



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 3

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI  
BILANCIO 2016-2018

30<sup>a</sup> seduta (antimeridiana): martedì 3 novembre 2015

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

## I N D I C E

## Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 4, 18, 20 e <i>passim</i>	<i>FLACCADORO</i> . . . . .	Pag. 27
BELLOT ( <i>Misto-Fare!</i> ), <i>senatrice</i> . . . . .	23	<i>NISPI LANDI</i> . . . . .	28
COMAROLI ( <i>LN-Aut</i> ), <i>senatrice</i> . . . . .	19	* <i>SQUITIERI</i> . . . . .	4
* GALLI Giampaolo ( <i>PD</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	21		
* GUERRIERI PALEOTTI ( <i>PD</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	20		
LAI ( <i>PD</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	21		
MAURO Giovanni ( <i>GAL (GS, Ppl, FV, M)</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	24		
MILO ( <i>CoR</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	22		
PALESE ( <i>FI-PdL</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	18		
* URAS ( <i>Misto-SEL</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	21		
ZANONI ( <i>PD</i> ), <i>senatrice</i> . . . . .	22		

## Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 29, 44	* <i>GAIOTTI</i> . . . . .	Pag. 44
COMAROLI ( <i>LN-Aut</i> ), <i>senatrice</i> . . . . .	41	* <i>SIGNORINI</i> . . . . .	29, 41, 44
D'ALÌ ( <i>FI-PdL XVII</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	40		
DEL BARBA ( <i>PD</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	39		
* GALLI Giampaolo ( <i>PD</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	37		
* GUERRIERI PALEOTTI ( <i>PD</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	38		
MAURO Giovanni ( <i>GAL (GS, Ppl, FV, M)</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	36		
PALESE ( <i>FI-PdL</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	37		

**Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 45, 55, 60 e <i>passim</i>	<i>PISAURO</i> . . . . .	Pag. 45, 59, 60 e <i>passim</i>
* BOCCIA (PD), deputato . . . . .	58		
BONFRISCO (CoR), senatrice . . . . .	55, 60		
COMAROLI (LN-Aut), senatrice . . . . .	55		
GUERRA (PD), deputato . . . . .	55		
GUERRA (PD), senatrice . . . . .	57		
* GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore . . . . .	56, 59		

**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: Alleanza Liberalpopolare-Autonomie: AL-A; Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Conservatori e Riformisti: CoR; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Federazione dei Verdi, Moderati): GAL (GS, PpI, FV, M); 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; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IpI; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-L'Altra Europa con Tsipras: Misto-AEcT; Misto-La Puglia in Più-Sel: Misto-PugliaPiù-Sel; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (ScpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico: (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.*

*Intervengono il presidente della Corte dei Conti, Raffaele Squitieri, accompagnato dal presidente di sezione Angelo Buscema, dai consiglieri, Mario Nispi Landi, Enrico Flaccadoro, Antonio Giuseppe Mezzapesa, Salvatore Tutino, Maurizio Pala, Paolo Peluffo e dal dottor Roberto Marletta; il vice direttore generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, accompagnato dai dottori Eugenio Gaiotti, Stefania Zotteri e Gianpaolo Bargellini; il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, accompagnato dalla dottoressa Chiara Goretti e dal professor Alberto Zanardi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2016-2018, sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

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

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

È oggi prevista innanzi tutto l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

Saluto e ringrazio a nome delle Commissioni congiunte il presidente Squitieri, con i suoi collaboratori, e gli cedo subito la parola.

*SQUITIERI.* Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, cercherò di fornirvi una sintesi del documento da noi prodotto che è stato già consegnato agli uffici e distribuito a tutti i parlamentari presenti: ritengo infatti che le cose da dire siano abbastanza consistenti. In ogni caso, potrò essere interrotto in qualsiasi momento dai componenti della Commissione, per domande o approfondimenti.

Nella valutazione del disegno di legge di stabilità, che dà attuazione alla programmazione economico-finanziaria esposta nella Nota di aggiornamento del DEF, non si può prescindere dal quadro di incertezza che caratterizza l'economia internazionale. Esso è destinato a riverberarsi, nell'orizzonte della previsione, su un'economia italiana la cui ripresa, dopo

una così lunga fase recessiva, è per ora basata su dati incoraggianti, ma non univoci.

Il rallentamento dell'area dei Paesi emergenti, che ha sostenuto la domanda mondiale nel lungo periodo di contrazione dell'economia europea, costituisce, infatti, un rischio evidente per il consolidamento della ripresa in corso. Una politica fiscale più accomodante, come quella oggetto della manovra, mira, da questo punto di vista, a bilanciare un possibile indebolimento della domanda estera con un maggiore contributo di consumi e investimenti.

Il rischio di deflazione e di interruzione della ripresa in atto, con le relative implicazioni per la sostenibilità del debito, è, del resto, ben presente nel dibattito di politica economica e argomento di attenzione da parte delle istituzioni europee, come confermato dalle valutazioni espresse, proprio in questi giorni, dal Governatore della Banca centrale europea: nel rilevare come l'inflazione europea resti al di sotto del *target* prefissato, è stata annunciata l'intenzione di ricorrere già nel breve termine all'utilizzo di ulteriori strumenti di espansione monetaria.

Appare, pertanto, condivisibile la preoccupazione del Governo di non incidere in senso negativo sulle prospettive del Paese muovendo in direzione di un'ulteriore revisione della strategia di *fiscal policy* e degli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio. Si tratta di una revisione funzionale a consolidare la ripresa appena avviata e ad accelerare il rientro verso i livelli di attività economica pre-crisi.

Come in occasione della legge di stabilità dello scorso anno, si è deciso, dunque, di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure di tipo espansivo, assumendo consapevolmente un rallentamento della convergenza verso l'equilibrio: si tratta di una scelta di fondo. Secondo la valutazione del Governo, l'ulteriore rimodulazione del percorso di rientro del disavanzo pubblico consentirebbe di elevare il tasso di crescita del PIL all'1,6 per cento nel biennio 2016-17 e di conseguire un vantaggio complessivo di prodotto di circa un punto al 2019. A fronte di tale vantaggio atteso, il più lento miglioramento dei conti pubblici conserverebbe pur sempre un avanzo primario in crescita dello 0,5 per cento in media annua nel periodo considerato, contro lo 0,7 per cento annuo prospettato nel DEF dello scorso aprile.

Questo scambio fra maggiore crescita, da una parte, e minore velocità di riduzione del *deficit*, dall'altra, costituisce il cardine della strategia di politica di bilancio che la legge di stabilità propone. Si tratta di una scelta che muove dall'assunzione che il miglior andamento dell'economia, manifestatosi nel corso del 2015, sia riconducibile anche al minor grado di restrizione fiscale deciso lo scorso anno e all'effetto positivo che esso ha cominciato ad avere sull'andamento della domanda interna.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, come indicato nella Nota, con la manovra il Governo si avvale pienamente del margine previsto per l'attivazione delle riforme strutturali che consente una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine

dello 0,5 per cento a fronte dello 0,4 per cento indicato nel DEF – Programma di Stabilità. Esso sconta, inoltre, l'attivazione della «clausola degli investimenti» per le spese di cofinanziamento di progetti finanziati a valere sui fondi strutturali europei, da cui deriva un ulteriore margine di 0,3 punti di PIL.

La legge di stabilità integrata con la legge di bilancio dispone interventi per circa 28,6 miliardi di euro nel primo anno, 32,3 miliardi di euro nel 2017 e 30,2 miliardi di euro nel 2018. Si tratta di importi lordi, che ricomprendono anche l'utilizzo particolarmente ampio di somme già scontate nel quadro tendenziale e contenute in appositi fondi. Le misure sulle entrate comportano una riduzione netta di gettito per poco più di 18 miliardi di euro nel 2016; importo che cresce, rispettivamente, a 22,4 e 21,9 miliardi di euro nel biennio successivo. Tale andamento crescente è da ricondurre, come si dirà più avanti, soprattutto alla sterilizzazione delle clausole di salvaguardia introdotte con le leggi di stabilità per il 2014 e per il 2015. Le spese presentano un decremento netto di circa 3,5 miliardi di euro nel 2016: 2,5 miliardi di euro di spesa corrente e 1,1 miliardi di euro di quella in conto capitale. Nel biennio successivo la flessione si fa più netta: nel 2018 il taglio delle spese correnti è doppio ed è pari a 5,7 miliardi di euro, mentre si mantiene più limitato il contributo che proviene dalla revisione delle spese di parte capitale.

Sul versante delle entrate, la manovra per il 2016 – che, come ricordato, è pari a poco più di 18 miliardi di euro di riduzione di gettito – appare come effetto di sgravi per 23,8 miliardi di euro, solo in minima parte compensati da inasprimenti impositivi, pari a 5,7 miliardi di euro. Oltre che per le dimensioni complessive, la manovra si segnala anche per una composizione contraddistinta da molteplici misure dagli effetti variamente caratterizzati – di aggravio e di sgravio, diretti e indotti – e distribuiti su un'ampia platea di contribuenti. Al suo interno è possibile intravedere alcune linee guida, taluni obiettivi che ne sono espressione e la tipologia degli strumenti impiegati. Su tali aspetti conviene soffermarsi per esprimere alcune valutazioni sulla struttura e sugli effetti della manovra.

Come nella legge di stabilità per il 2015, anche in quella per il 2016 le misure sulle entrate appaiono orientate in due direzioni: rilanciare l'offerta, favorendo la ripresa della produzione; sostenere la domanda, creando spazi all'aumento del reddito disponibile e alla crescita dell'occupazione. Nel perseguirle, ci si concentra su tre obiettivi. Quello della riduzione del cuneo fiscale impegna risorse pari, complessivamente, a circa 5 miliardi di euro nel triennio della previsione, configurandosi come una sorta di integrazione del più ambizioso intervento di 50 miliardi di euro, operato dalla legge di stabilità per il 2015. Ne è interessata soprattutto la componente contributiva, a seguito della proroga (sia pure di entità e durata più contenute rispetto all'anno scorso) dell'abbattimento degli oneri previdenziali a carico dei datori di lavoro per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nell'arco del 2016. Di dimensioni più limitate risulta, invece, lo sgravio operato sulla componente tributaria, realizzato attraverso il ripristino e l'estensione della tassazione agevolata ai fini IRPEF

dei premi di produttività elargiti ai dipendenti del settore privato. Le due misure, nonché quella che estende l'area di esenzione dell'IRPEF ad alcuni interventi del *welfare* aziendale, appaiono intese a ridurre il costo del lavoro per l'impresa e a ridimensionarne la distanza dalla retribuzione netta percepita dal lavoratore.

Il secondo obiettivo è quello del sostegno alle famiglie, che impegna circa 50 miliardi di euro di risorse nell'arco di tempo della previsione. Ad esso risultano direttamente riconducibili le due misure più rilevanti di tutta la manovra sulle entrate: la parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia introdotte dalle leggi di stabilità 2014 (riduzione delle *tax expenditures*) e 2015 (aumenti di IVA e accise sui prodotti petroliferi) e l'abolizione della TASI sull'abitazione principale. Tale obiettivo è rinvenibile anche in altri interventi di sgravio IRPEF: la già richiamata tassazione ridotta dei premi di produttività e la proroga del regime di detraibilità delle spese relative alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica degli edifici e all'acquisto di mobili.

Un terzo obiettivo, infine, può essere individuato nel sostegno assicurato a diversi segmenti dell'attività produttiva, cui sono destinati sgravi fiscali e contributivi netti di poco inferiori, per il biennio 2016-2018, a 14 miliardi di euro. Ne sono interessati, innanzi tutto, gli operatori di ridotte dimensioni del lavoro autonomo e della piccola impresa individuale (in misura di poco inferiore a 1 miliardo di euro nel triennio), per effetto della riformulazione (la terza in quattro anni) del regime forfetario riservato ai contribuenti cosiddetti minimi, oltre che per l'aumento della deduzione forfetaria riconosciuta sull'imponibile IRAP e per la proroga del blocco dell'aliquota contributiva relativa alla gestione separata. Più significativi (pari a circa 1,5 miliardi di euro) risultano, invece, gli interventi indirizzati specificamente alle imprese agricole, che fruiscono dell'abolizione dell'IRAP e dell'IMU sui terreni agricoli.

I benefici più rilevanti, pari ad oltre 12 miliardi di euro nel triennio, riguardano le medio-grandi realtà produttive, su cui si concentrano tre tipologie di sgravio: l'abolizione dell'IMU sugli imbullonati (ovvero i macchinari delle imprese); la possibilità di ammortizzare fino al 140 per cento della spesa per gli acquisti di macchinari effettuati fino alla fine del 2016; il taglio di 3,5 punti dell'aliquota IRES a decorrere dal 2017, in parte anticipabile al 2016, ove trovasse riconoscimento in sede europea la cosiddetta clausola migranti. Peraltro, la grande impresa risulta destinataria, con effetti decorrenti dal 2019, di un dimezzamento (da 10 a 5 anni) del periodo di ammortamento del valore dell'avviamento risultante da operazioni straordinarie, per uno sgravio fiscale dell'ordine di 1,8 miliardi di euro distribuiti su un decennio.

Infine, vaste aree del mondo produttivo dovrebbero trarre indiretto beneficio dagli effetti di sostegno della domanda derivanti dalla proroga della detraibilità delle spese di ristrutturazione edilizia e di risparmio energetico, nonché dal mancato aumento delle aliquote dell'IVA e delle accise a cui ho accennato in precedenza.

Nell'avanzare le prime valutazioni, conviene soffermarsi su due aspetti della manovra. Il primo riguarda la rilevanza delle tre clausole di salvaguardia disattivate dalla legge di stabilità che, da sole, spiegano quasi il 60 per cento delle riduzioni di prelievo quantificate per il triennio e i tre quarti degli sgravi intestati alle famiglie. La legge di stabilità abroga la clausola che avrebbe dovuto garantire la revisione delle *tax expenditures*, introdotta dalla legge di stabilità per il 2014 e parzialmente disattivata dalla legge di stabilità 2015; ne abroga una seconda – introdotta dalla legge di stabilità 2015 e disattivata, limitatamente all'anno in corso, dal decreto legge n. 153 del 2015 – recante l'aumento di accise a garanzia di una misura di contrasto all'evasione (l'estensione del *reverse charge* alla grande distribuzione) non avallata dalla Commissione europea; disinnescata, infine, limitatamente al 2016 la clausola – introdotta dalla legge di stabilità 2015 – imperniata su progressivi aumenti di aliquote IVA e su un ulteriore inasprimento delle accise a partire dal 2018.

Nel quadro tendenziale di finanza pubblica disegnato dal DEF, le tre clausole recavano aumenti di prelievo «a tempo» (72 miliardi fra il 2016 e il 2018), talché l'intervenuta disattivazione (per oltre 37 miliardi) si configura, sul piano contabile e normativo, come una riduzione di prelievo. A conclusioni diverse si perviene, invece, sotto il profilo economico: nella misura in cui i previsti aumenti impositivi non siano stati incorporati nelle aspettative degli operatori (scontandosi, anzi, la disattivazione delle clausole più volte annunciata dall'Esecutivo), la loro cancellazione potrebbe incidere in misura limitata sulle decisioni di famiglie e imprese.

Il secondo aspetto riguarda le modalità di compensazione dei Comuni a fronte del mancato gettito prodotto dalle esenzioni IMU/TASI. In proposito, è previsto un incremento di circa 3,7 miliardi di euro per gli anni 2016 e successivi della dotazione del fondo di solidarietà comunale, da ripartire fra i Comuni sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili adibiti ad abitazione principale e dai terreni agricoli, relativo all'anno 2015. La soluzione adottata non risulta neutrale, né ai fini della determinazione del gettito complessivo da ristorare né ai fini della sua distribuzione sul territorio. Di fatto, si cristallizza la realtà fiscale del 2015 prescindendo sia dalle variazioni che possono intervenire sulla base imponibile sia dal maggior gettito potenziale acquisibile da ciascun Comune, facendo leva sugli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili. Al riguardo, sono indicativi i risultati di un'analisi riferita al 2013 (anno in cui vigeva l'IMU): lo sforzo fiscale residuo, a disposizione per aumentare il gettito della tassazione immobiliare, interessava quasi l'80 per cento dei Comuni e riguardava oltre il 70 per cento dell'imponibile da abitazione principale. Si viene così a sterilizzare la più importante leva fiscale a disposizione dei Comuni, riducendo il grado di autonomia impositiva delle amministrazioni locali, con un impatto sul territorio che penalizzerebbe le realtà che meno avevano spinto sugli aumenti di aliquota. Peraltro, i vincoli che la manovra introduce alle scelte tributarie delle amministrazioni territoriali risultano accentuati a causa del previsto blocco, limitatamente al 2016, del potere di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali



ad essi attribuite e delle eccezioni fissate. Queste ultime, in particolare, sono suscettibili di accentuare le distorsioni che già configurano un panorama fortemente differenziato del fisco sul territorio. Anche perché si tratta di eccezioni ampie, che coinvolgono le otto Regioni in *deficit* sanitario (che potranno aumentare IRAP e addizionale IRPEF), gli enti locali in dissesto e predissesto (sono 133 le amministrazioni locali interessate fra il 2012 e il 2015 di cui 73 in dissesto) e la generalità dei Comuni per quanto riguarda la tassa sui rifiuti (TARI), esclusa espressamente dal blocco.

La manovra sulle entrate sconta alcune incertezze. Innanzitutto, l'acuirsi di quelle sul gettito futuro, riconducibili al crescente ricorso a clausole di salvaguardia. Scontando gli effetti della legge di stabilità 2016, le clausole relative al triennio 2017-2019 ammontano ad oltre 54 miliardi (quasi interamente adeguamenti delle aliquote IVA); ad essi si aggiungono i 2 miliardi dell'unica clausola introdotta dalla legge di stabilità 2016 (volta a garantire l'acquisizione del maggior gettito atteso dalla *voluntary disclosure*). La situazione sarà da affrontare facendo leva su maggiori entrate o su una riduzione di spesa pubblica comprimendo gli spazi della politica fiscale. In secondo luogo, le difficoltà di un sistema di prelievo riferito a fonti di gettito *una tantum* o di prelievo sostitutivo si concretizzano in un anticipo di gettito futuro in cambio di un ridimensionamento della pretesa erariale. Si tratta, nell'insieme, di circa 3 miliardi (concentrati quasi completamente sul 2016), attesi dalle gare del comparto giochi e scommesse e dalla *voluntary disclosure*, oltreché dalla reiterazione di operazioni di rivalutazione dei beni d'impresa e di rideterminazione dei valori di acquisto di terreni e partecipazioni.

Nell'eventualità che le amministrazioni territoriali siano indotte a compensare l'ulteriore riduzione dei trasferimenti con un aumento dell'imposizione decentrata, si potrebbe verificare che l'autonomia impositiva degli enti locali si indirizzi sui non residenti, riducendo la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, e che i redditi da lavoro, che esprimono oltre il 70 per cento della base imponibile dell'addizionale comunale IRPEF e quelli da impresa (IRAP), siano esposti a un maggior prelievo, con uno «scambio» che finirebbe per penalizzarli rispetto a un prelievo patrimoniale appena abbattuto (TASI prima casa e IMU sugli imbullonati).

Vengo ora agli interventi sulla spesa e, in particolare, alle misure sulle amministrazioni centrali.

Nel 2016 le misure contenute nella legge di stabilità determinano una variazione netta della spesa delle amministrazioni centrali di poco superiore al miliardo. Tale flessione è il combinato disposto dell'operare di diverse misure: alcune destinate ad assicurare un'azione di contenimento della spesa, altre volte a rispondere ad esigenze inderogabili o a finanziare (anche ricorrendo a fondi già stanziati e scontati nel quadro tendenziale) interventi di particolare valenza sociale. Nel biennio successivo, la prevalenza delle maggiori spese comporta un'inversione del risultato, con un peggioramento del contributo ai saldi di finanza pubblica particolarmente

consistente. Va, tuttavia, rilevato come su questo risultato pesino gli accantonamenti al fondo per la politica economica e a quello per la riduzione della pressione fiscale.

Le misure volte al contenimento della spesa comportano, nelle valutazioni del Governo, un miglioramento dell'indebitamento netto di poco meno di 2,7 miliardi nel 2016, che si riduce a 1,8 e 2 miliardi, nel biennio successivo. Una variazione da ricondurre, prevalentemente, ad un minor rilievo dei tagli alla spesa in conto capitale nel 2017 e nel 2018 rispetto ai 2 miliardi previsti per il 2016, anche considerando l'effetto di misure di dismissione immobiliare. Di limitato rilievo, l'incidenza della maggiore spesa per il personale e per i beni culturali. Sono le misure destinate ad interventi di carattere sociale a comportare l'onere netto maggiore, in parte compensate dal contributo alla riduzione dei saldi degli interventi in campo previdenziale.

Per quanto riguarda la razionalizzazione degli acquisti, la manovra, nel solco già tracciato dal decreto legge n. 66 del 2014, mira a garantire risparmi di spesa attraverso il rafforzamento dell'obbligo di acquisizione centralizzata delle amministrazioni pubbliche sia ampliando il bacino dei soggetti destinatari, sia limitando ulteriormente la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni.

