras ha fatto una domanda sui fondi strutturali. La percentuale di finanziamento viene determinata in sede europea e noi, in questi ultimi anni, abbiamo fatto uno sforzo notevole; anche il ministro Barca nel precedente Governo aveva posto l'obiettivo di accelerare l'utilizzo dei fondi strutturali da parte dell'Italia, intervenendo soprattutto nei rapporti con le Regioni, dove si verificano i ritardi. Oggi, con un recente provvedimento che abbiamo varato, abbiamo stabilito la creazione di questa Agenzia che dovrebbe facilitare per il prossimo periodo di bilancio comunitario 2014-2020 l'utilizzo a fini produttivi dei Fondi strutturali europei.

Il senatore Broglia mi ha chiesto dov'è il miliardo dato ai Comuni; mi riservo anche in questo caso di rispondere. Credo che il punto sia stato fatto e, cioè, questo miliardo deve pervenire. Circa i dati che lei citava sul saldo del fondo di solidarietà che non tornano, mi riservo di farle sapere.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore Fravezzi circa il rapporto tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale, è effettivamente una questione abbastanza complicata con risvolti non solo di finanza pubblica, ma anche istituzionali e costituzionali. C'è senz'altro la massima attenzione da parte nostra ad esaminare questi problemi. Qualche settimana fa abbiamo avuto una riunione con tutti i Presidenti delle Regioni a statuto speciale e c'è stata grande disponibilità da parte di queste a capire quali sono i vincoli che lo Stato si trova a gestire in questo momento e, da parte nostra, c'è stata la disponibilità ad esaminare, attraverso una revisione del Patto di stabilità, il modo per normalizzare questa situazione.

Infine, signor Presidente, rispondo alla sua domanda. In effetti, dopo la lettera del commissario Olli Rehn c'è stata una lunga serie di discussioni in ambito europeo, in cui quell'impostazione è stata contestata «da destra e da sinistra», se così si può dire. C'è stato chi l'ha trovata troppo restrittiva – penso a Paesi come l'Italia – e chi l'ha trovata troppo largheggiante e anzi pericolosa dal punto di vista del principio, perché avrebbe potuto svilire la credibilità dell'impegno nella correzione dei bilanci. In questa situazione di *impasse* e di mancanza di accordo, la Commissione ha deciso che procederà in questo esame valutando caso per caso: noi abbiamo già mandato tutte le carte relative alla legge di stabilità.

Credo che in un certo senso abbiamo utilizzato un po' di questo margine: dobbiamo tenere presente che, siccome la Commissione europea, tra gli altri previsori, continua a ritenere che forse un tasso di crescita dell'1 per cento nel 2014 sia un dato un po' ottimistico, è presumibile che essa

considererà che il livello effettivo del nostro rapporto tra *deficit* e PIL sarà più vicino al 2,7 per cento, che al 2,5 per cento che abbiamo indicato. Ci siamo tenuti un pochino cauti e, in occasione del dibattito con la Commissione europea, cercheremo di spiegare meglio perché prevediamo un quadro leggermente migliore di quello previsto da loro.

Credo di aver così risposto a tutte le domande che mi sono state rivolte.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro e tutti gli intervenuti per l'esauriente contributo fornito ai lavori delle Commissioni congiunte e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito della procedura informativa in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