Viene introdotto, poi, per tutte le amministrazioni, l'obbligo di programmare, entro il mese di ottobre di ciascun anno e per il biennio successivo, le acquisizioni di beni e servizi il cui importo superi la soglia di un milione di euro (interessando, secondo dati ANAC, il 10 per cento delle procedure, ma l'80 per cento della relativa spesa).

La ripartizione delle riduzioni di spesa tra i Ministeri incide sulle amministrazioni che nell'esercizio 2014 hanno sperimentato un minore ricorso agli acquisti centralizzati. Sull'efficacia delle misure inciderà il superamento dei limiti che in questi anni hanno impedito una piena efficacia del ricorso ad acquisti centralizzati nonché la tempistica prevista. Va considerato, infatti, che, fatta eccezione per la limitazione nel 2016 dell'esercizio della *outside option* ai corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento rispetto ai quelli indicati nelle convenzioni o negli accordi quadro, le altre misure o decorrono dall'anno seguente, con effetti peraltro conseguibili maggiormente nel medio periodo (è il caso dell'esclusione della predetta clausola) o, comunque, presuppongono l'adozione in corso d'anno di provvedimenti da cui dipende l'effettivo prodursi dei risparmi previsti (l'obbligo di programmare gli acquisti o l'individuazione con decreto ministeriale delle «caratteristiche essenziali», finora non ben definite).

Passiamo ora al contenimento delle spese in conto capitale e alle dismissioni. Il contributo maggiore al contenimento deriva dalla flessione della spesa in conto capitale: nel 2016 poco meno di 1,6 miliardi, a cui si aggiungono gli ulteriori importi per dismissioni immobiliari (oltre a quelle già programmate) per 220 milioni. Nel biennio successivo, la flessione si riduce a circa 800 milioni in media annua. Il risultato atteso è frutto della traduzione in termini di impatto sull'indebitamento della gestione di interventi previsti in bilancio. Si tratta di riduzioni, rimodulazioni

e rifinanziamenti, il cui concorso al risultato complessivo richiede la traduzione dei dati di contabilità finanziaria in dati di contabilità economica che, in sostanza, registrano le spese in conto capitale in termini di cassa (pagamenti).

È il caso delle rimodulazioni di spesa, a cui è attribuito l'effetto in termini di competenza sul bilancio dello Stato limitato a circa 62 milioni a fronte di un miglioramento dell'indebitamento di oltre un miliardo.

Il risultato è da attribuire a rinvii di spesa per oltre 1,4 miliardi di euro ad esercizi successivi, riconducibili prevalentemente ad interventi per l'edilizia penitenziaria, scolastica, giudiziaria (600 milioni di euro) e per il riequilibrio territoriale (670 milioni di euro). A fronte di ciò, si dispone l'anticipazione al 2016 delle autorizzazioni di spesa di risorse previste dalla programmazione 2014-2020 per un importo pari a 1,3 miliardi di euro.

Anche per i rifinanziamenti la traduzione in termini economici non è immediata: l'aumento nel 2016 è nel complesso pari ad oltre 1,7 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare, ma con effetti sull'indebitamento netto per soli 100 milioni di euro. Va considerato che il solo rifinanziamento per il contratto di programma dell'ANAS assorbe 1,2 miliardi di euro e non sembra comportare alcun impatto in termini di indebitamento. Per quanto riguarda le riduzioni, invece, gli effetti attesi in termini finanziari ed economici registrano limitate differenze. Si tratta di tagli di spesa che si riferiscono prevalentemente ad interventi per la mobilità e i trasporti e alla partecipazione italiana alle politiche comunitarie.

Passo ora al tema della spesa per il pubblico impiego. Nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte dei conti osservava che, superata l'emergenza finanziaria, a partire dal 2016 avrebbero dovuto essere riavviate politiche mirate per il pubblico impiego volte ad affrontare le criticità strutturali del settore. Il disegno di legge di stabilità per il 2016 non modifica l'approccio seguito negli ultimi anni: per i rinnovi contrattuali, il cui costo era stato stimato dalla Corte in circa 2 miliardi di euro nel 2016 (in linea con quanto indicato nel DEF) e in 5 miliardi di euro a regime, vengono stanziati risorse pari a 300 milioni di euro, equivalenti, di fatto, alla sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

La copertura viene assicurata dalla riproposizione di severe misure (dettagliatamente indicate nell'articolo 16) di contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente – ormai in atto da oltre un quinquennio – relative alla limitazione delle assunzioni, al blocco dei trattamenti accessori e alla riduzione di alcune indennità spettanti a specifiche categorie di personale.

Per le amministrazioni statali nel triennio 2016-2018 le nuove assunzioni sono consentite nei limiti di una spesa pari ad un quarto di quella sostenuta per il personale cessato nell'anno precedente. Analoga regola è posta per le amministrazioni regionali e locali.

Dalle limitazioni al *turnover* – rapportando i nuovi vincoli assunzionali a quelli in precedenza vigenti – è previsto nel triennio un risparmio

pari a 44 milioni di euro nel 2016, 157 nel 2017 e 319 nel 2018, al lordo delle minori entrate fiscali e contributive, pari a circa il 50 per cento della minore spesa. Si tratta di vincoli particolarmente stringenti. Per le amministrazioni statali, infatti, la legge di stabilità per il 2014 (non modificata da quella per l'anno successivo) prevedeva la possibilità di assumere nel 2016 nel limite del 60 per cento della spesa sostenuta per il personale collocato a riposo (percentuale elevata all'80 per cento nel 2017), mentre a partire dal 2018 era previsto l'integrale ricambio del personale.

Per le Regioni e gli enti locali le facoltà assunzionali previste dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, erano ancora più ampie (80 per cento della spesa per le cessazioni negli anni 2016-2017 e 100 per cento nel 2018).

I nuovi limiti alle assunzioni sembrano destinati ad accentuare ulteriormente il progressivo elevamento dell'età media dei pubblici dipendenti.

Le norme vigenti sul blocco delle assunzioni si rilevano non univoche e di difficile lettura ed attuazione. Il quadro normativo relativo ai vincoli assunzionali si presenta infatti frammentato e non sempre coerente. Frequenti sono le eccezioni e le deroghe ai principi generali, confermate dal disegno di legge di stabilità in esame, così come le norme specifiche a tutela di particolari settori di attività.

È significativa la nuova normativa introdotta per il ricambio dei dirigenti: da un lato, infatti, viene confermata (ma non per tutte le amministrazioni) la precedente capacità assunzionale; dall'altro, in attesa dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di riordino previsti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, viene resa indisponibile la copertura dei posti vacanti al 15 ottobre 2015, precludendo in tal modo la possibilità di un effettivo rinnovo del personale cessato.

Relativamente alle amministrazioni centrali dello Stato, l'inasprimento dei vincoli alle nuove assunzioni non risulta inoltre coordinato con il percorso di riassorbimento del personale delle nuove Province. Le risorse disponibili a tal fine, sulla base delle quali viene dimensionato il fondo previsto dall'articolo 27 per garantire il pagamento delle retribuzioni agli interessati in attesa del completamento delle procedure di trasferimento, sembrano infatti calcolate sulla base della normativa previgente che consentiva maggiori margini di manovra.

Il disegno di legge all'esame ripropone poi, come detto, il blocco alle risorse da destinare ai trattamenti accessori del personale, paramtrate per il triennio in questione al valore accertato per il 2015. Dalla disposizione sono attesi risparmi di spesa pari a circa 70 milioni di euro.

Suscita perplessità, infine, la norma contenuta al comma 1 dell'articolo 16, nella parte in cui prevede l'assunzione di 50 dirigenti presso le amministrazioni statali, in quanto non coordinata con la recente normativa di riordino della dirigenza pubblica recata dalla citata legge n. 124. Resta in ogni caso fermo che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla disposizione dovrà prevedere procedure concorsuali per l'as-

sunzione dei dirigenti in questione, come ribadito di recente dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 37 del 2015.

Passo ora al tema delle pensioni e degli ammortizzatori sociali.

Il disegno di legge di stabilità contiene alcuni interventi in materia previdenziale che, pur adottati al di fuori di un organico disegno di intervento, sono suscettibili di produrre rilevanti effetti economici. Dal punto di vista finanziario, le misure risultano sostanzialmente neutrali per il bilancio, generando un maggior avanzo di 124 milioni di euro nel 2016, un disavanzo di 28 milioni di euro nel 2017 e, di nuovo, un avanzo di 23 milioni di euro nel 2018. Ciò è dovuto sia al consistente risparmio di spesa connesso alla misura sull'indicizzazione, sia ai tagli apportati al cosiddetto fondo esodati e al fondo lavori usuranti.

Particolarmente significativo, anche alla luce della recente sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, appare l'intervento che ridisegna i criteri di perequazione automatica delle pensioni.

Fino al 2013 la perdita di potere d'acquisto scaturita dalla revisione dei meccanismi di indicizzazione è risultata omogenea, con un ordine di grandezza del 5 per cento, per tutte le classi di trattamento comprese fra quattro e dieci volte il minimo. Per le sole pensioni fino a tre volte il minimo è stato garantito un recupero pieno del potere d'acquisto. A partire dal 2014 e poi, in misura più pronunciata, nel corrente anno, la dinamica dei trattamenti pensionistici ha presentato una maggiore dispersione. In particolare, le modalità di rimborso definite con il decreto-legge n. 65 hanno riportato il valore reale delle pensioni pari a quattro volte il minimo in prossimità del livello precedente la revisione del meccanismo di indicizzazione, con un recupero di quasi un quarto di punto. Progressivamente minore è stato il recupero registrato all'interno delle classi pensionistiche più elevate, con i trattamenti superiori a dieci volte il minimo, che non hanno beneficiato affatto del rimborso. Per i redditi da pensione superiori a quattro volte il minimo, il rimborso complessivo riconosciuto attraverso il decreto-legge n. 65 è stato pari a 1.299 euro, a fronte di una perdita di potere di acquisto di oltre 6.000 euro subita nel biennio 2012-2013 per effetto dell'articolo 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, di cui la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale incostituzionalità. Il recupero, dunque, risulta pari al 21 per cento. Tale percentuale scende all'11 per cento e al 5 per cento per importi superiori a cinque e sei volte il minimo. Le misure contenute nel disegno di legge di stabilità contribuiranno ad accentuare negli anni futuri queste dinamiche differenziate per livello di trattamento pensionistico.

Passo ora al tema delle amministrazioni locali.

Anche nel triennio 2016-2018 il concorso delle amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica risulta particolarmente rilevante. Come accennato in precedenza, la manovra dispone una riduzione netta della spesa delle amministrazioni locali di circa 2,5 miliardi di euro nel 2016, che salgono a 5,7 nel 2018. Il taglio della spesa corrente è di oltre 3,1 miliardi di euro, mentre per quella in conto capitale è prevista una seppur contenuta crescita (pari a 680 milioni di euro).

Le riduzioni più consistenti sono quelle previste per le Regioni, sia per i tagli operati al fabbisogno sanitario nazionale (circa 1,8 miliardi di euro per le Regioni a statuto ordinario), sia per il passaggio al pareggio di bilancio in termini di competenza.

La stringenza per il complesso degli enti territoriali è solo in parte ridotta dagli spazi per la spesa corrente riconosciuti alle Province e per quelli di parte capitale previsti per i Comuni. Nel 2018 la spesa complessiva delle amministrazioni locali dovrebbe essere di poco superiore ai 231 miliardi di euro, inferiore di oltre 2 miliardi di euro al livello del 2014. La spesa corrente, di oltre 6 miliardi di euro più bassa di quella consuntivata lo scorso anno, risulta in flessione di 1,6 punti in termini di prodotto.

Passo ora alle misure previste per gli enti territoriali.

L'articolo 35 del disegno di legge di stabilità per il 2016 segna il sostanziale superamento, anche per gli enti locali, del Patto di stabilità interno, che è la regola fiscale con cui è stato disciplinato il concorso degli enti territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica per circa quindici anni. Il contributo delle autonomie locali non viene tuttavia meno ed è ora affidato al pareggio in termini di competenza tra entrate e spese finali.

La valutazione del nuovo strumento previsto per il concorso degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica è sicuramente positiva sotto il profilo della semplificazione ed omogeneizzazione degli adempimenti, nonché dell'avvicinamento agli equilibri di bilancio previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (che ha fatto seguito alla legge approvata dal Parlamento nel 2009). Su tre aspetti è tuttavia opportuno soffermarsi.

L'articolo 35 non può non essere letto alla luce dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012 che introduce dal 1º gennaio 2016 per tutti gli enti territoriali gli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza. In base a quanto illustrato nella relazione tecnica la disciplina introdotta, che fa riferimento solo ad uno di tali saldi, sarebbe da considerare riferita ad una fase transitoria e di sperimentazione, diversa da quella avviata nel 2015 per le Regioni e destinata a tutte le amministrazioni territoriali secondo modalità uniformi. L'entrata in vigore delle norme della legge n. 243 (cosiddetta legge rinforzata) risulterebbe così, di fatto, rinviata in attesa di una effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica, con le maggioranze previste dal comma 6 dell'articolo 81 della Costituzione. Anche le disposizioni concernenti la possibilità che l'obiettivo di pareggio degli enti venga modificato sulla base della concertazione intraregionale sarebbero sperimentali rispetto al meccanismo previsto dall'articolo 10 della legge rinforzata che interviene nella stessa materia (la compensazione tra gli enti territoriali si attiva all'interno del saldo complessivo regionale, considerato in termini di competenza nell'articolo 35 ed in termini di cassa nell'articolo 10 della legge rinforzata). Andrà valutata la coerenza di tale lettura con il dettato normativo.

Il concorso alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 appare più favorevole per gli enti locali rispetto al livello richiesto

dalla legge n. 190 del 2014. Con il passaggio all'equilibrio finale di competenza, i Comuni vengono di fatto sollevati dall'obbligo di conseguire gli avanzi previsti dalla vigente legislazione. Potrebbero così aprirsi spazi per maggiori spese in conto capitale, ma non solo per quelle.

Va anche considerato che l'adozione della contabilità armonizzata, avvenuta per tutti gli enti dal 2015, dovrebbe avvicinare, in virtù del principio della competenza finanziaria potenziata, il saldo di competenza a quello di cassa, poiché gli accertamenti e gli impegni rilevati per competenza rappresenterebbero le risorse effettivamente reperite ed impiegate nell'anno. La misura dell'alleggerimento connesso al passaggio all'equilibrio potrebbe, pertanto, essere diversa a seconda delle effettive condizioni finanziarie delle amministrazioni.

La possibilità di considerare tra le entrate rilevanti ai fini del pareggio anche il saldo del fondo pluriennale vincolato potrebbe facilitare nel 2016 il rispetto dell'equilibrio ed avere effetti espansivi che nella relazione tecnica vengono, infatti, previsti e quantificati in 666 milioni di maggiore spesa in conto capitale per comuni e province. Tuttavia, i maggiori spazi concessi dall'inclusione del fondo potrebbero essere utilizzati anche per aumentare la capacità di spesa in termini di impegni correnti. Come pure la rilevanza o meno del fondo crediti di dubbia esigibilità ai fini del saldo finale può avere rilievo in termini di maggiore o minore facilità nel conseguimento del pareggio ovvero di espansione o restrizione dell'area di spesa.

Avere liberato il vincolo sui pagamenti in conto capitale, invece, è sicuramente positivo per quegli enti che avevano una liquidità in cassa bloccata dal limite posto dal Patto di stabilità. Tuttavia, l'eccesso di risparmio sempre conseguito dal comparto Comuni rispetto all'obiettivo del Patto rende incerta, al momento, la valutazione dell'effetto espansivo sulla spesa per investimenti conseguibile con l'abolizione del limite di cassa.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, per conseguire miglioramenti nella produttività e nell'efficienza degli enti del Servizio sanitario nazionale (nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario e della garanzia dei livelli essenziali di assistenza) ed assicurare il riassorbimento degli squilibri strutturali, la legge di stabilità interviene su vari aspetti. Da un lato, dispone misure dirette ad aumentare la trasparenza dei dati di bilancio degli enti e a prevedere un sistema di monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità, da rendere pubblico entro il 30 giugno di ogni anno. Dall'altro, dispone che le Regioni individuino le strutture di ricovero con squilibri finanziari o difformità nella fornitura dei servizi, da sottoporre a piani di rientro; che utilizzino in via esclusiva per gli acquisti di materiali sanitari le centrali regionali di committenza o la CONSIP; che facciano riferimento, per la valutazione dei dispositivi medici, alla cabina di regia nazionale istituita presso il Ministero della salute.

La legge di stabilità dispone la riduzione di oltre due miliardi del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per il 2016. In attesa di conoscere le conseguenti misure di razionalizzazione ed efficientamento della spesa (la

cui individuazione è stata rinviata ad una successiva intesa), va osservato che la riduzione operata, se valutata al netto degli 800 milioni necessari per l'adeguamento delle prestazioni ai nuovi LEA, fa sì che l'incremento delle risorse rispetto al livello 2015 sia solo di 500 milioni.

A parità di condizioni (ante aggiornamento LEA) la correzione prevista porta ad un forte ampliamento della forbice tra andamento tendenziale della spesa e fabbisogno *standard*: si tratta di oltre 3.172 milioni. E ciò scontando il carattere permanente e strutturale delle misure di correzione introdotte nel luglio scorso con il decreto legge n. 78 del 2015 per oltre 2.352 milioni.

Per evitare il sostanziale raddoppio del disavanzo rispetto a quanto previsto per il 2015, le Regioni e il Governo dovranno individuare misure di efficientamento che andranno ad aggiungersi a quelle del decreto legge n. 78 del 2015, di cui si dovrebbe avere una prima valutazione di efficacia. La centralizzazione degli acquisti e i piani di rientro per le strutture ospedaliere potranno, infatti, produrre risultati consistenti solo nel medio periodo. La sostenibilità del sistema è, pertanto, legata al maturare dei processi che erano stati avviati con il Patto della salute nel luglio 2014 e che attengono anche alla revisione del sistema di compartecipazione alla spesa, alla ripresa di un'adeguata politica di investimenti, alla revisione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni regionali, nonché alla previsione di meccanismi premiali.

Per quanto riguarda le misure per accelerare gli investimenti, come già ricordato in apertura, un ulteriore spazio di manovra deriva dall'applicazione della clausola degli investimenti pubblici. Ad agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di accelerazione delle realizzazioni intervengono le misure disposte con la legge di stabilità agli articoli 40 e 41. Per migliorare l'efficacia dell'attuazione dei progetti è infatti previsto che le amministrazioni regionali possano attribuire autonomia gestionale e contabile ad una propria articolazione organizzativa destinata alla gestione finanziaria degli interventi. Tali organismi utilizzeranno conti di tesoreria appositamente istituiti, cui dovrebbero affluire le risorse europee, quelle del cofinanziamento nazionale e il corrispondente cofinanziamento regionale.

Uno degli scopi, sottolineati dal Governo e dalle stesse realtà regionali, che si intende cogliere con la previsione di tali organismi è quello di mantenere un trattamento favorevole per la gestione di questo tipo di investimenti, superando le difficoltà e i vincoli di natura finanziaria connessi all'operare dei meccanismi volti a garantire il contributo delle amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica.

L'articolo dispone che le amministrazioni regionali possano ottenere anticipazioni di cassa dal fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie beneficiando di un flusso regolare di risorse per l'attuazione dei progetti, facoltà fino ad ora riservata alle sole amministrazioni centrali. Al riguardo va osservato che per essere in grado di esercitare gli effetti positivi attesi già a partire dal 2016 (anno di applicazione della clausola), le Regioni dovranno istituire con rapidità tali organismi, confe-



rendo agli stessi tutte le posizioni attive e passive spettanti per la gestione dei progetti. Sarebbe, tuttavia, auspicabile che non si pervenisse a soluzioni istituzionali ed organizzative differenti, ma che detti organismi assumessero caratteristiche omogenee e confrontabili. Positiva è la previsione che essi siano sottoposti al controllo della Corte dei conti; andrebbe valutato, ad avviso della Corte, se non siano opportune linee guida che ne regolino la gestione e ne garantiscano un adeguato livello di trasparenza nell'operare.

In conclusione, nel complesso, le misure proposte con la legge di stabilità sembrano rispondere ad un disegno preciso: potenziare i segnali di ripresa riconducibili ad una crescita della domanda interna, concentrando l'utilizzo delle limitate risorse disponibili (al netto di quelle necessarie a disinnescare le clausole di salvaguardia) sul rafforzamento della domanda delle famiglie e sulla riduzione degli oneri che gravano sul mondo delle imprese dando, per questa via, impulso alla ripresa dell'occupazione. In tema di investimenti infrastrutturali si mira ad interromperne il progressivo calo, orientando le risorse su quelli su cui è possibile (e necessario) attivare il concorso europeo. Una scelta di politica economica che utilizza al massimo gli spazi di flessibilità disponibili riducendo esplicitamente i margini di protezione dei conti pubblici e lascia sullo sfondo nodi irrisolti (clausole, contratti pubblici, pensioni) e questioni importanti (quali un definitivo riassetto del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, e questa è una precisa scelta politica). Ciò viene fatto puntando sull'efficacia di specifici canali di trasmissione dell'intervento pubblico.

Nel percorso programmatico di finanza pubblica permangono, tuttavia, aspetti critici che attengono innanzitutto alla tenuta del quadro di riferimento per i prossimi anni.

L'allentamento della correzione di bilancio, secondo il Governo, non pregiudicherebbe, infatti, un rientro del disavanzo di dimensioni significative, con un indebitamento che a fine 2016 risulterebbe comunque più vicino al 2 che al 3 per cento. Un contenimento che consentirebbe una messa in sicurezza dei conti rispetto all'originale parametro di Maastricht e rappresenterebbe, per questa ragione, un elemento rassicurante per i mercati. Un risultato che trova conferma anche nelle previsioni di finanza pubblica dei centri di ricerca ma che sconta il carattere temporaneo di alcune coperture e il permanere di clausole di salvaguardia rinviate al futuro. Un loro riassorbimento nel 2017 e nel 2018 richiederà l'individuazione di consistenti tagli di bilancio o aumenti di entrate sia pur resi meno onerosi dai benefici di una maggiore crescita.

Nonostante la riduzione della spesa già scontata nel tendenziale sia impegnativa, le condizioni economiche avrebbero potuto consigliare l'adozione di interventi sulla spesa fiscale riguardanti ad esempio un articolato intervento sulle aliquote IVA agevolate o sulla stessa struttura delle aliquote eventualmente attutiti ma non annullati con misure di sgravio. Il rinvio, pur trovando la propria ragione nell'opportunità di un ridisegno organico o nella necessità di non indebolire l'impulso che può venire da una riduzione fiscale, non consente di avvantaggiarsi di un momento favore-

vole anche alla luce della limitata dinamica dei prezzi che potrebbe permettere di contenere la spesa.

L'onere dell'aggiustamento verrebbe a gravare, prevalentemente, sulle amministrazioni locali, con ripercussioni negative sulla qualità dei servizi.

La tassazione che riguarda gli immobili risulta ancora senza fisionomia definita e richiede una particolare attenzione. Andrà attentamente valutato, innanzi tutto, come si distribuirà tra gli enti il reintegro dei fondi della TASI sulle prime case. Ne trarranno beneficio maggiore gli enti che hanno attivato il tributo utilizzando al massimo la propria capacità fiscale, che viene così cristallizzata: le collettività che potevano apparire ieri come le più penalizzate potranno godere dal 2016 di un relativo beneficio. Va inoltre rilevato che, fermo il capitolo relativo a catasto e nuove rendite, con l'abolizione dell'IMU e della TASI sulla prima casa la principale fonte di finanziamento manovrabile da parte degli enti riguarda le abitazioni diverse dalla prima casa, su cui continuerà a vivere il dualismo tra TASI e IMU, con la conseguenza che la maggioranza dei servizi indivisibili forniti dai Comuni graverà di regola non sui residenti, ma su soggetti non in grado di operare il controllo politico sull'operato degli amministratori attraverso il voto.

Quanto agli investimenti, si osserva che per realizzare il volume previsto è necessario incidere sulla capacità di spesa delle risorse nazionali a valere su programmi cofinanziati, con il connesso forte impegno, da parte delle pubbliche amministrazioni che gestiscono i finanziamenti europei, per portare a compimento tempestivamente le procedure necessarie a garantire la spendibilità dei suddetti fondi già nel prossimo esercizio. Come più volte sottolineato dalla Corte tali interventi richiedono, peraltro, un più stabile assetto delle competenze tra livelli di governo e un coerente quadro di responsabilità organizzative, decisionali e finanziarie, che riducano le incertezze che oggi condizionano anche l'operatore pubblico. Ciò non solo per evitare *ex post* una valutazione negativa da parte della Commissione, con conseguente riduzione del margine suddetto, ma soprattutto per sostenere, attraverso progetti di investimento mirato, la capacità di crescita del Paese.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente Squitieri per l'ampia e dettagliata relazione.

PALESE (FI-PdL). Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il Presidente della Corte dei conti per la sua dettagliata relazione. Mi limiterò a citare gli articoli 40 e 41, tra i più significativi contenuti nella legge di stabilità, che riguardano la materia degli investimenti. Esiste in Italia un problema di crescita: quindi è necessario che le risorse a disposizione siano spese bene. Il Presidente della Corte dei conti è entrato nel dettaglio di quanto previsto dagli articoli 40 e 41 del disegno di legge di stabilità, che contengono l'ennesimo tentativo di accelerare la spesa per gli investimenti, soprattutto con riferimento alle risorse dei fondi struttu-

rali. A proposito di tali fondi, abbiamo un problema: non sappiamo quante risorse perderanno il Paese e le Regioni in riferimento al periodo 2007-2013, mentre per ciò che riguarda il periodo 2014-2020, dopo ben 22 mesi, ancora non è stato ancora impegnato neanche un euro – mi riferisco alle risorse impegnate, non a quelle effettivamente spese – con gravissime ripercussioni per i piani di sviluppo rurali in alcune Regioni. Non avendo avuto ancora l'assenso dell'Unione europea, è quasi certo che tale segmento dei fondi strutturali sarà defanziato e si perderanno le prime annualità.

In questo contesto, al di là dei punti che il presidente Squitieri ha evidenziato in maniera significativa, i problemi che si pongono sono molteplici: siamo ai primi posti non solo nella graduatoria dei Paesi che hanno speso di meno, e male, ma anche per le truffe. A tale proposito desidero sapere se, ad avviso del nostro audito, il controllo delle truffe dovrebbe essere preventivo o se basta il solito controllo *ex post*, come quello che viene effettuato attualmente, a campione, che però non lascia grande spazio e possibilità di intervento anche per le autorità di controllo. A mio avviso, c'è bisogno di correggere profondamente l'approccio in tale materia, perché tutto ciò non venga vanificato. Uno dei punti cardine per stimolare la crescita, infatti, è proprio l'utilizzo di tali fondi, perché è qui che si possono reperire le risorse.

Con riferimento ad altri settori, la situazione delle risorse è tutta da verificare: se abbiamo la necessità di crescere, per consentire la ripresa del Paese, dobbiamo agire in questo settore, perché è qui che si possono reperire le risorse. L'ho detto anche ieri e lo ripeto davanti ai rappresentanti della Corte dei conti: ogni volta che ci sono questi tentativi di accelerazione il primo effetto ottenuto, paradossalmente, è quello di fermare tutto. Ecco perché sarebbe utile se i rappresentanti della Corte dei conti avessero qualche ulteriore suggerimento da offrirci in materia.

COMAROLI (*LN-Aut*). Desidero formulare tre domande al nostro audito, che ringrazio per la sua relazione. La prima domanda riguarda i tagli alle Regioni, i cui rappresentanti sono stati auditi in questa sede nella seduta di ieri. Solo nel 2016, sommando tutte le misure proposte, si avranno tagli per circa 12 miliardi di euro. Secondo voi questi enormi tagli per le Regioni sono sostenibili, considerando che diverse di esse sono già in difficoltà e stanno effettuando piani di rientro?

La seconda domanda riguarda i Comuni virtuosi: a tale proposito ho apprezzato che abbia citato la questione relativa alla TASI. I Comuni che hanno cercato di tenere bassa la tassazione sulla prima casa per non pesare troppo sui cittadini adesso si troveranno penalizzati. Secondo lei come si può risolvere questo problema? D'altro canto bisogna considerare il rischio che, nel caso in cui ai Comuni che hanno alzato l'aliquota non venga rimborsato l'intero gettito, essi possano andare in dissesto e non riuscire a raggiungere il pareggio di bilancio. Quale potrebbe essere un'azione che non vada a penalizzare i Comuni virtuosi, ma non vada neanche a causare il dissesto di altri?

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Desidero ringraziare il Presidente della Corte dei conti per la sua relazione. Vorrei capire meglio le sue osservazioni, che mi sono sembrate critiche sull'impianto della manovra della legge di stabilità, nel senso che spiegherò. Secondo il nostro audit, la scelta del Governo, ai fini di massimizzare la spinta espansiva e di approfittare di questo momento per un aggancio della ripresa in corso a livello europeo e internazionale, è quella di contenere in qualche modo l'intervento sulla spesa, ovvero la *spending review*, posticipandolo al prossimo biennio 2017-2018. Quindi, il nostro audit sostiene che, rispetto alle previsioni di un intervento per 10 miliardi di euro, è stato messo in campo un intervento di entità assai inferiore. Ciò è stato fatto volutamente perché si è pensato che nel 2016 l'effetto, in termini netti, sarebbe stato penalizzante. Il fatto di posporre al 2017 e al 2018 una serie di interventi, possibili già a partire dal 2016, ad avviso dei nostri auditi graverà tale biennio di oneri assai pesanti per quanto riguarda l'aggiustamento da realizzare. Se infatti si prende alla lettera quanto c'è da fare, visto che la riduzione del *deficit* pubblico va fatta secondo le regole, per quel biennio si determinerebbero effetti penalizzanti sulla crescita. È questo ciò che sembra di leggere dietro le affermazioni dei nostri auditi: se si procedesse all'aggiustamento, le previsioni di crescita per il biennio 2017-2018 andrebbero riviste significativamente verso il basso, dal momento che si devono fronteggiare delle clausole di salvaguardia e garantire il contenimento del *deficit* pubblico. Soprattutto nelle conclusioni della relazione si scrive che già a partire dal 2016 si sarebbe potuta mettere in atto una composizione diversa del *mix* di misure, utilizzando maggiormente interventi sulla spesa pubblica e anche non intervenendo pienamente sul rinvio delle clausole di salvaguardia per quanto riguarda l'IVA. Quello che vorrei capire meglio è come questo diverso *mix* di interventi per il 2016 avrebbe potuto garantire il medesimo effetto espansivo che viene oggi previsto e se, dunque, si sarebbe potuto garantire lo stesso risultato, senza avere nel 2017 e nel 2018 la necessità di procedere ad un aggiustamento così intenso tale da ipotecare la crescita. Da questo punto di vista – ma non so se ho compreso male – c'è da parte vostra un suggerimento su quello che si sarebbe potuto fare e non si è fatto: in qualche maniera, voi dite, si è preferita una scelta più proiettata nel breve periodo, rispetto a quello che si determinerà nel triennio. Se le cose andranno come scrivono i nostri auditi, non si capisce come si possa mantenere nel 2016 una crescita all'1,6 per cento. Ad avviso dei nostri auditi, anche considerando il perpetuarsi di una fase di crescita, ciò non assicurerà le risorse necessarie per procedere agli aggiustamenti richiesti. Vorrei dunque che i nostri auditi esplicitassero meglio il loro suggerimento su come si sarebbe potuto intervenire attraverso una diversa composizione di misure di bilancio per quanto riguarda il prossimo anno.

PRESIDENTE. Raccomando a tutti i colleghi la sintesi, altrimenti non riusciamo a stare nei tempi previsti.

URAS (*Misto-SEL*). Signor Presidente, vorrei dai nostri auditi un'opinione un po' più estesa sulla vicenda del pubblico impiego, perché mi pare che a tale proposito la Corte dei conti sottolinei in modo non favorevole due aspetti che contraddistinguono la manovra. Da una parte c'è la questione che attiene ai rinnovi contrattuali: ci pare ovvio infatti che, in ragione delle somme stanziare, a differenza di quanto ci si aspettava, i contratti non verranno rinnovati. L'altra questione riguarda il *turnover*: nella relazione si legge un giudizio abbastanza severo, in cui si sottolinea l'invecchiamento progressivo del personale della pubblica amministrazione e, al contempo, la perplessità sul fatto che questa rigidità nel *turnover* possa determinare effetti negativi sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e quindi sulla resa dei servizi. Vorrei dunque un'opinione più precisa su questo argomento.

GALLI Giampaolo (*PD*). Desidero porre una domanda puntuale a proposito del superamento del Patto di stabilità: mi pare che voi diate un giudizio positivo, che poi però qualificate con un «tuttavia», dicendo che c'è incertezza circa gli effetti che questa misura potrebbe produrre sull'indebitamento netto, perché si va a svincolare la liquidità che i Comuni hanno a disposizione.

Mi chiedo se abbiate suggerimenti al riguardo o se si tratti semplicemente di un'osservazione. Sappiamo che lo svincolare quella liquidità produce qualche margine di incertezza; è per questo che questa misura non è stata assunta finora. Si tratta di una misura abbastanza coraggiosa che va, peraltro, incontro ad esigenze molto forti. Mi chiedo, in conclusione, se ci sono dei suggerimenti o, se in qualche modo, avete dei dubbi sulla misura stessa.

Sulle pensioni, in merito all'intervento più organico, che immagino possa essere un intervento in termini di flessibilità pensionistica nell'età di uscita, vi chiedo se avete qualche valutazione su quanti miliardi può costare una moderata misura di flessibilità.

Infine, voi intervenite su quasi tutti i tagli prospettati in questa legge di stabilità: i tagli alle Regioni, che pongono interrogativi seri; la questione delle pensioni che non verrebbe trattata in maniera organica; gli stipendi e i rinnovi contrattuali che non sarebbero soddisfacenti; il *turnover* che sarebbe troppo severo. Sentendo tutto ciò, verrebbe da pensare che forse non bisognava fare nessun taglio. L'unico comparto che viene salvato da questo punto di vista, perché c'è un impegno del Governo a ricostituire i margini che vengono meno con l'abolizione dell'imposta sulla prima casa, è quello dei Comuni. Mi chiedo se avete un'idea di come possano tornare i conti alla luce di queste osservazioni critiche.

LAI (*PD*). Signor Presidente, anch'io mi collego al tema del pareggio di bilancio. Effettivamente da una parte c'è l'apprezzamento per il superamento coraggioso del Patto di stabilità; dall'altra, però, si fa notare che non si entrerebbe direttamente in una disciplina nuova ma sostanzialmente emerge una sorta di fase di transizione o, addirittura, di rinvio. Su questo

volevo capire qualcosa in più, ovvero se voi ritenete che questo rinvio e questa sperimentazione graduale sia utile per tenere sotto controllo meglio il pareggio dei conti e tutta la parte di sblocco degli investimenti oppure se, invece, c'è preoccupazione per il fatto che possa esservi una sorta di rallentamento e poi di marcia indietro.

La seconda osservazione riguarda le conclusioni finali dove citate un consiglio, che volevo capire meglio. Voi sostenete che le condizioni economiche avrebbero potuto consigliare l'adozione di interventi sulla spesa fiscale; per esempio, avete parlato di un articolato intervento sulle aliquote IVA agevolate, sulla spesa sotto le aliquote IVA. Volevo capire su questo se pensavate che fosse meglio accettare in parte una revisione delle aliquote IVA, comprese quelle presenti nelle clausole di salvaguardia, o se, invece, si tratta di altro.

Vengo all'ultimo punto. La pagina 9 della vostra relazione è molto netta e divide la manovra in tre parti: intervento sul cuneo fiscale per 5 miliardi; 50 miliardi per il sostegno alle famiglie; 14 di sostegno alle imprese, di cui 12 per le grandi imprese e 2 per i soggetti minori, sia imprese che lavoratori. Tra gli interventi finalizzati al sostegno alle famiglie, ve ne è uno che mi incuriosisce: mi riferisco alla tassazione ridotta dei premi di produttività. Io avrei inserito questa misura tra gli interventi a sostegno della riduzione del costo del lavoro.

MILO (*CoR*). Signor Presidente, intervengo per formulare una domanda velocissima. Vorrei chiedere al presidente Squitieri, nell'ambito dell'analisi sul disegno di legge di stabilità, una riflessione sull'incidenza, in prospettiva, sul nostro pesante debito pubblico.

ZANONI (*PD*). Presidente Squitieri, nella lettura veloce della relazione non ho trovato nemmeno una parola (forse c'è, ma a me è sfuggita) sul recupero dell'evasione e ciò mi colpisce perché anche ieri, nel corso delle audizioni svolte, nessuno ha citato il problema. Per quale motivo? Perché il problema è superato, perché è irrilevante, oppure c'è qualche altro motivo?

In secondo luogo, mi ha colpito in modo particolare la necessità di intervenire sul quadro della finanza locale. La relazione, molto esaustiva ed interessante, sottolinea questo aspetto e credo abbia messo in evidenza come ormai, dopo sei anni dall'adozione della legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale, sia indispensabile un ripensamento del modello verso cui vogliamo tendere. Uno degli elementi di criticità rilevati negli ultimi anni in tema di finanza locale è infatti l'essere ondivaghi, andando un po' in una direzione e un po' in un'altra. A mio parere, non si ha un quadro di riferimento chiaro. Dalla relazione mi sembra di capire – vorrei un conforto in questo senso – che si faccia ancora riferimento alla legge n. 42, chiedendo di operare verso il controllo politico della finanza locale e, quindi, con la responsabilità unita alla possibilità di intervenire sulla finanza locale.

Un terzo aspetto che desidero sottolineare riguarda gli investimenti. Speriamo che la cabina di regia che le Regioni dovranno istituire possa davvero velocizzare la nostra capacità di investimento, perché è vero che negli ultimi anni sono mancati i soldi, ma tante volte abbiamo anche dimostrato di non saper utilizzare risorse che erano disponibili e di non essere in grado di agire tempestivamente in tutte le fasi degli investimenti: dalla fase di progettazione (siamo carenti nel saper progettare rapidamente) a quella degli affidamenti (l'applicazione del codice degli appalti non è così fluida in Italia), della realizzazione (sovente i lavori devono essere fermati, in quanto si verificano intoppi e le aziende non lavorano come dovrebbero) e addirittura della rendicontazione (spesso delle partite vengono tenute aperte perché non siamo in grado di rendicontare). Abbiamo tantissimi cantieri aperti e forse sugli investimenti dovremmo pensare ad un grosso intervento di formazione e controllo. Vorrei conoscere il suo pensiero, presidente Squitieri, in ordine alla necessità di un intervento di revisione normativa. Per quanto mi riguarda, credo che ve ne sia davvero la necessità; molto riguarda, come dicevo, l'aspetto organizzativo e di realizzazione.

BELLOT (*Misto-Fare!*). Presidente Squitieri, la ringrazio per l'esposizione molto chiara, anche se credo che le indicazioni contenute nella parte conclusiva della relazione determinino una visione non completamente rosea.

Un primo quesito: secondo lei quanto il rinvio delle clausole di salvaguardia delle aliquote IVA che nel 2017 sconteranno questo sgravio del 2016 potrà bloccare o far recedere questo momento che potrebbe sembrare di crescita? Mi chiedo, infatti, se non sia più corretto operare su tagli e su una revisione fiscale concreta e non rinviare al 2017 misure che potrebbero bloccare i consumi.

Un'ulteriore domanda attiene al taglio a danno delle Regioni, che probabilmente inciderà molto sui servizi sanitari e sociali. Questo non porterà forse ad annullare il sostegno alle famiglie (che nella relazione è sottolineato come passaggio positivo), però con ogni probabilità si risconterranno difficoltà delle Regioni nell'erogazione dei servizi.

C'è un altro passaggio che ritengo importante: mi riferisco al capitolo catasto e nuove rendite. Non sarebbe ora secondo voi di accelerare, nell'ambito della delega in materia fiscale, l'attuazione della riforma del catasto, così da consentire ai Comuni ed agli altri enti di avere valori reali su cui poter fare delle valutazioni?

Un ultimo aspetto su cui chiederei un approfondimento riguarda la capacità – avete evidenziato questo aspetto – di far sì che nei programmi cofinanziati ci siano maggiori risorse, capacità ed attenzione per poter dare la possibilità agli enti di utilizzare le risorse che il nostro Paese, con difficoltà e in maniera inferiore rispetto alle possibilità ed anche alle necessità che abbiamo, va ad utilizzare.

MAURO Giovanni (*GAL (GS, PpI, FV, M)*). Signor Presidente, nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'UPI, svoltasi nella giornata di ieri, sono emersi alcuni dati assolutamente preoccupanti: mi riferisco innanzi tutto al taglio di 500 milioni di euro a danno dei consorzi dei Comuni. Nella sua relazione, presidente Squitieri, non trovo alcun cenno a tale questione, che tra l'altro comporterebbe in molti casi l'intervento diretto della Corte dei conti in ordine all'impossibilità di questi enti di portare avanti e chiudere i bilanci annuali (mi sia consentito usare termini poco tecnici). Vorrei sapere se questo aspetto è alla vostra attenzione.

La seconda domanda che intendo formulare attiene i fondi comunitari. È stata introdotta l'Agenzia per la coesione e vorrei conoscere il parere della Corte dei conti sull'efficacia dell'intervento legislativo operato e sulla creazione di questo organismo. Avete avuto modo di rilevare effetti benefici? Ricordo che il Sottosegretario con delega ha riferito in Commissione politiche dell'Unione europea che c'è stata una grandissima accelerazione della spesa. Tuttavia, al momento al Parlamento non risulta neanche l'indirizzo del luogo dove questo organismo si riunisce. Vorrei conoscere il parere della Corte dei conti su questa azione e sapere se ritiene sufficiente ciò che allora propose il ministro Trigilia al Parlamento ai fini dell'efficientamento di questo aspetto della spesa.

*SQUITIERI*. Signor Presidente, le domande sono numerose, il che per noi è importante perché dimostra che la nostra analisi è stata apprezzata. Ringraziamo quindi sinceramente gli onorevoli deputati e senatori.

Sono qui presenti i miei colleghi che, per ogni comparto, hanno effettuato degli approfondimenti e a cui mi rivolgo. Desidero fare peraltro alcune considerazioni di carattere generale, perché alcuni temi sono ricorrenti.

Innanzitutto, il problema di fondo è che la Corte dei conti non può e non vuole fare valutazioni sulle scelte politiche che competono al Governo e vengono vagliate dal Parlamento. La Corte non esprime considerazioni di merito su scelte di merito, ma fa valutazioni di carattere finanziario sulla sostenibilità di alcune operazioni. Dunque scegliere dove tagliare o dove aumentare le risorse non è compito della Corte dei conti perché si tratta di valutazioni politiche e noi non possiamo sostituirci agli organi politici, cosa che evitiamo sempre di fare con molta attenzione.

Per quanto riguarda le ultime richieste, ed in particolare quella relativa all'evasione fiscale e alla funzionalità di alcuni meccanismi in materia di attività negoziale, vorrei fare una ulteriore precisazione: nella nostra relazione tradizionalmente proponiamo valutazioni di carattere finanziario sull'impostazione della manovra e non sui singoli istituti che vengono in qualche modo toccati o meno dalla manovra stessa. Quindi l'evasione fiscale è una questione di merito sulla quale potremmo tenere un'audizione specifica, ma non è questa la sede nella quale possiamo intratterci.

Vengo ora alla questione: abbiamo già detto che, sulla base delle scarse risorse disponibili, il Governo ha fatto delle scelte di fondo che



paiono condivisibili e cioè aiutare le famiglie, rilanciare gli investimenti e ridurre i carichi fiscali per le imprese per consentire al sistema di ripartire in un momento di particolare difficoltà.

Per quanto riguarda l'incidenza degli interventi sui trattamenti economici dei dipendenti pubblici, che non dovrà riflettersi negativamente sulle misure per le famiglie, dato che molte famiglie sono composte anche da dipendenti pubblici, ovviamente qualche ricaduta c'è, ma le scelte complessive parrebbero sostenibili.

Per quanto riguarda gli investimenti – il discorso è stato ripreso da più parti – ricorderete che abbiamo riferito al Parlamento sul fatto che uno dei settori più delicati del nostro Paese da rilanciare, da governare e da incentivare, è proprio quello degli investimenti. Per lunghi anni, in particolare a livello di enti locali, sembrava che la spesa per investimenti si fosse ridotta, e in effetti si è ridotta per quattro anni di seguito. In altri termini, si è penalizzato un settore che potrebbe diventare il volano della ripartenza. Si tratta di una valutazione politica che in questo momento, rappresentando la Corte dei conti, non dovrei proprio fare; ma questo potrebbe essere uno dei sistemi per innescare un processo di crescita e soprattutto per cercare di snellire alcune procedure.

Sotto questo profilo, aggiungo due osservazioni.

È stato chiesto da più parti come mai gli interventi sugli investimenti, che questa volta vengono ripresi, non hanno prodotto i risultati sperati. In pratica il sistema, in particolare per gli appalti, non è partito e non è funzionale. Il discorso, a questo punto, diventa piuttosto complicato: voi sapete che in materia di appalti abbiamo una legislazione particolarmente complessa (ci sono centinaia di articoli da rispettare in una procedura di appalto) che dà origine a contenziosi infiniti i quali fanno sì che non si riesca a portare a compimento una singola procedura. Sto accennando ad un problema enorme: al di là di alcune discrasie, disfunzioni e inefficienze delle singole amministrazioni, che pure ci possono essere, è proprio il sistema che è talmente ingessato da norme e codicilli da rendere facilissimo il contenzioso e quindi semplicissimo il blocco del sistema.

Per quanto riguarda la domanda relativa al ruolo della Corte dei conti e su come può il controllo incidere su questo settore, devo dirvi che abbiamo le armi un po' spuntate. Possiamo intervenire con i nostri controlli in tutta la prima fase, quella dell'aggiudicazione dell'appalto, che è più regolamentata e più minuziosamente monitorata, ed interveniamo per alcuni appalti e alcuni lavori superiori a certe soglie. Per la fase successiva, quella, più delicata, dell'esecuzione, la Corte dei conti è assolutamente assente, così come lo è nella parte relativa ai subappalti, alle perizie sulle varianti, nelle valutazioni dei progetti e quant'altro, perché non è legittimata ad intervenire. Voi sapete che il controllo della Corte è «necessario», nel senso che è possibile laddove la legge lo prevede e laddove non lo è non è consentito. Peraltro sotto il profilo dell'evidenziazione di patologie (non sotto il profilo dell'avvicendamento) adesso il Paese si è dato l'ANAC, l'Autorità anticorruzione, che focalizza la propria attenzione proprio su questa seconda fase in un'ottica diversa da quella della Corte dei conti

che la porta ad accertare eventuali patologie del sistema, mentre noi potremmo forse dare un contributo sulla fisiologia.

Abbiamo detto chiaramente che è stata fatta la scelta di potenziare gli interventi a favore delle famiglie e delle imprese medio-grandi, oltre ad interventi nel settore degli investimenti. Chiaramente, avendo risorse limitate, si è dovuta fare una scelta e non è stato possibile focalizzare l'attenzione del Governo su altri settori. È una scelta politica sulla quale, ripeto, non ci esprimiamo. Da più parti è stato detto che le clausole di salvaguardia, se scatteranno, produrranno certamente alcune conseguenze. Ripeto però che si è trattato di una precisa volontà politica.

Per quanto riguarda il catasto, sono assolutamente d'accordo con l'iniziativa in corso. Al momento si sta discutendo su quali modifiche apportarvi.

Per quanto riguarda le Province, ripeto quanto dicevo all'inizio: noi non focalizziamo la nostra attenzione su singole previsioni relative a singoli comparti. Noi facciamo valutazioni macroeconomiche sull'impostazione della manovra. Comunque, per quanto riguarda le Province, la Corte è intervenuta ripetutamente: ci sono numerose relazioni della Corte sulla situazione delle Province nelle quali abbiamo quantificato risorse e problematiche. Ho ricevuto personalmente il Presidente dell'UPI il quale ha sentito il dovere di riferire alla Corte dei conti sulla criticità della situazione. Noi ne abbiamo preso atto, ma più di questo non possiamo fare, e lo abbiamo evidenziato in più di un'occasione. Se ritenete, possiamo mandarvi tutti i nostri rapporti; abbiamo segnalato ripetutamente al Parlamento la situazione, perché le nostre relazioni vanno al Parlamento. La situazione effettivamente è delicata e sarà necessario intervenire.

Per quanto riguarda l'inefficienza di alcune particolari amministrazioni regionali nell'utilizzare i fondi per gli investimenti, essa è collegata sia alle difficoltà delle procedure previste dalla normativa che agli strati di inefficienza delle strutture su cui bisognerebbe intervenire. Voi sapete che dal 2012, in base al decreto-legge n. 174, la Corte dei conti è presente sul territorio con le sue sezioni per controllare la gestione delle Regioni e che le suddette disfunzioni vengono sistematicamente segnalate. Noi abbiamo il compito di monitorare, esaltare ed evidenziare, non di intervenire presso gli amministratori.

Consentitemi, comunque, l'orgoglio di dire che stiamo intervenendo, ormai dal 2012, con il cosiddetto giudizio di parifica, un istituto la cui importanza è ben chiara alle Regioni perché in tale sede, ogni anno, un'apposita relazione mette in luce le disfunzioni rinvenute nelle singole gestioni di bilancio. La lettura di queste relazioni è certamente di grande interesse: in questo modo diamo ai Consigli regionali, cioè alle assemblee dei rappresentanti dei cittadini e del territorio, gli strumenti per valutare la correttezza dell'azione della Giunta regionale.

PRESIDENTE. La ringrazio. Devo chiedere ai suoi collaboratori la cortesia di essere assolutamente sintetici, perché i prossimi auditi della

Banca d'Italia sono in attesa e dobbiamo armonizzare i tempi per le varie audizioni.

*FLACCADORO.* Sarò rapidissimo, signor Presidente.

Rispondo al quesito dell'onorevole Galli per quanto riguarda il patto di stabilità interno: il superamento del patto di stabilità, in termini di equilibri di competenza, è letto da parte nostra come un superamento positivo, una semplificazione, un'eliminazione di uno strumento che abbiamo monitorato negli anni. Molte volte esso ha dato dei risultati di un elevatissimo adempimento, come diciamo anche nella relazione, ma dietro questo elevato adempimento c'erano delle notevoli distorsioni. Il superamento, quindi, è senz'altro positivo: i nostri dubbi vertono sulla quantificazione, ma in questo caso non come una preoccupazione per l'indebitamento netto, nel senso che gli equilibri di cassa e lo sguardo che abbiamo sull'andamento effettivo delle disponibilità di cassa degli enti non ci fanno vedere questo spostamento con grande preoccupazione dal punto di vista dell'incidenza sui saldi. Abbiamo solo rilevato la difficoltà di prevedere se questa maggiore flessibilità si indirizzerà verso spese in conto capitale, come sarebbe senz'altro auspicabile, o se l'insieme delle condizioni della finanza locale non potrà portare a dare uno spazio maggiore alla spesa corrente, proprio per le difficoltà che si pongono in termini di fonti di finanziamento. Quindi, sul passaggio al pareggio di bilancio, ferme restando le difficoltà di trovare un raccordo con la legge n. 243 del 2012, che dovranno essere ovviamente affrontate, la nostra valutazione è positiva.

Per ciò che riguarda la finanza locale, l'onorevole Zanoni ricordava che per noi è abbastanza determinante, anche per l'efficacia di tutti gli interventi, una revisione del modello della legge n. 42 del 2009 e un suo aggiornamento. Senza un quadro chiaro delle responsabilità fiscali degli enti territoriali – e si sta andando ad una riduzione del livello di tale responsabilità fiscale, come effetto indiretto dell'intervento della TASI – l'impianto responsabilizzante della legge n. 42 del 2009 risulta ridotto, indipendentemente dalle scelte fatte al suo interno. Si tratta quindi di uno dei problemi che riscontriamo proprio per l'efficacia delle misure di controllo della spesa, da una parte, e per la qualità dei servizi offerti dall'altra.

Rispondo all'onorevole Galli, che a ragione dice che criticiamo i tagli, ma ci chiede da che parte si debba andare. Come ricordava il Presidente non spetta a noi fare scelte alternative, ma certamente da anni abbiamo indicato che, da quel che vediamo dal nostro osservatorio, i tagli dovranno essere accompagnati da una revisione dei confini dell'intervento pubblico.

Ho l'impressione che, quando si praticano tagli che vanno a incidere su tagli già predisposti anche da poco tempo, l'efficacia che si può ottenere in un breve lasso di tempo è abbastanza limitata. Quello che noi abbiamo osservato anche nel rapporto di coordinamento e negli altri lavori che abbiamo presentato al Parlamento è che probabilmente un effettivo risparmio di spesa ormai richiede delle scelte di perimetro e di eliminazione

di alcuni interventi che il pubblico fa in alcuni ambiti e da cui dovrebbe forse uscire.

Per quanto riguarda il senatore Guerrieri, non eludo la domanda. Nella parte finale della nostra relazione, con un accenno, abbiamo posto l'interrogativo sull'opportunità di avviare un'analisi della spesa fiscale in un momento in cui assistiamo ad un basso tasso d'inflazione proprio come scambio tra effetti negativi che si potrebbero avere e avvio di un processo che l'anno prossimo graverà in maniera abbastanza consistente essendosi chiusi tutti gli spazi di ricorso al disavanzo. Quindi, la nostra preoccupazione, che avevamo anche valutato con modelli di simulazione macroeconomica, era vedere se fosse opportuno avviare un processo di revisione della spesa fiscale in questo momento proprio per le condizioni macroeconomiche generali. Non è nostro compito indicarlo; era una revisione della struttura delle aliquote IVA, che è un problema ben noto e che è da tempo all'attenzione del Governo. Era un accenno e non era una critica. Per come ha chiarito il Presidente, troviamo la manovra chiara nelle sue determinazioni. Fa delle scelte nette; punta su dei canali di trasmissione; ovviamente, ha risorse limitate. Si lasciano aperti alcuni problemi e forse il principale è quello del pubblico impiego. Sulle pensioni, per rispondere all'onorevole Galli, non c'era una critica sull'intervento organico. Ci limitavamo a prendere atto che il Governo stesso dice di intervenire, in attesa di un intervento organico, su alcuni aspetti e alcune distorsioni.

*NISPI LANDI.* Sarò brevissimo.

In materia di pubblico impiego la Corte ha sempre auspicato che il lungo periodo di blocco della contrattazione da un punto di vista economico venisse utilizzato quanto meno per il completamento del quadro normativo e per prepararsi alla ripresa dell'attività negoziale. Ciò purtroppo non è accaduto e, di conseguenza, la sentenza della Corte costituzionale ha sostanzialmente imposto di riaprire le procedure negoziali. Al momento però il quadro normativo è caratterizzato da una profonda incertezza, anche con riferimento al riordino dei comparti di contrattazione collettiva.

In questo contesto, quindi, la legge di stabilità per il 2016 sostanzialmente stanziava risorse commisurate alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale. Questo è il dato di fatto. I contratti collettivi secondo le regole in vigore hanno e avranno un costo e questo, purtroppo, è sempre lasciato quasi nascosto perché non entra nel quadro previsionale a legislazione vigente, ma è presente solo all'interno del tendenziale a politiche invariate. Però i contratti andranno fatti. La Corte nel frattempo auspica che finalmente si possa addivenire, anche attraverso il contratto collettivo, a un utilizzo della leva salariale come strumento per migliorare, da un lato, l'efficienza della pubblica amministrazione e, dall'altro, per consentire effettivamente di attuare una politica premiale nei confronti dei dipendenti migliori. Tutto ciò finora non è avvenuto e non avviene neanche con la legge di stabilità per il 2016, dove i margini per attuare questa politica sono pari a zero perché, ancora una volta, si bloccano i trattamenti

accessori e le pochissime risorse vengono trovate attraverso una sorta di autofinanziamento intervenendo nuovamente con misure restrittive sul pubblico impiego e sono concentrate su un parziale adeguamento dei trattamenti fissi, mentre invece la vera riforma strutturale dell'assetto retributivo, che dovrebbe andare, come auspica la Corte, verso un effettivo incremento e riequilibrio tra le componenti fisse e quelle premiali, è ancora rinviata nel tempo. Certo, il blocco del *turnover* produce le conseguenze che conosciamo tutti: la popolazione dei pubblici dipendenti è sottoposta ad un progressivo invecchiamento. Sotto questo profilo in Europa siamo all'ultimo posto. Il blocco del numero degli addetti è una misura che è stata attuata durante la crisi presso tutti i Paesi europei, però bisogna prendere atto che bisogna uscire dall'emergenza e dalla logica dei tagli lineari e arrivare effettivamente a un dimensionamento del fabbisogno dei pubblici dipendenti che sia calcolato tenendo conto della reale situazione delle singole amministrazioni, delle competenze e del bisogno di professionalità, e non in modo generalizzato.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per il loro prezioso contributo.

#### **Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia**

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

Sono presenti il vice direttore generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, accompagnato dai dottori Eugenio Gaiotti, Stefania Zotteri e Gianpaolo Bargellini. A tutti loro porgo il nostro benvenuto.

Senza ulteriore indugio, cedo la parola al vice direttore Signorini.

*SIGNORINI.* Signor Presidente, vi ringrazio per il consueto invito.

Come i presenti ricorderanno, alla fine di settembre ho già avuto occasione di fornire in questa sede alcune valutazioni sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2015 e i commenti allora forniti in massima parte si applicano anche al disegno di legge di stabilità. Prima di tutto, lo scenario macroeconomico programmatico che il Governo formula per il biennio 2015-2016, come ho già detto a settembre, appare nel complesso condivisibile. Le informazioni più recenti confermano la prosecuzione della ripresa sia in Italia che nell'area euro. Gli ultimi dati italiani – tra gli altri, in particolare, quelli sul clima di fiducia e sull'occupazione – fanno pensare che la crescita del PIL sarà superiore a quanto era possibile programmare in estate e potrà avvicinarsi, come ha detto il Governatore un paio di giorni fa, all'1 per cento.

Rispetto a questo scenario centrale relativamente favorevole, il principale rischio è rappresentato in questo momento dall'eventualità che il rallentamento delle economie emergenti si aggravi e abbia sulle economie avanzate effetti più seri di quanto successo finora attraverso il rallenta-

mento della domanda e che i problemi delle economie emergenti e l'annunciato inasprimento della politica monetaria americana creino turbolenze sui mercati di cui sinora si sono visti solo episodi isolati.

Resta poi troppo lento il rientro dell'inflazione dell'area dell'euro verso l'obiettivo dell'eurosistema, che, come ricorderete, è al di sotto, ma prossimo, al 2 per cento. Il consiglio direttivo della Banca centrale europea ha già annunciato che intende esaminare a dicembre se sia necessario rafforzare lo stimolo monetario. Tornare, come prefigura il Governo, ad una crescita stabile del prodotto in media dell'1,5 per cento nei prossimi quattro anni è possibile: ciò presuppone il permanere di condizioni finanziarie favorevoli, l'assenza di *shock* rilevanti di natura globale, la piena efficacia degli interventi di stimolo programmati e il proseguimento delle riforme strutturali avviate.

La manovra per il 2016 prevede una significativa riduzione della pressione fiscale rispetto al quadro tendenziale, da realizzarsi principalmente eliminando le clausole di salvaguardia introdotte dalle ultime due leggi di stabilità, che avrebbero fatto scattare aumenti delle imposte sui consumi, e abolendo la tassazione della proprietà dell'abitazione principale. La diminuzione delle imposte è finanziata solo in parte con riduzione di spesa; sono previste maggiori entrate in buona parte derivanti dalla *voluntary disclosure*. Si programma però un peggioramento del disavanzo rispetto al quadro tendenziale di nove decimi di punto percentuale di PIL. Per il 2016 la manovra riduce le entrate di 18 miliardi (1,1 per cento del prodotto), le spese di 3,5 miliardi (0,2 per cento), determinando un ampliamento dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di 14,6 miliardi. Il disavanzo nel prossimo anno sarebbe pari al 2,2 per cento del PIL contro l'1,4 per cento del quadro tendenziale, quello che sarebbe successo senza interventi e, in particolare, senza i due interventi principali che ho menzionato prima (l'abolizione dell'attivazione delle clausole di salvaguardia e l'abolizione dell'imposizione sull'abitazione principale). Con questo 2,2 per cento si realizzerebbe una diminuzione rispetto al 2,6 atteso per questo anno.

Nel biennio 2017-2018 il disavanzo sarebbe superiore al quadro tendenziale di un punto percentuale di PIL in media ogni anno. Secondo le stime del Governo presentate nella Nota di aggiornamento di qualche settimana fa la mancata attivazione delle clausole di salvaguardia e gli interventi espansivi a favore di famiglie e imprese avrebbero un impatto positivo sul prodotto (1,7 punti di PIL in termini cumulati nel periodo 2016-2019), solo in parte compensato dagli effetti negativi delle misure di copertura che più o meno varrebbero per la metà di questa cifra.

Il disegno di legge include un ampio ventaglio di provvedimenti, molti dei quali con un impatto di bilancio contenuto. Nel seguito di questa relazione mi concentrerò sulle principali misure di riduzione della pressione fiscale e dirò qualcosa sulla norma relativa al contante ed esaminerò le più rilevanti modalità di copertura.

Il disegno di legge include interventi che complessivamente ridurrebbero, rispetto alla legislazione vigente, le entrate fiscali del prossimo anno

di 1,1 punti percentuali di PIL; escludendo l'intervento delle clausole di salvaguardia, il calo è marginale. La pressione fiscale del 2016 scenderebbe al 43,1 per cento contro il 43,7 atteso per l'anno in corso. In assenza di interventi essa salirebbe al 44,2. La manovra stanziava inoltre risorse per 3,5 miliardi per il 2016 per finanziare un insieme di interventi tra i quali alcune misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il rinnovo dei contratti del pubblico impiego e provvedimenti in materia di pensioni.

Mi soffermerò ora sui provvedimenti di riduzione del carico fiscale.

Per il 2016 il disegno di legge dispone la completa disattivazione delle clausole di salvaguardia introdotte dalle due precedenti leggi di stabilità, determinando minori entrate rispetto agli andamenti tendenziali per 16,8 miliardi. Nel 2017 e nel 2018 la disattivazione non è completa: l'importo atteso dall'applicazione di suddette clausole è ridotto di 11,1 e 9,4 miliardi rispettivamente. Le aliquote dell'IVA rimarrebbero inalterate nel 2016, ma crescerebbero significativamente nel 2017, di 3 punti l'aliquota ridotta e di 2 quella ordinaria. La misura evita inasprimenti delle imposte indirette e, in particolare, dell'IVA, che ridurrebbero il potere di acquisto delle famiglie con ripercussioni negative, soprattutto sui consumi di quelle soggette al vincolo di liquidità, ma questa è una considerazione di carattere più generale. Essa consente di non indebolire la domanda interna in una fase di ripresa economica ancora incerta e graduale. Tuttavia, i ripetuti cambi di direzione in materia di clausole di salvaguardia rappresentano un elemento di incertezza. Tali clausole erano intese ad assicurare l'impegno del Governo a consolidare i conti pubblici da realizzarsi mediante il contenimento della spesa o la revisione delle cosiddette *tax expenditure*. È importante che la disattivazione delle clausole sia accompagnata da tagli alle erogazioni al fine di non indebolire la credibilità del processo di revisione della spesa e di consolidamento dei conti pubblici, tanto più che per gli anni successivi al 2016 permangono clausole di salvaguardia per circa un punto percentuale del prodotto riguardanti essenzialmente l'IVA. Sono, pertanto, decisivi i risultati che si conseguiranno nei prossimi anni in termini di controllo della dinamica della spesa e di riduzione del debito.

Quanto alla fiscalità immobiliare, il disegno di legge dispone la sostanziale abolizione del prelievo sulle abitazioni di residenza, sui terreni agricoli e sui macchinari fissati al suolo, determinando un minore gettito stimato ufficialmente in circa 4,5 miliardi all'anno. Richiamando brevemente considerazioni e aspetti già menzionati nella mia audizione di settembre segnalo che l'abolizione della tassazione sulla proprietà, sulle cui implicazioni distributive non spetta a me fornire indicazioni, dal punto di vista macroeconomico, sulla base dell'evidenza empirica finora disponibile, potrebbe avere effetti di incentivazione dei consumi circoscritti alle famiglie soggette a vincolo di liquidità e che una valutazione complessiva dell'intervento deve tenere conto delle sue conseguenze sull'efficienza del sistema di finanza decentrata.

Il disegno di legge di stabilità prevede che le risorse a disposizione dei Comuni restino sostanzialmente invariate, aumentando l'entità dei tra-

sferimenti statali. La ricomposizione delle fonti di finanziamento comunali, con l'aumento del peso dei trasferimenti e la riduzione di quello dei tributi propri, se non accompagnata da attente misure di controllo, comporta il rischio di creare incentivi ad accrescere la dinamica della spesa locale.

Rinvio alla mia precedente audizione per ulteriori considerazioni in merito alla stabilità del tributo, alla limitata evasione e alla situazione di incertezza determinata da continue modifiche dell'imposizione immobiliare.

Quanto ai contributi sociali, come noto, la legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un'agevolazione contributiva temporanea in favore dei datori di lavoro del settore privato che assumono lavoratori con contratto a tempo indeterminato nell'anno in corso. Le aziende sono esonerate per un periodo di tre anni dal versamento dei contributi previdenziali entro un limite annuo di 8.060 euro. Il disegno di legge di stabilità proroga tale agevolazione, applicandola alle assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2016, ma riducendone l'entità, la misura massima e la durata. Secondo le valutazioni ufficiali lo sgravio determinerebbe un minor gettito, pari a 800 milioni di euro nel 2016, a 1,5 miliardi nel 2017 e a un miliardo nel 2018.

Secondo le prime evidenze disponibili, basate su un'analisi quantitativa di dati particolarmente dettagliati sulle comunicazioni obbligatorie disponibili per una Regione, la misura introdotta con la legge di stabilità per il 2015 avrebbe favorito non solo una ricomposizione dell'occupazione a favore di contratti a tempo indeterminato, ma anche una lieve espansione dei livelli occupazionali complessivi. Prevedere un'uscita graduale dall'agevolazione potrà contribuire ad evitare bruschi effetti di discontinuità temporale e ad accompagnare la ripresa ciclica dell'occupazione.

Il disegno di legge di stabilità prevede inoltre un incentivo temporaneo per gli investimenti in beni strumentali realizzati tra il 15 ottobre del 2015 e il 31 dicembre del 2016, nella forma di una maggiorazione del 40 per cento del costo di acquisizione o del canone di locazione finanziaria del bene ai fini della determinazione delle quote di ammortamento fiscalmente deducibili. Secondo le valutazioni ufficiali, lo sgravio determinerà una riduzione del gettito pari a 200 milioni nel 2016 e a circa un miliardo di euro a partire dall'anno successivo e per molti anni.

È presumibile che le imprese cercheranno di anticipare i propri piani di investimento a quest'anno e all'anno prossimo per sfruttare l'agevolazione. La conseguente spinta all'investimento, anche se riflettesse soltanto l'anticipazione di spese già previste per gli anni successivi, può contribuire in questo momento a rafforzare il miglioramento ciclico che si è avviato (è tuttavia ancora graduale), con effetti dal lato sia della domanda, che dell'offerta.

Accanto a questo incentivo temporaneo che riguarda tutte le imprese, vi è uno sgravio permanente che interessa solo le persone giuridiche: mi riferisco alla riduzione nel 2017 dell'aliquota dell'IRES dal 27,5 al 24 per cento.



Mi sia consentita qualche riflessione in ordine agli interventi sul contante. Il disegno di legge prevede l'innalzamento del limite massimo di trasferimento di contanti da 1.000 a 3.000 euro, con un'azione di segno opposto a quella del 2011, quando tale soglia venne ridotta a 1.000 euro.

In ambito europeo, le direttive antiriciclaggio, pur richiamando l'attenzione degli Stati membri sui rischi connessi con l'uso del contante, non impongono limiti quantitativi specifici, dando ampia flessibilità agli Stati membri. Di fatto, mentre in molti Paesi non è previsto un limite quantitativo, in altri sono previste soglie, in alcuni casi anche piuttosto basse: 1.000 euro in Francia (dove la soglia è stata ridotta di recente) e Portogallo, 2.500 euro in Spagna e 3.000 euro in Belgio.

I limiti all'uso del contante non costituiscono ovviamente un impedimento assoluto alla realizzazione di condotte illecite, specie per il grande riciclaggio, ma introducono un elemento di difficoltà e di controllo sociale che può ostacolare forme minori di criminalità e di evasione. Più che il singolo scambio irregolare di contanti (del resto in sé non facile da individuare e sanzionare), conta il fatto che l'esistenza di una soglia scoraggia in via generale una circolazione di banconote troppo ampia, tale da fornire potenzialmente materia a transazioni illecite.

Ritengo quindi che un limite, anche basso, vada mantenuto. Del resto, l'esistenza di effetti macroeconomici della soglia sui consumi non è fino a questo momento – almeno secondo quanto a mia conoscenza – sorretta da una chiara evidenza empirica. Non c'è però una base analitica o empirica sufficiente per precisarne il valore ottimale. Anche se, ovviamente, dal mero punto di vista del tracciamento delle transazioni, quanto più la soglia è bassa tanto meglio è, ci sono limiti pratici da considerare. Non ho quindi elementi per escludere a priori l'opportunità di un innalzamento di questo limite da 1.000 a 3.000 euro. Se il Parlamento deciderà di andare in questa direzione, converrà monitorare nel tempo i risultati. Sembra tuttavia consigliabile mantenere un regime più severo, cioè limiti quantitativi più bassi, per quelle specifiche attività più direttamente esposte a contaminazioni (ho in mente, in particolare, l'attività di *money transfer*).

La riduzione del ricorso al contante resta comunque in Italia un obiettivo da perseguire, non da ultimo per motivi di efficienza. Nel nostro Paese la propensione all'utilizzo del contante è in diminuzione, ma rimane tutt'ora molto più elevata della media europea. Sembra quindi opportuno incentivare le transazioni effettuate con carte di pagamento, riducendo i relativi costi e le commissioni a carico degli esercenti. Nel testo scritto ricordo che è di imminente entrata in vigore una normativa europea che stabilisce dei limiti per alcuni tipi di commissioni.

Passando alle principali modalità di copertura, per il 2016 oltre metà delle coperture previste dal disegno di legge di stabilità deriverebbe da misure di riduzione della spesa. Di queste (circa 7 miliardi in tutto), poco meno di 5 miliardi riguardano tagli alle erogazioni correnti. Le Regioni ed il comparto sanitario contribuiscono per circa 1,8 miliardi ciascuno, mentre le amministrazioni centrali per oltre un miliardo. Sono inoltre previste minori spese in conto capitale delle amministrazioni centrali

per 2 miliardi, delle quali oltre 1,7 miliardi sono riconducibili ad autorizzazioni di spesa dei Ministeri.

Si prevede che i risparmi complessivi crescano nel tempo, raggiungendo gli 8 miliardi nel 2017 e superando i 10 miliardi nel 2018. Tale profilo, sostanzialmente riconducibile agli interventi sulle erogazioni di parte corrente, prevede un contributo crescente delle Regioni, chiamate a risparmiare 5 miliardi nel 2017 e più di 6 nel 2018; di questi, 500 milioni all'anno derivano dalla maggiore efficienza nei processi di acquisto di beni e servizi, mentre un miliardo e 700 milioni, rispettivamente nel 2017 e nel 2018, sono il frutto dell'imposizione alle Regioni dell'obbligo del pareggio di bilancio.

Come abbiamo documentato nell'ultima Relazione annuale, negli ultimi anni la dinamica della spesa pubblica è sensibilmente rallentata. Tra il 2000 e il 2009, la spesa corrente primaria in Italia era cresciuta in media al di sopra del 4 per cento in termini nominali e la sua incidenza sul prodotto era passata dal 36,3 al 41,5 per cento. Tra il 2010 e il 2014 la crescita media annua è stata pari all'1,2 per cento, risultando inferiore a quella media dell'area euro e pari a circa la metà di quanto osservato in Francia e in Germania. Ciò nonostante, l'incidenza sul PIL è ancora lievemente aumentata, data la contrazione del prodotto negli ultimi anni, e ha raggiunto il 43 per cento nel 2014. Secondo le valutazioni ufficiali, nell'anno in corso le spese primarie correnti in rapporto al PIL si ridurranno leggermente al 42,6 per cento.

Gli interventi programmati per il prossimo triennio mirano ad un ulteriore rallentamento della spesa. Alla luce delle misure previste nel disegno di legge di stabilità, la dinamica media annua delle spese primarie si riduce a poco più di mezzo punto percentuale. In quest'ambito, quella della componente corrente si riduce all'1 per cento, con una contrazione rispetto agli andamenti tendenziali. È previsto che nel 2018 le spese primarie correnti si collochino al 40,1 per cento del PIL (cioè tre decimi di punto al di sotto del quadro tendenziale).

Il disegno di legge di stabilità individua entrate aggiuntive per 5 miliardi nel 2016, parte delle quali ha natura temporanea. Il Governo stima infatti di disporre il prossimo anno di risorse pari a 2 miliardi di euro per effetto della procedura di emersione volontaria dei capitali illecitamente detenuti all'estero e per la regolarizzazione dei redditi evasi in Italia (cosiddetta *voluntary disclosure*), i cui termini sono slittati dal 30 settembre al 30 novembre dell'anno in corso. Per garantire la disponibilità di tali risorse, il disegno di legge di stabilità prevede, in caso di gettito inferiore alle attese, un aumento delle accise sui carburanti da definire entro il prossimo 31 marzo.

Un'altra copertura temporanea è costituita dagli incassi attesi da nuove concessioni relative ai giochi (0,5 miliardi nel 2016). Sempre nel settore dei giochi, entrate permanenti per 0,6 miliardi l'anno deriverebbero invece dall'aumento delle aliquote del prelievo erariale unico su alcune categorie di apparecchi.

Risorse aggiuntive sono infine reperite mediante l'utilizzo del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, per 0,8 miliardi nel 2016 e per 0,4 miliardi in ciascuno dei due anni successivi.

In conclusione, il disegno di legge di stabilità prevede misure volte a ridurre la pressione fiscale. L'obiettivo del Governo è sostenere l'economia: i principali indicatori confermano che la ripresa si è avviata, ma resta necessario consolidarla; sono ancora elevati i rischi provenienti dall'economia globale.

Nonostante l'aumento del disavanzo rispetto al valore tendenziale, il Governo prevede di cominciare a ridurre l'incidenza del debito sul prodotto già a partire dall'anno prossimo. È un impegno chiave di cui terranno conto osservatori, mercati, autorità e *partner* europei. Negli anni recenti il calo del peso del debito sull'economia è stato più volte previsto e poi posticipato. Ciò ha finora riflesso anche la dinamica del denominatore, il prodotto, che nella lunga recessione è sceso di quasi dieci punti in termini reali (circa 9 punti tra il punto massimo del ciclo e il punto minimo). Il quadro economico oggi in sensibile miglioramento, le condizioni finanziarie distese, offrono l'occasione per realizzare stavolta l'obiettivo.

È vero che l'inflazione, troppo al di sotto della definizione di stabilità dei prezzi dell'eurosistema, deprime la crescita nominale e rende più faticoso raggiungere tale obiettivo. Ma grazie alla politica monetaria eccezionalmente espansiva della Banca centrale europea i tassi di interesse sono oggi ai minimi e gli *spread* sui titoli italiani sono ridotti. In queste settimane per la prima volta la Repubblica ha emesso titoli a tassi negativi. Il basso livello dei tassi riduce l'esborso per gli interessi sul debito pubblico e crea spazio per una politica di bilancio che – senza frenare l'economia – consenta di uscire finalmente dalla spirale del debito.

Se si vuole mantenere e consolidare la fiducia dei mercati è importante assicurare una riduzione del debito chiara, visibile e progressiva nel tempo e che il calo atteso per l'anno prossimo non sia un episodio isolato ma l'inizio di un percorso, anche – per inciso – per rispettare le regole europee, argomento che non tocca perché spetta ad altri, che comunque richiedono una riduzione progressiva e persistente del debito.

Per conseguire il risultato a partire dal 2016 è necessario tenere sotto costante controllo l'andamento del bilancio nel corso dell'anno, attuare in pieno le misure di copertura, realizzare le privatizzazioni e, non dimentichiamolo, conseguire una crescita del prodotto in linea con le previsioni. Il tasso minimo di crescita nominale del prodotto perché il rapporto tra il debito e il PIL scenda effettivamente nel 2016, data l'entità della manovra, è appena inferiore al 2 per cento; sarebbe leggermente superiore se fossero riconosciuti – dalle autorità europee – ulteriori margini di flessibilità per i costi della gestione dei flussi migratori e quindi si decidesse di programmare un disavanzo più alto. Nello scenario programmatico del Governo la previsione di crescita del PIL nominale è del 2,6 per cento. I margini non sono elevati. Non si possono escludere venti contrari in arrivo da un eventuale peggioramento della congiuntura globale.

L'azione sui conti pubblici è pertanto inscindibile da una politica orientata alla crescita. Le misure strutturali già adottate dal Governo e dal Parlamento stanno cominciando a dare effetti, percepiti anche dall'opinione pubblica internazionale; se si vuole consolidarli, su questa strada bisognerà proseguire. Nell'ambito della stessa politica di bilancio, le misure che riducono il carico fiscale sui fattori della produzione appaiono meglio in grado – rispetto ad alleggerimenti delle imposte sul patrimonio – di innalzare la crescita anche nel medio periodo. Alcune di queste misure incluse nel disegno di legge hanno natura temporanea, quali gli incentivi contributivi alle assunzioni e quelli agli investimenti e sono già previste per l'anno prossimo, mentre l'azione strutturale è fondamentale prevista dal 2017.

Il contenimento della spesa primaria corrente resta una condizione fondamentale per il risanamento dei conti pubblici. La revisione della spesa, basata su una valutazione approfondita delle priorità e dei fabbisogni, è più efficace se coinvolge le amministrazioni interessate, con meccanismi tali da facilitare non solo la definizione di razionali piani di risparmio, ma anche e soprattutto la loro coerente applicazione nel tempo. Vi sono però limiti alla pura e semplice compressione delle spese; in prospettiva, non sarà inutile verificare, anche sulla scorta di esperienze disponibili in ambito internazionale, se vi sono aree in cui si possano ridurre i costi per la collettività dando al mercato maggiore spazio di azione in materie di interesse collettivo, sotto controllo, regolamentazione e indirizzo pubblici.

MAURO Giovanni (*GAL (GS, Ppl, FV, M)*). Signor Presidente, innanzi tutto ringrazio i rappresentanti della Banca d'Italia per la relazione che ci hanno presentato. La mia non è una domanda di caratura politica o che tende a chiedere anche semplicemente una valutazione tecnica, ma una pura curiosità intellettuale: dottor Signorini, lei ha fatto cenno al ruolo, importantissimo, esercitato dalla Banca centrale europea attraverso questa immissione continua di liquidità nel sistema a garanzia degli sforzi che i Paesi dell'Unione stanno facendo per uscire dalla crisi. Ora, io reputo che questo ruolo, effettivamente strategico e determinante, stia però creando un po' l'abitudine, come si dice nella teologia scolastica, di fare teologia «*etsi Deus non daretur*», cioè come se Dio non esistesse. Come tutti gli altri Paesi europei, noi abbiamo contratto un accordo che si chiama Fiscal compact. Dunque la mia domanda è estremamente precisa: le misure che adottiamo oggi (ma anche quelle adottate dai precedenti Governi) sono valide in se stesse o sono valide anche rispetto agli obblighi che abbiamo contratto tramite il Fiscal compact? Cioè, la valutazione che si fa di queste misure è identica se teniamo conto che l'entità della riduzione del debito, come prescritta e come prevista dagli accordi del Fiscal compact, inciderebbe sulla manovra con ben altre e cospicue rilevanze se ci muovessimo nella logica di volere nel tempo assolvere agli obblighi che abbiamo contratto?

La mia impressione, onestamente, è che sulla legge di stabilità di quest'anno si possa fare una discussione più o meno lunga, si possa entrare nel merito delle coperture e quindi del dover fare in modo che tali coperture vengano realmente ottemperate e quant'altro, ma tutto questo non tiene conto degli impegni di lunga percorrenza che ci siamo assunti contraendo il Fiscal compact e modificando la nostra Costituzione.

Sul piano meramente tecnico, nella vostra visione, queste manovre (non mi riferisco solo a quella di quest'anno, né tengo in particolar conto che il Governo sia quello attuale piuttosto che un altro) si stanno facendo carico in prospettiva degli obblighi che derivano dal Fiscal compact? Poiché si legge quotidianamente su giornali e riviste che il Fiscal compact c'è ma è una disgrazia e che abbiamo fatto una grandissima fesseria nel sottoscriverlo, mi chiedo se stiamo facendo le cose come vanno fatte.

PALESE (FI-PdL). Signor Presidente, ringrazio anch'io i rappresentanti della Banca d'Italia per la relazione, per l'analisi puntuale e anche per aver evidenziato le criticità del disegno di legge di stabilità.

Vorrei alcuni chiarimenti relativamente alla valutazione sulla *spending review* che, come al solito, quest'anno risulta soprattutto a carico delle Regioni (negli anni passati a carico degli enti locali) mentre rimane sempre timida nei confronti dei Ministeri. Ora, io non voglio evocare il piano Cottarelli, ma vorrei sapere se la Banca d'Italia ritiene che vi sia una riduzione ancora troppo timida e abbastanza aleatoria delle spese dei Ministeri e se, rispetto a tutto quanto si è registrato finora nel contesto delle norme, non sarebbe necessario che il disegno di legge, per una effettiva applicazione e corrispondenza dal punto di vista contabile rispetto a ciò che si prevede in termini di risparmio, prevedesse un maggiore automatismo. Infatti si fa un elenco di tagli ma poi nessuno controlla e nessuno sa come avviene e se avviene la riduzione della spesa se non dal punto di vista «macro».

Un'altra domanda riguarda l'episodicità di alcune misure. Rispetto a questa situazione vorrei semplicemente chiedere se, ad avviso dei nostri auditi, si sarebbero potute effettuare altre riforme strutturali di riduzione della spesa e in riferimento a che cosa.

Per quanto riguarda infine il problema della crescita, vorrei sapere se ritenete sufficienti le misure previste, in riferimento in particolare allo stato di grande difficoltà del Mezzogiorno, o se ad avviso della Banca d'Italia si sarebbe potuto prevedere qualche sforzo e qualche accorgimento ulteriore.

GALLI Giampaolo (PD). Desidero innanzitutto fare riferimento al tema della fiscalità immobiliare e alla frase dei nostri auditi, secondo cui l'evidenza empirica suggerisce effetti circoscritti alle famiglie soggette a vincoli di liquidità. Mi chiedo come questa frase si concili – ma forse c'è una spiegazione – con quella che è una intuizione mia e credo di molti. Se si parte da un'analisi econometrica il consumo è determinato dal reddito disponibile, quindi dal reddito lordo al netto delle imposte.

Dunque, che venga ridotta l'IRPEF o l'imposta sulla casa di qualche centinaio di euro non fa nessuna differenza. Ci possono essere differenze dal punto di vista psicologico e di solito si tende a pensare che eliminare l'imposta sulla prima casa dia sicurezza e tranquillità alle persone e quindi incentivi il consumo più di quanto non farebbe un'analoga riduzione dell'IRPEF. Mi chiedo quindi se il risultato che ottenete non sia legato all'esperienza concreta di questi ultimi due o tre anni, in cui le riduzioni dell'imposta sulla prima casa sono state considerate temporanee e non credibili. Quindi, che si riduca l'imposta sulla casa o l'IRPEF, mi chiedo se incida soprattutto il fatto che la riduzione sia credibile o meno. Certo, se ho un vincolo di liquidità e mi si riduce una tassa, evidentemente spenderò quelle risorse risparmiate, ma se ho la possibilità di risparmiare lo faccio, perché non so se la riduzione sarà permanente. Mi chiedo se non ci sia da riconciliare un'esperienza storica con una intuizione di fondo e trarne una conseguenza in termini di politica economica, che rafforza quello che molti hanno detto e che il ministro Padoan ha ripetuto più volte, ovvero che è essenziale che si riesca a rendere credibile la riduzione delle tasse, ovvero che si tratti di una riduzione permanente.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Vorrei fare due domande in riferimento alla relazione del nostro auditore – che ringrazio per la chiarezza e la puntualità con cui ha affrontato i vari temi – e in particolare all'obiettivo di far diminuire l'incidenza del debito sul prodotto interno lordo per il prossimo anno. Il nostro auditore scrive nelle sue conclusioni che, proprio perché si fronteggerà un aumento del disavanzo pubblico rispetto al tendenziale, mostrare questa inversione di tendenza è un obiettivo chiave. La prima domanda, dunque, riguarda la valutazione da parte vostra di quale sia la soglia sotto la quale non dovrebbe scendere la crescita del PIL nominale perché si verifichi questa riduzione, che è stata collocata dal nostro auditore intorno all'1,9 per cento. Vorrei sapere sulla base di quali variabili è stata definita, visto che essa si colloca al di sopra di altre valutazioni – che ho letto da altre fonti, soprattutto governative – e che indicano una soglia più bassa. Dunque mi interessa comprendere come emerge questo dato dell'1,9 per cento e rispetto a quale andamento del contesto macro è stata fatta questa valutazione. Come sostiene il nostro auditore, i margini rispetto alla previsione del 2,6 per cento sono stretti e le possibilità che non si raggiunga questo obiettivo chiave, a questo punto, diventano elevate.

La seconda osservazione che intendo avanzare è che tale obiettivo chiave non vale solo per il 2016, ma in prospettiva esso vale anche per i prossimi anni. La strategia di politica economica del Governo è chiara: questo obiettivo è stato mancato soprattutto perché il denominatore, costituito dal Prodotto interno lordo, non è cresciuto in passato. A questo punto l'obiettivo della crescita del PIL diventa fondamentale, tenendo naturalmente sotto controllo anche il numeratore. Ai fini di questa crescita del PIL parliamo di una ripresa che si sta consolidando, ma ciò che ci interessa è che essa si trasformi rapidamente in crescita del Paese. Occorre

dunque un nuovo *trend* stabile ed elevato, che come sappiamo si alimenta soprattutto attraverso l'andamento della produttività totale dei fattori. Secondo le vostre valutazioni questa legge di stabilità, ai fini del rafforzamento dei fattori di produttività della crescita, produce un risultato positivo, oppure non incide? Ogni volta che si va a vedere nelle previsioni l'andamento della produttività totale dei fattori, il risultato – non incoraggiante – è che tale andamento è pari a zero o è addirittura negativo. Se non riusciremo ad incidere su questi fattori a medio termine tutto il resto, compreso il famoso rapporto tra debito e Prodotto interno lordo, rimarrà avvolto dall'incertezza. Vorrei capire dunque le valutazioni dei nostri auditi rispetto a questa prospettiva.

DEL BARBA (PD). Ho ascoltato con particolare interesse l'intervento del nostro audito, soprattutto per quanto riguarda la soglia del contante: credo infatti che la Banca d'Italia sia il soggetto più autorevole per parlare di un argomento di questo tipo. Mi ha molto colpito il disincanto, che condivido, con cui affrontate dal punto di vista tecnico la questione del passaggio della soglia da 1.000 a 3.000 euro. In buona sintesi il nostro audito ci ha ricordato che esiste un qualche tipo di correlazione, almeno per la tracciabilità, rispetto alla soglia del contante e al fenomeno della salvaguardia rispetto agli illeciti e all'antiriciclaggio, ma che dal punto di vista tecnico – se ho ben capito il suo intervento – appare sostanzialmente difficile valutare quale sia la soglia ottimale, al punto che vi riservate di non offrire un giudizio rispetto al passaggio della soglia da 1.000 a 3.000 euro, come se fosse un passaggio che di per sé non ha un'evidenza rispetto al problema che si vuole sottintendere. Condivido molto questa osservazione, che trovo anche abbastanza originale nel contesto italiano attuale, in cui sembra che tutti siano divenuti più esperti della Banca d'Italia nel giudicare gli effetti di tale misura.

Colgo l'occasione non tanto per fare questa riflessione, quanto per porre una domanda: il ragionamento del nostro audito lascerebbe intendere che vi sia anche una soglia minima al di sotto della quale non è tecnicamente opportuno scendere. Se in linea di principio c'è questa correlazione e se passare da una soglia di 1.000 euro a una soglia di 3.000 euro non lascia delle evidenze tecniche così chiare ed accertate, probabilmente, guardando al comportamento degli italiani e andando a misurare il numero delle transazioni elettroniche, che non è sostanzialmente mutato dall'introduzione della soglia dei 1.000 euro ad oggi e comunque non in maniera significativa rispetto alla media europea, c'è tutta una zona grigia all'interno della quale è difficile collocare l'asticella della soglia ottimale di contante: questo mi sembra di cogliere dal ragionamento complessivo del nostro audito. Quindi, questo sembrerebbe dire che tutto il pandemonio che si è scatenato sul favorire o meno comportamenti illeciti sia più frutto di visioni ideologiche che non di perizie tecniche sull'argomento.

La mia domanda è: esiste comunque una soglia minima al di sotto della quale è meglio non andare perché ciò avrebbe delle controindicazioni anche rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire?

D'ALÌ (*FI-PdL XVII*). Signor Presidente, sulla spesa pubblica registriamo da qualche finanziaria in qua l'evidente difficoltà alla riduzione della spesa pubblica. Il mio giudizio è che questa evidente difficoltà deriva dal fatto che i tagli alla spesa pubblica, per quanto programmati, poi non si sono realizzati per una sorta di assoluta rigidità del sistema pubblico Italia. Durante il dibattito sulle riforme costituzionali, anche un po' nel dibattito extraparlamentare e, credo, nel dibattito dei prossimi giorni sulla contrapposizione tra la Presidenza del Consiglio e il sistema delle Regioni, sono emersi più volte spunti, peraltro da alcuni di noi anticipati a lungo nel tempo, sulla revisione del sistema delle Regioni e degli enti territoriali sul territorio. A mio giudizio, è questo il motivo per cui la spesa pubblica nel Paese non diminuisce ma tendenzialmente aumenta: noi abbiamo un sistema di frammentazione amministrativa sul territorio eccessivamente dispendioso. La Banca d'Italia ha mai fatto uno studio al riguardo, sull'opportunità cioè di ridurre sensibilmente sia il numero delle Regioni che degli enti territoriali ai fini di una vera riduzione della spesa pubblica sul territorio nazionale?

Vengo ora alla seconda domanda. Continua ad avvertirsi un intollerabile ritardo nel pagamento dei debiti della pubblica amministrazione alle imprese. Sui 28 in Europa siamo il Paese che impiega il maggiore numero di giorni perché ciò accada e le buone intenzioni, di cui troppo spesso nel nostro Paese è lastricato l'inferno, espresse da tutti i Governi al riguardo si sono rivelate assolutamente inefficienti. Siccome quando abbiamo discusso il decreto-legge n. 35 del 2013, che stanziava cospicue risorse ma soprattutto stabiliva percorsi più rapidi per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, Banca d'Italia ha dato un suo utile contributo in termini sia di rilevazione dello *stock* sia di suggerimenti su come riuscire ad eliminare questo bubbone nei rapporti tra pubblico e privato nel nostro Paese, avete un aggiornamento dei dati ed eventualmente qualche ulteriore suggerimento da darci?

Terza questione. A noi sembra che le previsioni di questa legge di stabilità siano troppo frammentarie e limitate nel tempo, nel senso che ciò che accade per il 2016 è completamente diverso da ciò che dovrebbe accadere nel 2017. Sul 2016 lei stesso ha messo in evidenza come le previsioni di entrata relative al volontario rientro di capitali possano accusare delle incertezze e dare luogo alla possibilità di clausole di salvaguardia da definire il 31 marzo, quindi all'indomani dell'entrata in vigore della legge di stabilità. Tutto ciò nuoce, a mio giudizio, alla chiarezza nei rapporti tra lo Stato e i cittadini delle leggi che si approvano. Tutto ciò ci porta a considerare che questa legge di stabilità nel 2016 potrà essere, così come purtroppo accade da qualche anno, sostanzialmente rivista e revisionata sia nel corso del 2017 che con la prossima legge di stabilità. L'incertezza normativa, soprattutto riguardo ai fatti economici, a nostro giudizio è assolutamente negativa sulle dinamiche di stabilizzazione della crescita del Paese. Le chiedo se condivide o meno questo giudizio e se ritiene che si debbano adottare provvedimenti che siano più stabili nel tempo. Se-



condo me, tutto ciò che si sta facendo oggi è limitato all'arco di qualche mese e poi ci si dovrà tornare sopra.

COMAROLI (*LN-Aut*). Signor Presidente, anch'io vorrei un parere del vice direttore Signorini su quanto accadrà dopo il 2016 perché nutro una forte preoccupazione sulla sostenibilità degli stessi conti a partire dal 2017. In questa prospettiva – lo dite anche voi nella relazione – non si possono escludere eventi contrari. C'è tutta questa fiducia nella domanda, nei consumi e nella gente, ma le aziende sanno che dal 2017 possono scattare le clausole di salvaguardia. I cittadini sulla questione della TASI o IMU vedono che un anno c'è e l'altro non c'è e che poi, però, può essere rimessa; tanto che, è dimostrato, molti cittadini stanno pensando che a breve verrà rimessa l'imposizione sulla prima casa. Da questo punto di vista, ormai le fonti principali da cui reperire le risorse sono due: le pensioni – e spero non ci sia un ulteriore intervento sulle stesse per andare a mettere in sicurezza i conti dal 2017 – e il fondo delle Regioni e, quindi, di conseguenza i fondi per la sanità, su cui già dal 2016 c'è un taglio notevole. Io penso che oltre non si possa andare. Quindi, cosa succederà dal 2017?

SIGNORINI. Sono state fatte molte domande impegnative.

Comincio dalla questione sollevata fin dall'inizio dal senatore Giovanni Mauro, cioè se la manovra viene fatta e *si pactum non daretur*. Come ho detto, non mi sono soffermato e non vorrei soffermarmi eccessivamente sulla questione della compatibilità con le regole europee; ci sono altre istituzioni che sono più direttamente competenti per questo. Vorrei però fare almeno alcune considerazioni di carattere generale. Il punto di partenza è quello che lei ricordava: le regole prevederebbero un miglioramento nel saldo strutturale e invece è previsto un peggioramento. Questo non comporta una violazione dei *pacta sunt servanda* a livello europeo perché sono state introdotte nel tempo, come lei sa, numerose clausole di flessibilità. Queste riguardano vari aspetti. Le tre clausole rilevanti riguardano le riforme strutturali, gli investimenti e potenzialmente i costi legati ai flussi migratori. Negli ultimi tempi l'introduzione di clausole di flessibilità ha fatto sì che nelle valutazioni delle autorità europee sia cresciuto il peso delle valutazioni discrezionali rispetto al puro e semplice operare di meccanismi aritmetici automatici. Si tratta di aspetti su cui non vorrei entrare, se non per fare due considerazioni di fondo. Il rispetto delle regole europee è importante, va osservato e assicurato. Però, al di là delle regole europee, il risanamento dei conti è comunque nell'interesse del Paese. *Etsi pacta non darentur*: anche se i patti non ci fossero, la necessità di riequilibrare i conti pubblici sarebbe comunque presente. Le flessibilità che ci sono non sono regali che la Commissione europea fa al Paese, quanto piuttosto il permesso di spendere e, quindi, indebitarsi di più. Naturalmente le regole europee sono estremamente importanti, ma è altrettanto importante che le decisioni sulla finanza pubblica siano prese in un'ottica di risanamento, che è nell'interesse del Paese.

Ciò mi porta ad affrontare la questione della centralità della riduzione del debito, menzionata dai senatori Mauro e Guerrieri Paleotti. Nel corso dell'audizione ho detto che si tratta di un elemento importante per le autorità europee ed i mercati in quanto – lo ricordo – l'esistenza delle flessibilità è comunque legata al permanere nella cosiddetta parte preventiva delle regole europee. In altre parole, se si mettesse in discussione la progressiva riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto che le regole europee richiedono si metterebbe in discussione la stessa possibilità di fruire di tutte le flessibilità. Da questo punto di vista, ritengo che la questione del debito sia un impegno centrale anche perché la riduzione della sua incidenza sul PIL è sicuramente uno degli aspetti a cui i mercati guardano con maggiore attenzione.

Il tema della *spending review* e, in generale, dell'andamento della spesa è stato toccato in vari interventi, tra cui quelli dell'onorevole Palese, del senatore D'Alì e, indirettamente, della senatrice Comaroli.

Il primo dato che osserviamo e che abbiamo documentato anche nella relazione è che gli ultimi anni hanno registrato un contenimento della spesa (in particolare di quella corrente, il cui contenimento è più cruciale) nel senso non della diminuzione in termini nominali, ma di una crescita in termini nominali molto inferiore rispetto al passato, alla media europea e ai due più grandi Paesi dell'area dell'euro. Chiaramente la continuazione di questo percorso è essenziale.

Nella parte finale del documento distribuito alla Commissione potete leggere che c'è un limite oltre il quale, a parità di azioni, è difficile comprimere le spese. Al di là della corretta impostazione della *spending review*, un aspetto da esplorare è quello del corretto perimetro dell'azione pubblica. Sicuramente rimane un impegno fondamentale, anche perché senza una riduzione dell'incidenza della spesa la sostenibilità della riduzione del debito nel lungo periodo verrebbe messa in discussione.

Quanto al tema dell'uso del contante, onestamente non dispongo di un'evidenza tecnica per poter dire che una certa soglia è migliore di un'altra o per precisare un valore specifico. Sicuramente il comportamento degli italiani sta mutando. Sia ben chiaro: non voglio dare l'impressione che non ci sia una progressiva diffusione dell'uso degli strumenti di pagamento elettronici, come peraltro risulta anche nell'esperienza personale di tutti. Ciò nonostante, mi risulta difficile identificare una soglia minima specifica in termini quantitativi, come suggerito dal senatore Del Barba. Se il Governo ed il Parlamento, per motivi pratici o di qualunque altro genere, ritengono che sia opportuno alzare la soglia da 1.000 a 3.000 euro, credo sia importante monitorare l'andamento effettivo di tale mutamento, non ultimo sulla circolazione del contante. In particolare, raccomanderei di considerare il mantenimento di limiti più severi per alcuni specifici tipi di attività che sono a maggior rischio di contaminazione e su cui l'attenzione deve quindi essere forse particolarmente elevata.

Scoraggiare l'uso del contante? Lo si può fare in tanti modi e non solamente – forse neanche principalmente – con l'imposizione di soglie quantitative. Si può infatti intervenire con tutta una serie di incentivazioni

e regolamentazioni che facciano percepire correttamente a tutti l'effettivo costo, in termini di efficienza delle transazioni, dell'uso del contante, che è minore rispetto a quello dell'uso di strumenti elettronici.

Con riferimento al tema della spesa pubblica, mi è stato chiesto se esistono studi della Banca d'Italia sulla riduzione delle Regioni. Studi di questo tipo non esistono anche perché, francamente, si tratta di materia di rilevanza istituzionale e costituzionale su cui esiterei ad entrare.

Senatore D'Alì, resta importante quanto ho detto prima sulla razionalizzazione della spesa e sulla necessità di mantenere le tendenze in atto. Al di là delle implicazioni di natura costituzionale, su cui – ripeto – non entro, una compressione del numero dei livelli di enti territoriali è una direzione verso cui mi sembra si stia andando e che può certamente servire in questa prospettiva.

Quanto al pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, voi sapete che, in mancanza di dati ufficiali, da un po' di tempo la Banca d'Italia ha iniziato a pubblicare periodicamente delle stime basate sulle indagini che fa presso le imprese (si tratta, appunto, di stime, aventi natura statistica e circondate da una certa variabilità). Recentemente abbiamo pubblicato la stima dell'ammontare complessivo dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche e dei tempi. Si stima che il valore dei debiti commerciali si aggiri intorno ai 70 miliardi di euro e si valuta che questa cifra sia il doppio – se non di più – di quello che sarebbe fisiologico, tenendo conto dei normali ritardi di pagamento. Non credo che le misure assunte in passato siano state del tutto inefficaci, in quanto hanno effettivamente comportato un'accelerazione dei pagamenti. È però importante che queste misure vengano mantenute nel corso del tempo. Era sicuramente importante dare un segnale di riduzione e questo è stato fatto; allo stesso tempo, è però importante assicurare nel corso del tempo, in via ordinaria e non con misure straordinarie, che i pagamenti avvengano in termini fisiologici. A tal fine, occorre assicurare che esistano gli strumenti per fare ciò, ma anche per controllare. Come ho detto, la Banca d'Italia elabora e pubblica le stime dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, con tutte le limitazioni statistiche del caso, in quanto non risulta disponibile una valutazione ufficiale corretta e censuaria dei pagamenti. Sarebbe importante realizzare, come peraltro era previsto, uno strumento di monitoraggio, oltre a degli strumenti volti a consentire che i pagamenti avvengano nei tempi necessari. Ripeto che ciò deve essere realizzato non con misure straordinarie, ma ordinariamente e nella vita di tutti i giorni.

L'onorevole Galli e il senatore Guerrieri Paleotti mi hanno rivolto domande tecniche sull'evidenza empirica relativa agli effetti della fiscalità immobiliare sulla spesa e sulla precisa determinazione del livello di crescita nominale compatibile con l'invarianza del debito. Per dare risposta ai quesiti formulati, con il permesso del Presidente, cederei la parola al mio collega, dottor Gaiotti.

*GAIOTTI.* Signor Presidente, rispondo alla domanda posta dall'onorevole Galli. Innanzi tutto le valutazioni contenute nella relazione sull'impatto della riduzione delle imposte sulla casa, in realtà, non sono solo nostre ma anche di altri e si basano soprattutto su quanto abbiamo osservato in occasione dell'aumento delle imposte sulla casa, in particolare nel 2012.

La maggior parte delle valutazioni suggeriscono, per l'appunto, che tale impatto sia stato limitato alle famiglie con vincoli di liquidità e abbia avuto un effetto macroeconomico statisticamente significativo ma non particolarmente rilevante. A priori è difficile attendersi che il caso simmetrico, cioè la riduzione dell'imposta, sia molto diverso. Contano certamente le aspettative sul reddito permanente, come l'onorevole Galli suggeriva. Noi abbiamo più volte detto, nella nostra valutazione generale sull'impatto delle misure di riduzione fiscale, che quello che conta è quanto tali misure siano percepite come durevoli nel tempo. Il loro effetto, quindi, dipende soprattutto dalla loro sistematicità e coerenza nel tempo. Questo sarà certamente vero anche per la misura al nostro esame.

Sono valutazioni che sfuggono all'econometrico ma certamente (lo abbiamo sottolineato anche nell'audizione precedente sulla Nota di aggiornamento al DEF) continue revisioni della normativa fiscale, e in questo caso dell'imposizione sulla casa, non aiutano in sé a far ritenere le modifiche permanenti e quindi potrebbero non essere un elemento che conduce ad essere particolarmente ottimisti.

Per quanto riguarda la domanda del senatore Guerrieri Paleotti, aggiungo solo una valutazione tecnica: la valutazione cui faceva riferimento relativa al tasso di crescita (che io continuerei a definire lievemente inferiore al 2, non so se 1,9 o 1,8, ma non mi inchioderei ad un decimale) provocherebbe due effetti principali: uno meccanico, aritmetico, cioè una riduzione del tasso di crescita ridurrebbe il denominatore (questo effetto non è controverso), e un altro (che richiederebbe una valutazione, quindi potrebbe essere più controverso e dare luogo a stime diverse) che è l'effetto di una minore crescita sul disavanzo. Nella valutazione sono state applicate delle elasticità relativamente *standard* del disavanzo rispetto alla crescita, il che ci porta al risultato ottenuto, ma questo è un elemento essenziale della valutazione che può determinare differenze.

*SIGNORINI.* Signor Presidente, vorrei aggiungere che non ho risposto alla domanda sul Mezzogiorno perché richiederebbe certamente un tempo troppo lungo ed è una questione che non si può liquidare in poche battute.

*PRESIDENTE.* Ringraziamo il dottor Signorini, il dottor Gaiotti e la delegazione della Banca d'Italia. Come avete visto, siete stati molto utili al nostro lavoro e certamente la vostra relazione sarà punto di riferimento per il dibattito sulla legge di stabilità.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Sono presenti il presidente Pisauro e i consiglieri Goretti e Zanardi, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito a prendere parte ai lavori delle Commissioni.

Senza ulteriore indugio, cedo la parola al presidente Pisauro.

PISAURO. Signor Presidente, la mia presentazione è organizzata in tre parti: la prima riguarda il quadro macroeconomico, la seconda il quadro di finanza pubblica e infine la terza concerne gli effetti di alcune singole misure particolarmente rilevanti.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, vorrei solo sottolineare che abbiamo doverosamente ripetuto l'esercizio che ha portato alla validazione del quadro macroeconomico programmatico contenuto nella Nota di aggiornamento al DEF e lo abbiamo ripetuto utilizzando le informazioni effettive sulla manovra di bilancio 2016-2018. Il risultato, senza dilungarmi troppo, è una conferma di ciò che avevamo detto per la Nota di aggiornamento. La previsione macroeconomica programmatica è in linea con il consenso del *panel* UPB per il 2015-2016, anche se tende a mantenersi nei limiti superiori dell'intervallo di consenso, mentre per il 2017-2018 dobbiamo confermare che il nostro giudizio è di scarsa prudenzialità della previsione, nel senso che essa appare eccessivamente ottimistica. Per la Nota di aggiornamento dicevamo la stessa cosa per il 2019. In questo caso non sono disponibili informazioni sugli effetti della manovra per il 2019 e quindi non possiamo aggiungere nulla.

Una notazione che forse va portata anche all'attenzione di chi discute di questa materia è che il documento programmatico di bilancio è stato pubblicato e inviato alle autorità europee contemporaneamente al disegno di legge di stabilità, come tutti sapete. Il quadro macroeconomico del documento programmatico di bilancio è leggermente diverso da quello contenuto nella Nota di aggiornamento perché tra la pubblicazione della Nota di aggiornamento e l'invio del documento intervengono, il 23 settembre di ogni anno, le nuove informazioni ISTAT che rivedono i conti economici del passato. Normalmente le differenze non sono molto importanti perché sono relative all'ultimo consuntivo, però qualche piccolo problema di interpretazione possono produrlo. Nel documento che è in distribuzione trovate anche un elenco di tali differenze e una loro esplicitazione.

Una questione sulla quale tornerò più avanti, se ne avrò il tempo, riguarda il calcolo dell'*output gap* che è rilevante per il calcolo dei saldi strutturali. Adesso, però, vorrei continuare il ragionamento sul quadro macroeconomico che è costruito con le stesse ipotesi esogene utilizzate dal Governo sul quadro internazionale. Vale quello che ho detto poco fa, e quindi per il 2015-2016 ci siamo, mentre per gli anni successivi la previsione è eccessivamente ottimistica.

Per gli anni successivi al 2016 ci sono dei rischi anche nella previsione di consenso relativamente al quadro delle variabili esogene internazionali. In particolare, ci sono due aspetti che appaiono rischiosi e le informazioni più recenti su queste due variabili ci inducono a ritenere tali rischi semmai aggravati rispetto a quanto detto nell'audizione precedente. Si tratta in primo luogo dell'andamento del commercio internazionale per il quale i rischi sono connessi alla frenata delle economie emergenti, soprattutto di quella cinese. Ad un mese di distanza, le informazioni nel frattempo rese disponibili sembrano indicare la rilevanza delle osservazioni fatte a suo tempo. In particolare, le stime dell'*import* mondiale di merci, che a settembre erano indicate all'1,5 per cento, sono scese all'1,3 per cento. La stima ufficiale è molto più alta. Questo ha portato organizzazioni come il Fondo monetario internazionale a rivedere al ribasso le previsioni di crescita per il complesso dell'economia mondiale.

L'altra questione riguarda il prezzo del petrolio. L'ipotesi tecnica ufficiale è un prezzo del petrolio a 54 dollari al barile. Negli ultimi tre mesi, però, tale prezzo è oscillato tra valori più bassi, tra 45 e 50 dollari al barile. Si dirà che questo è un dato positivo e lo è per la crescita reale per un Paese importatore di energia come l'Italia, ma nel contesto della congiuntura che stiamo vivendo oggi, in cui vi è un problema di debole inflazione, un prezzo del petrolio più basso si traduce in fattore deflattivo e quindi in un andamento dei prezzi al ribasso e in indicatori nominali, compreso il PIL nominale, più basso. Ricordo che il rapporto debito-PIL è un rapporto tra grandezze nominali. Questo aumenta i rischi dal punto di vista dei riflessi sulla finanza pubblica. Quindi, c'è un *caveat* abbastanza rilevante per ciò che riguarda la previsione macroeconomica per gli anni successivi al 2016, ovvero per gli anni 2017 e 2018.

Questo è quanto avevo da dire per ciò che riguarda il quadro macroeconomico; passiamo ora ad una valutazione della finanza pubblica, prima con una descrizione, mista ad una valutazione, del disegno di legge di stabilità e poi parlando delle conseguenze che esso ha sul rispetto delle regole di bilancio. Non ripeterò i cambiamenti proposti rispetto al DEF, immaginando che si tratti di informazioni note.

Dal lato delle uscite, la manovra per il 2016 prevede una riduzione di spesa netta pari a circa lo 0,2 o lo 0,3 per cento di PIL, nei vari anni. Dal lato della spesa, le misure di riduzione delle spese riguardano due grandi capitoli: quello dei Ministeri, con un riduzione di circa 2,5 miliardi di euro nel 2016, e quello della finanza regionale e della sanità, con una riduzione di circa 3,5 miliardi di euro nel 2016. Queste sono le due voci più corpose, che sono compensate da misure di segno opposto che conoscete bene, come le nuove spese per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il finanziamento degli ammortizzatori in deroga, la salvaguardia dei lavoratori cosiddetti esodati, che comunque è una misura sostanzialmente compensata da misure interne allo stesso settore, con la revisione delle indicizzazioni.

Dal lato delle entrate, la manovra, rispetto all'andamento a legislazione vigente, comporta una riduzione netta, nei vari anni, tra 1,1 e 1,3

punti percentuali di PIL. Queste riduzioni nette derivano soprattutto dalla disattivazione delle clausole di salvaguardia. Per il 2016 la riduzione netta di entrata, che nel complesso è di 18 miliardi di euro, riguarda per oltre il 90 per cento la disattivazione della clausola di salvaguardia. Negli anni successivi il peso della disattivazione è intorno al 50 per cento: negli anni 2017 e 2018, il 5 per cento della riduzione delle entrate nette è dovuto all'annullamento o all'attenuazione delle clausole di salvaguardia. Tale disattivazione rispetto alle clausole esistenti a legislazione vigente, come sapete, è parziale. In sostanza, rimangono in vita la clausola di salvaguardia sull'IVA, per un ammontare sostanziale di 15 miliardi di euro nel 2017, e di circa 20 miliardi di euro nel 2018 e nel 2019.

Voglio fare un accenno a come è cambiato il quadro degli obiettivi rispetto a quello esposto nel DEF di aprile. Da un lato risulta evidentemente rafforzata l'intenzione del Governo di sostenere l'economia attraverso la riduzione del carico fiscale. Tuttavia, le misure di variazione delle imposte adesso trovano una compensazione più limitata dal lato dei tagli della spesa. Nel DEF si prevedeva uno 0,6 per cento di PIL derivante da tagli alla spesa, mentre qui, come abbiamo visto, siamo intorno allo 0,2-0,3 per cento e senza alcun intervento di razionalizzazione sulle agevolazioni fiscali, che era anch'esso previsto nel DEF di aprile. La conseguenza è che una parte più elevata della riduzione del carico fiscale viene finanziata attraverso un peggioramento del saldo, che è il riflesso della maggiore flessibilità garantita dalle regole europee. La politica di bilancio relativamente espansiva nel 2016, adottata per far fronte ad un quadro macroeconomico ancora relativamente fragile, come abbiamo visto, presenta tuttavia rischi non trascurabili negli anni successivi.

Provando a dare una rappresentazione stilizzata, in estrema sintesi, la manovra prevede, a partire dal 2016, una serie di impegni a carattere permanente: la riduzione della TASI, le spese che ho citato, la stessa riduzione dell'IRES, che nel primo anno, ovvero nel 2016, sono finanziate in buona parte da risorse temporanee quali in primo luogo la flessibilità di bilancio, di cui abbiamo parlato, e in secondo luogo, da gettiti *una tantum*, quale ad esempio quello della *voluntary disclosure*. Nel 2017 e negli anni successivi che cosa garantisce la tenuta dei conti, quando quelle risorse temporanee, in parte, verranno meno? Essa è garantita sostanzialmente da un andamento favorevole del quadro tendenziale di finanza pubblica, che dipende sostanzialmente da due fattori: il primo è la dinamica dell'economia che, come ho detto in precedenza, secondo le previsioni ufficiali, incorpora tassi di crescita superiori a quelli di consenso; anche questo, quindi, è un elemento di rischio per gli anni successivi. Il secondo fattore, che è dentro quel tendenziale di finanza pubblica, è la presenza di una sostanziosa clausola di salvaguardia sull'IVA, di cui abbiamo parlato in precedenza. La questione delle clausole di salvaguardia forse merita una riflessione. Dal punto di vista di chi osserva la politica di bilancio, il problema principale è che esse rendono molto difficile riconoscere gli obiettivi della programmazione per gli anni successivi al primo.

Consentitemi una simulazione o un esempio rispetto al 2016, guardato con gli occhi di oggi, considerando la manovra dello scorso anno, che prevedeva maggiori spese nette per circa 6,5 miliardi di euro e minori entrate nette per un ammontare analogo. Siamo grosso modo intorno ai 13 miliardi di euro, che venivano finanziati con clausole di salvaguardia su IVA e accise esattamente pari a 13,5 miliardi di euro. Quindi non c'era un effetto sul disavanzo per il 2016, in quanto i riflessi sul 2016 delle misure per il 2015 erano finanziati dalle clausole di salvaguardia. Nel disegno di legge di stabilità che stiamo esaminando, quelle clausole sono annullate per il 2016 e vengono compensate da un aumento del disavanzo. A posteriori, senza leggere in questo un'intenzione, di fatto l'aumento del disavanzo va a finanziare gli effetti sul 2016 delle decisioni prese nella legge di stabilità per il 2015. Questo rende difficile capire la politica di bilancio sul secondo e sul terzo anno e così via.

Facciamo lo stesso ragionamento in senso prospettico, per il 2017 e il 2018. Che ne sarà delle clausole di salvaguardia sull'IVA per il 2017 e il 2018? Le possibilità sono due, oppure ci potrebbe essere un misto tra le due. Da una parte, si potrebbe ritenere confermata l'intenzione dichiarata nel DEF di aprile di disattivare le clausole anche per gli anni successivi: in questo caso occorrerà però reperire risorse a regime per più di un punto percentuale di PIL. Vi è però anche un'altra possibilità, che non si può escludere, cioè che la riduzione dell'IRES decisa con questo disegno di legge di stabilità per il 2017 e la riduzione dell'IRPEF annunciata per il 2018 vengano finanziate, in quegli anni, almeno in parte con un aumento dell'IVA, ovvero che in parte le clausole vengano esercitate e scatti l'aumento dell'IVA.

Di fatto, si seguirebbe così la raccomandazione della Commissione europea di spostare l'onere della tassazione dal lavoro e dalle imprese al consumo. Il problema non è giudicare nel merito un'ipotesi rispetto all'altra. Non spetta a noi. Il punto che vorrei mettere in evidenza è che quale delle due opzioni verrà scelta lo si potrà sapere solo il prossimo anno quando sarà discussa la manovra per il 2017 o, forse, già nel DEF. Questo conferma quanto dicevo all'inizio: la difficoltà di interpretare i programmi di medio periodo della politica di bilancio. Riusciamo ad interpretare con un grado di affidabilità sufficiente il primo anno, ma su quello che avverrà dopo c'è un margine di dubbio importante.

Passiamo adesso alla questione delle regole e, in particolare, alla flessibilità. Rispetto al DEF margini di flessibilità maggiori sono richiesti, come sapete, per un decimo di punto di prodotto riguardo alla clausola di riforme strutturali e questa ulteriore richiesta di flessibilità da 0,4 a 0,5 è riconducibile, secondo i documenti ufficiali, all'introduzione della nuova normativa in materia di diritto fallimentare e civile e alle modifiche del trattamento fiscale della svalutazione dei crediti e delle perdite su crediti degli enti creditizi e finanziari. C'è qualche novità e questo giustifica la richiesta di un decimale ulteriore di flessibilità. La parte più importante è la clausola degli investimenti, la novità. Il documento programmatico di bilancio quantifica le spese eleggibili da poter utilizzare per il margine di



flessibilità. Trovate nel documento programmatico di bilancio una tabella con l'elenco delle aree di intervento e le cifre di cofinanziamento in quelle aree di intervento. La spesa complessiva dei cofinanziamenti ammonta a 5,15 miliardi. Questa è la base per una richiesta di flessibilità di 0,3 punti percentuali di PIL. A fronte di questi impegni, è contabilizzata una spesa per il cofinanziamento europeo: i 5,15 sono la parte italiana; il totale degli investimenti da attivare del 2015 ammonterebbe a 11,3 miliardi. Le maggiori risorse riguardano soprattutto gli obiettivi su trasporti, reti infrastrutturali, agenda digitale, competitività delle piccole e medie imprese e occupazione. Poi c'è il discorso della possibile clausola per gli immigrati. La richiesta è così motivata: viene valutata per il periodo 2011-2013 la spesa media per gli immigrati per soccorso in mare, accoglienza e per spesa per sanità e istruzione sempre associate al fenomeno. La previsione di spesa per il 2015 e 2016 è circa 2,5 volte la spesa registrata nella media del periodo precedente. Viene chiesta la clausola per il divario tra la spesa prevista nel 2016 e la spesa registrata negli anni precedenti. Sapete che questa è una questione ancora aperta.

Torniamo un momento alla clausola degli investimenti: ci sono dei dubbi e alcune considerazioni che possono in parte attenuarli. La prima domanda che ci si fa di fronte a questa previsione è: rispetto all'esperienza del passato, immaginare investimenti finanziati con i fondi europei per 11 miliardi nel 2016 ha una sua plausibilità? Rispetto all'esperienza del passato, in estrema sintesi dobbiamo dire che nel periodo 2011-2014 – ricordo che la programmazione comunitaria 2007-2013 si chiude a fine 2015 – la spesa media è risultata pari a 8,4 miliardi. Il 2016 sarebbe uno dei primi anni e la parte iniziale della nuova programmazione negli anni di avvio del ciclo è stata nettamente inferiore. L'esperienza del passato ci porta a ritenere molto ambizioso l'obiettivo di una spesa di questi volumi. Però, c'è qualche novità nel disegno di legge di stabilità: sono previste norme di accelerazione di questo tipo di investimenti. Si tratta in particolare, per quanto riguarda le Regioni, della possibilità di istituire organismi *ad hoc* con il mandato di gestione degli interventi comunitari in contabilità speciali, con un trattamento speciale rispetto alle norme di pareggio di bilancio che valgono per le Regioni. Sono previste inoltre, sempre per agevolare il finanziamento degli interventi, anticipazioni di cassa per le Regioni. Dal lato dei Comuni, che hanno un ruolo attivo nelle politiche di sviluppo territoriali degli investimenti, una maggiore spesa per investimenti in linea di principio è resa possibile dallo spazio venutosi a creare dal combinarsi, da un lato, del passaggio dal vincolo di bilancio sull'avanzo al pareggio e, dall'altro, dell'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, che era limitato alle Regioni e che ora è stato allargato anche ai Comuni. Quindi, c'è qualcosa di nuovo nelle procedure. Rimane però il problema che questo qualcosa di nuovo si deve dimostrare tale da superare le difficoltà che abbiamo sperimentato in passato. Su questo un dubbio è lecito nutrirlo.

Più in generale, gli obiettivi del piano di investimenti appaiono ambiziosi considerate le problematiche legate alla *governance* sull'attuazione

delle politiche infrastrutturali in Italia. Su questo tema in particolare abbiamo del materiale pubblicato in un *focus* recente nel sito dell'UPB. Da una riflessione su questo argomento emergono una serie di criticità che riguardano il quadro insoddisfacente della valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti, la mancanza di un parco progetti di investimenti continuamente aggiornato e rinnovato e la necessità di sviluppare strutture che forniscano assistenza tecnica alle amministrazioni per la preparazione dei progetti e per il loro finanziamento.

Vengo ora alle regole del percorso verso l'obiettivo di medio termine. Nel documento programmatico di bilancio è confermato il dato che avevamo ritrovato nella Nota di aggiornamento che valuta l'aggiustamento strutturale nel 2015 superiore allo 0,25 per cento richiesto dalle regole per i Paesi che si trovano nella congiuntura in cui si ritrova l'Italia. Vi è, però, qualche elemento di dubbio e su questo sarebbe opportuno ricevere elementi di chiarificazione da parte del Governo. L'elemento di dubbio è una questione tecnica che, però, potrebbe avere un'influenza importante. Nel calcolare la variazione dello strutturale si tiene conto dell'andamento del disavanzo al netto delle *una tantum*. Ovviamente ci sono *una tantum* di segno positivo e negativo; quello che conta è il saldo. Nel documento programmatico di bilancio è proposto un saldo dell'*una tantum* che è esattamente lo stesso proposto nel DEF di aprile. Rispetto a questo però c'è una novità: vi è infatti una *una tantum* di 2 miliardi che riguarda gli effetti della *voluntary disclosure* nel 2016. Nel DEF di aprile non si immaginava di prolungare gli effetti della *voluntary disclosure* al prossimo anno. Sarebbe interessante conoscere dal Governo quale *una tantum* di importo simile compensa i 2 miliardi della *voluntary disclosure*. Se non vi fosse una *una tantum* di segno simile che la compensa, tutto il discorso che abbiamo fatto sul rispetto dell'obiettivo di medio termine potrebbe venire meno. Da questo punto di vista sarebbe interessante avere elementi ulteriori.

Un altro elemento di rischio riguarda sempre l'obiettivo di medio termine. Abbiamo parlato di dubbi e di margini di incertezza sulla capacità effettiva di realizzare quegli investimenti in un'ottica *ex ante*. Cosa accadrà allora *ex post*? È possibile che *ex post* – non è chiaro cosa accadrà e su questo vi è ancora una discussione in sede comunitaria – vi sia una verifica della flessibilità concessa *ex ante* con modifiche a posteriori di quello che è stato fatto a monte.

Quindi, questo è un elemento sicuramente di rischio.

Conviene ora concentrarsi sulla regola del debito e, a tal fine, vi invito ad esaminare la tabella 2.7, contenuta a pagina 49 del documento che è stato distribuito. Guardando le prime due righe, si osserva che l'andamento del rapporto tra debito e PIL aumenta di mezzo punto nel 2015 per poi cominciare a diminuire di 1,4 punti nel 2016 e di oltre 3 punti negli anni successivi. Come mai lo scenario diventa favorevole a partire dal 2016? Sotto la tabella sono illustrati diversi motivi.

In primo luogo, occorre annoverare un aumento significativo del saldo primario (pari a 1,6-1,7 miliardi nel 2015, a 2 miliardi nel 2016 e

a 3,2 nel 2017). L'aumento molto considerevole del saldo primario contribuisce a ridurre il rapporto tra debito e PIL. Desidero ripetere quanto ho già detto prima: l'aumento di saldo primario indicato contiene già l'aumento dell'IVA. Siamo nel 2017.

A questo primo elemento di incertezza si aggiunge il cosiddetto effetto *snowball*, che consiste essenzialmente nella differenza tra tasso di interesse, costo implicito del debito e tasso di crescita del PIL. È del tutto intuitivo che da ciò dipenda l'andamento del rapporto tra debito e PIL: più alto è il tasso di interesse (fermo restando il tasso di crescita nominale del PIL, in quanto parliamo di grandezze nominali per semplicità), maggiore sarà il rapporto tra debito e PIL, perché il numeratore cresce più del denominatore. Il costo medio del debito – nel documento trovate due elementi: costo medio del debito e crescita del PIL nominale – rimane sostanzialmente stabile (attestandosi tra il 3,3 e il 3,4 per cento), mentre la crescita nominale del PIL cresce significativamente (si tratta dei rischi macroeconomici di cui abbiamo parlato all'inizio). Questo è il secondo elemento di incertezza che incide sull'andamento del rapporto tra debito e PIL.

Infine, il terzo elemento che può influire sull'andamento di tale rapporto viene chiamato aggiustamento *stock-flow*. Si tratta, in sintesi, delle privatizzazioni e di qualcos'altro di cui parleremo. Riguardo alle privatizzazioni, gli obiettivi del Governo per il 2015 sembrano rispettati. Ricordo che l'obiettivo del Governo è di 0,4 punti percentuali di PIL per effetto degli introiti provenienti dalle privatizzazioni nel 2015 e di 0,5 punti l'anno nel periodo compreso tra il 2016 e il 2018. Nel 2015 sono state portate a termine la vendita di una quota del capitale ENEL e l'operazione su Poste Italiane, per un totale di mezzo punto percentuale; per il 2016 sono invece in cantiere le operazioni relative all'ENAV e a Ferrovie dello Stato italiane. Quanto agli anni successivi, in cui si prevede ancora un mezzo punto di PIL l'anno, non abbiamo informazioni e ciò si traduce in un elemento di potenziale rischio.

L'aggiustamento *stock-flow* contempera non solo le privatizzazioni, ma anche l'effetto associato agli strumenti finanziari derivati che fanno parte del debito. Da informazioni pubbliche sappiamo che negli anni recenti gli strumenti derivati hanno inciso in modo negativo sull'andamento del debito per importi significativi. Dalla notifica dell'ISTAT del 21 ottobre scorso si ricava che, in media, sono associati ai derivati 4,2 miliardi di euro di incremento del debito nel periodo 2011-2014 (nel 2014 la cifra è pari a 5,5 miliardi, quindi superiore alla media degli anni precedenti). Considerata la rilevanza di questa componente per l'evoluzione del debito, risulterebbe opportuno che i documenti previsionali di finanza pubblica dessero conto dell'incidenza attesa, per il 2015 e gli anni successivi, dei flussi legati ai derivati sull'evoluzione di quella grandezza che abbiamo visto nella tabella giustamente *stock-flow*: quanto dipende quindi dall'andamento dei derivati e qual è la componente derivati contenuta in questa riga della tabella (che è presa dal documento ufficiale del Governo e non è frutto di una nostra elaborazione). In particolare, andrebbero resi noti gli

effetti attesi dall'esercizio delle *stock option* in scadenza e l'ammontare previsto dei flussi finanziari generati dai contratti in essere o in scadenza. Richiedemmo queste informazioni, che sarebbero di estrema utilità ed importanza, anche in occasione dell'audizione svolta alla fine della scorsa primavera presso la Commissione finanze della Camera dei deputati, che stava svolgendo un'indagine sul tema. Credo sia in arrivo un rapporto del Governo a tale riguardo.

Passiamo ora alla tabella 2.1, che illustra in poche righe il contenuto del disegno di legge di stabilità. Si tratta di un'immagine sintetica del provvedimento, recante le entrate e le spese. I mezzi di copertura sono le entrate con il segno più, mentre le spese sono indicate con il segno meno. Possiamo concentrarci sulle voci più importanti: tralasciando le clausole, potete chiaramente vedere che tra le minori entrate legate a sgravi impositivi, la voce più importante è l'abolizione della TASI sull'abitazione principale. Le altre voci rilevanti riguardano l'IRES (a partire dal 2017) e l'operazione sugli ammortamenti (a partire dall'anno in corso). Sul lato delle spese, tutta l'area della finanza locale è importante. L'applicazione della *spending review* avviene attraverso gli interventi sulle Regioni, la riduzione della spesa dei Ministeri e il rafforzamento della CON-SIP; vi sto dando una visione di insieme, perché è molto difficile leggere la manovra attraverso l'allegato ufficiale, che è estremamente dettagliato.

La tabella successiva fornisce un quadro di dettaglio, meno specifico dell'allegato 3, ma utile come contributo e strumento di lavoro.

Vorrei ora passare al tema della TASI per poi soffermarmi, se il tempo me lo consente, sugli interventi di sgravio della fiscalità delle imprese.

Per quanto riguarda la TASI, è un provvedimento interessante perché ci sono tanti punti di vista sotto i quali potrebbe essere guardato; provo a sintetizzare l'idea che ci siamo fatti dei temi principali. Nel dibattito politico l'abolizione della TASI è stata motivata anche con i potenziali effetti espansivi sull'economia che tale misura potrebbe avere grazie ai seguenti due fattori: il sostegno ai consumi delle famiglie e le possibili ricadute sul mercato immobiliare e sulle costruzioni.

L'intervento va valutato in relazione ad una molteplicità di profili: la coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario, gli effetti redistributivi, l'impatto sui consumi (per il maggiore reddito disponibile), i possibili riflessi sul mercato delle transazioni immobiliari e sul mercato delle costruzioni e infine, non ultime, le conseguenze per il sistema di finanziamento dei Comuni.

Per quanto riguarda gli effetti della misura sulla struttura del sistema tributario, sapete che sia le organizzazioni internazionali che gli economisti consiglierebbero un altro tipo d'intervento, cioè uno spostamento della tassazione sui fattori mobili piuttosto che sui fattori immobili. Infatti risulta, anche da un confronto internazionale, che nel 2012, dopo l'introduzione dell'IMU, l'Italia si trovava nella media dei Paesi europei; nel corso degli anni, invece, con questa misura si è verificata un'inversione di tendenza. Questo però riguarda, se volete, una scelta politica: si può scegliere

politicamente di seguire strade diverse e non sono né le organizzazioni internazionali né gli economisti che devono dettare la linea delle scelte di politica fiscale. Il contributo che noi possiamo dare consiste nel mettere a disposizione una serie di analisi effettuate con i nostri strumenti che rappresentino gli effetti che sembrano emergere da una misura come questa.

Cominciamo dagli effetti distributivi: la valutazione della misura per i suoi effetti distributivi è resa particolarmente complicata dal fatto che i Comuni hanno applicato questa imposta con modalità assai eterogenee sia nella fissazione dell'aliquota che nel disegno delle detrazioni. Una indicazione di sintesi che vi proponiamo è ricavabile concentrandoci sul valore medio dell'aliquota implicita per famiglie ordinate secondo il crescere della capacità contributiva che può essere vista prima di tutto in rapporto alla base imponibile dell'imposta, e quindi al valore catastale dell'immobile, e poi in rapporto al reddito delle famiglie.

Queste analisi le trovate nelle figure allegate alla relazione che vi abbiamo consegnato, in particolare nella figura 3.1. La linea continua rappresenta la TASI mentre la linea tratteggiata è la vecchia IMU, che serve come termine di confronto. Questo grafico mostra, sull'asse delle ascisse, il crescere del valore catastale per decine di famiglie, quindi al numero uno sull'ascissa corrisponde il 10 per cento delle famiglie che possiedono immobili dal valore catastale basso e così via fino all'ultimo decile. Tale linea indica una leggera progressività dell'imposta attuale, valutata nel modo che vi ho detto, rispetto al valore della rendita catastale. Quindi l'aliquota implicita, dopo avere tenuto conto dei vari regimi, passa da un minimo di 1,3 per mille per il primo decile (quelli che hanno case di minor valore in termini catastali) al 2,2 per mille in corrispondenza del decimo.

Naturalmente, facendo un confronto con la vecchia IMU, si nota come quest'ultima fosse molto più progressiva della TASI perché prevedeva una detrazione fissa, quindi chi aveva case di minor valore in termini catastali non pagava o pagava pochissimo.

La domanda forse più importante deriva dal confronto dell'incidenza dalla TASI con il variare del reddito disponibile delle famiglie. Quindi il secondo grafico (figura 3.2) tiene conto dei redditi familiari. A differenza dei dati desumibili direttamente dal fisco in cui si tiene conto dei redditi individuali qui abbiamo riportato i redditi familiari che, dal punto di vista logico, rappresentano l'ambito di analisi più interessante. Vedete che rispetto ai decili di reddito disponibile equivalente, cioè corretto anche per la dimensione della famiglia, vi è un'incidenza molto forte sul primo decile e poi, dal secondo decile in poi, è essenzialmente un'imposta proporzionale. Il primo decile rappresenta evidentemente famiglie che hanno un valore relativamente alto del patrimonio e un reddito relativamente basso. Questa tabella forse si può vedere insieme alla figura 3.3 che si trova alla pagina successiva dove vedete l'incidenza dell'imposta - l'istogramma a sinistra - per classe di età del capofamiglia. Vedete che è molto più alta per le persone di oltre 64 anni, vale a dire il pensionato con un reddito basso e una casa di valore relativamente alto. Il gradiente è netto.

Naturalmente, il primo decile è un caso a parte perché sul resto vi è una generale *flatness*, cioè la curva è piatta. Ovviamente, per i decili superiori al primo, il risparmio d'imposta è sostanzialmente proporzionale al reddito, e quindi il beneficio in valore assoluto (questo è importante per quello che diremo in seguito) sarà maggiore per le famiglie con reddito più elevato. Se risparmio il 5 per cento del reddito, chi ha un reddito più elevato evidentemente risparmierà di più.

Per quanto riguarda l'effetto sui consumi, qualche indicazione si può trarre a partire da una stima delle propensioni marginali al consumo delle famiglie proprietarie di abitazioni distinte per decili di reddito. Sto parlando della tabella 3.4 che si trova a pagina 60. La linea rappresenta l'andamento della propensione al consumo che va letta sulla scala di destra. Come vedete, l'andamento della propensione al consumo decresce all'aumentare del reddito, e questo è il dato di partenza. In media, l'incremento complessivo dei consumi che risulta dall'applicazione delle propensioni marginali al consumo e al risparmio d'imposta sarebbe circa pari al 44 per cento del totale della diminuzione di prelievo per il complesso, quindi approssimativamente 1,5 miliardi di euro se partiamo dalla base che è il valore della riduzione dell'imposta. Ipotizzando poi una propensione all'importazione del 30 per cento, l'impulso sui consumi interni sarebbe pari a circa 1,1 miliardi.

La portata espansiva di questa misura è chiaramente limitata dal fatto che, come dicevamo prima, in termini assoluti la quota maggiore del reddito aggiuntivo derivante dal risparmio d'imposta affluisce alle famiglie con redditi più alti. L'istogramma riportato in questa figura rappresenta la distribuzione del gettito TASI in termini assoluti per decili di reddito. Un'informazione può sintetizzare questo andamento: ai cinque decili superiori, quelli che vanno dal quinto al decimo, affluisce circa il 68 per cento delle risorse aggiuntive derivanti dall'abolizione dell'imposta. Quindi, questo dato attenua chiaramente l'impatto di tale previsione normativa. Il risparmio di gettito va maggiormente a favore delle famiglie dei decili più alti, che hanno una propensione marginale al consumo più bassa, e ciò fa sì che l'impatto sui consumi sia valutabile nella misura che ho detto in precedenza. Una valutazione alternativa che abbiamo tentato, basandoci sull'idea del vincolo di liquidità per le famiglie che hanno un mutuo, porta a risultati analoghi.

Concludo rapidamente parlando degli effetti sul mercato immobiliare, che sono davvero difficili da valutare. Sappiamo che gli ultimi anni hanno visto una crisi importante del mercato delle costruzioni, sui cui volumi può aver avuto un'incidenza anche l'aumento della tassazione immobiliare, che è passata da quasi 10 miliardi di euro nel 2011 a quasi 24 miliardi di euro nel 2012. Tuttavia non abbiamo analisi che dimostrino questo effetto, a differenza delle analisi di cui disponiamo sugli effetti positivi sul settore edilizio generati dalle detrazioni fiscali sulle spese per le ristrutturazioni edilizie e di efficientamento energetico. Si tratta di valutare l'effetto di un segmento dell'imposta e, in prima battuta, verrebbe da dire che l'imposta ha un peso maggiore nella scelta dell'acquisto immobiliare a

fini di investimento rispetto all'acquisto finalizzato a stabilirvi la propria residenza. Qui siamo su un altro terreno e diventa davvero difficile fare una valutazione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Pisauro per questa relazione così ampia e piena di dati e di elementi, che potranno aiutare il nostro dibattito.

GUERRA (PD). Desidero porre rapidamente due domande. In primo luogo chiedo al nostro auditore di completare il ragionamento sulla TASI, dicendoci qualcosa in merito all'effetto sulla finanza locale, che ritengo sia un aspetto di particolare rilevanza.

La seconda questione deriva dall'aver ascoltato in successione la sua audizione e quella del Presidente della Corte dei conti. Nel documento depositato dal Presidente della Corte dei conti nella sua audizione c'è, in appendice, l'individuazione di uno scenario alternativo a quello previsto dal Governo sull'andamento della spesa per interessi nei prossimi anni. In particolare, l'esercizio fatto dalla Corte dei conti stima, almeno per gli anni 2015, 2016 e 2017 – poi la stima si ricongiunge parzialmente nel futuro – una maggiore riduzione del costo per gli interessi, legati alla valutazione delle dinamiche in corso, abbastanza significativa. Si parla di una maggiore riduzione di 1,5 miliardi di euro già per quest'anno, di 6,7 miliardi di euro per il 2016 e di 9,4 miliardi di euro per il 2018. Desidero dunque conoscere la vostra valutazione in merito, considerando che la tabella 2.7, contenuta a pagina 49 del documento che ci avete consegnato, individua un costo medio del debito, negli anni successivi, che rimane sostanzialmente costante.

COMAROLI (LN-Aut). Desidero ringraziare il nostro auditore per la sua relazione. Mi ha molto preoccupato ascoltare cosa accadrà nel 2017, perché effettivamente la legge di stabilità al nostro esame porta a traslare i problemi nel 2017 e agli anni successivi. Nel presupposto che la manovra sia stata fatta seguendo un approccio ottimistico, ovvero pensando che tutto andrà bene e che i problemi si risolveranno, vorrei capire cosa accadrà nel caso in cui non si verificassero le condizioni positive previste per ciò che riguarda i nostri conti e la nostra economia, ma ci sia uno scenario negativo. Occorre considerare – come ho già detto agli auditi precedenti – che sono già stati effettuati tagli: pensiamo alle pensioni che sono state tagliate, alle Regioni e al Fondo sanitario, che è uno dei fondi più importanti e che penso sia già al limite. Che cosa accadrà, dunque?

BONFRISCO (CoR). Desidero ringraziare il nostro auditore per la sua relazione, che credo sia, al momento, l'unico testo che consenta ai parlamentari di leggere attentamente la legge di stabilità al nostro esame. La ringrazio moltissimo per questo e mi complimento per la chiarezza e la semplicità della sua esposizione. Queste caratteristiche mancano, a mio avviso, alla legge di stabilità al nostro esame, che nasconde nelle sue pie-

ghe, rinvia e rimanda, come ha appena detto la senatrice Comaroli, ad una triste realtà, che – se non si vinceranno tutte le scommesse in essa contenute – inevitabilmente i cittadini italiani dovranno affrontare a partire dalle clausole di salvaguardia che il nostro audito ha valutato così attentamente. C'è un dato specifico, che forse non si è avuto il tempo di guardare con sufficiente attenzione: se la *voluntary disclosure* non funzionasse come tutti auspichiamo, il 1º maggio dell'anno prossimo 2 miliardi di euro dovranno essere garantiti dalla tassazione dei cittadini italiani. Questo per non parlare delle clausole sull'IVA e sulle accise, che sono altrettanto preoccupanti.

Vorrei completare questo quadro di incertezza, così come lei stesso lo ha definito, cercando di capire meglio come mai non siamo ancora in grado, essendo iniziato l'*iter* di approvazione della legge di stabilità, di conoscere per l'anno 2016 il valore degli *swap* sui derivati, che incideranno pesantemente. Per restare nell'ambito della finanza, con riferimento alla tabella 2.7 che ci ha illustrato, vorrei sapere se tra gli effetti *snowball* si considera anche la manovra della BCE sul *quantitative easing* – che può produrre un effetto positivo dal punto di vista macro – o se presto quell'effetto positivo finirà. Nella sua valutazione sul costo del debito, oltre a tener conto del dato del *quantitative easing*, teniamo anche conto di una particolare condizione del mercato internazionale che potrebbe terminare quanto prima, soprattutto a causa di tensioni fortissime nell'area della produzione del petrolio.

Passo ora a una domanda specifica, anche in virtù di un processo di privatizzazione che al momento ha riguardato l'unica grande società italiana – mi riferisco a Poste Italiane – in possesso di una potente rete finanziaria e sociale. Le chiedo di esprimere una sua valutazione sugli effetti finanziari e non tanto sulla bontà della collocazione sul mercato, perché più che di una privatizzazione parliamo di una semplice collocazione sul mercato di un certo numero di azioni. Quel valore, comprese le *greenshoe*, se verranno attivate, secondo lei è corretto rispetto a ciò che ha messo sul campo lo Stato italiano attraverso il collocamento delle azioni di Poste? Glielo domando non tanto e non solo per questo, quanto per poter individuare gli effetti anche da questa modalità sul risparmio postale, che è lo strumento che Cassa depositi e prestiti utilizza e utilizzerà sempre di più sul fronte degli investimenti. Mi riferisco alle infrastrutture, di cui lei ha parlato prima, che insieme con le poste di bilancio che sulle infrastrutture sono state collocate dovranno dare vita ad un processo virtuoso di infrastrutturazione del Paese. Ma se Cassa depositi e prestiti, dovendo utilizzare il risparmio postale, si trovasse nel medio e nel lungo periodo in una condizione di difficoltà, questo è stato valutato ai fini della stabilità del risparmio ma anche delle risorse disponibili?

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Ringrazio il presidente Pisauro per la relazione. Io non ho potuto leggerla perché ci è stata distribuita solo adesso. Per cui, mi rifaccio alla sua presentazione.



La mia domanda è volta a capire meglio. Attribuisco grande rilevanza a queste valutazioni dell'Ufficio parlamentare del bilancio non solo per il ruolo che esercita in Italia, ma anche a livello europeo. Come sappiamo, questi uffici saranno coordinati da un'*authority* a livello europeo. Per cui, queste revisioni diverranno sempre più importanti. In nome di questo cerco di capire meglio ciò che mi sembra una specie di *puzzle*.

Lei ci ha detto che la vostra valutazione sul triennio 2016-2018 tiene conto del fatto che per il 2016 c'è questa assunzione di eliminazione delle clausole di stabilità grazie all'aumento del disavanzo. Quando si va a guardare cosa succederà nel 2017 e 2018, ci troviamo davanti a valutazioni di tassi di crescita nominali sensibilmente superiori alle stime di *consensus*. Da quello che ho capito la valutazione che voi date, che è la stessa che avete dato in occasione della Nota al DEF, è che il Governo valuti la crescita nominale 2017-2018 sensibilmente al di sopra delle previsioni oggi disponibili. Allo stesso tempo, in questa proiezione è inclusa l'ipotesi di un assorbimento delle clausole di salvaguardia. In qualche modo nell'andamento si ipotizza che le clausole di salvaguardia scattino e, quindi, l'IVA aumenti oppure venga evitata attraverso una manovra di riduzione della spesa. Tutto questo avviene con una crescita nominale che resta elevata. Ebbene, in che modo si può conciliare l'ipotesi che scatti una clausola di stabilità nel 2017-2018 con una crescita nominale che resta superiore a una valutazione di consenso? In che modo valutate questa difformità? Nella vostra valutazione immagino abbiate ipotizzato che se la clausola di salvaguardia scatta il tasso di crescita diminuisce; non c'è bisogno di un premio Nobel per l'economia per capire questo. Cosa avviene perché possano scattare delle clausole di stabilità, aumenti l'IVA di tre punti nel 2017 e, allo stesso tempo, il tasso di crescita nominale resti ai livelli massimi? Questo mi interessa capirlo meglio. Sappiamo che nelle valutazioni il 2016 è fondamentale, ma in realtà il triennio lo è altrettanto. Lo dico anche perché tutto il discorso della riduzione dello *stock* di debito/PIL è basato su un'ipotesi di denominatore che ha certi andamenti. Volevo capire meglio come si possano compensare.

GUERRA (PD). In coda all'intervento del senatore Guerrieri, sulle problematiche legate a poste di cui non sappiamo esattamente lo svolgimento per gli anni successivi al 2016, volevo aggiungere una richiesta di considerazione e di chiarimento – ci sarà nel documento che non abbiamo ancora potuto leggere – che riguarda il comparto delle Province e delle Regioni. Io ho l'impressione che sia da rivedere l'onere che per il 2017 e 2018 grava esplicitamente sulle Regioni, più quello che grava implicitamente, legato al taglio deciso l'anno scorso sulle Province di 3 miliardi, che riguarda funzioni che sono lì ma che dovranno finire in capo alle Regioni o ai Comuni perché sono tolte alle Province. Queste funzioni vengono riassegnate ma senza essere finanziate perché il finanziamento è stato tolto nella logica che valevano 3 miliardi. Questo abbattimento era giustificato in capo alle Province perché non dovevano eser-

citare quelle funzioni, ma non era compensato in capo al soggetto (Regioni o Comuni) a cui arriveranno. Mi sembra ci sia una richiesta di contribuire al risanamento delle finanze pubbliche verso le Regioni che è difficilmente compatibile, al di là del doveroso e positivo intervento di revisione della spesa, e insostenibile con il livello dei servizi attualmente posti. In particolare, si poteva entrare in lotta di collisione con il finanziamento che alle Regioni arriverà tramite i fondi sociali, che furono in passato le prime vittime del taglio come nel caso del fondo sanitario. Un altro elemento di forte criticità è sicuramente il trasporto pubblico locale. Le vostre valutazioni danno un'idea di vaga sostenibilità di tutto ciò? Siete in grado di farle? Cosa se pensate?

BOCCIA (PD). Presidente Pisauro, la ringrazio per la sua relazione sulla stabilità. Ho due temi da sottoporle, uno specifico sulla finanza locale e uno di sistema.

È evidente che è necessario passare da un respiro annuale – questo è un compito che tocca al Parlamento – a un respiro triennale della manovra. Lei oggi ci sta ribadendo che il respiro valutabile non va oltre l'anno. Approfitto e prendo la parola non casualmente per stimolare i colleghi ad una riflessione ulteriore. Le due Commissioni bilancio di Camera e Senato hanno lavorato a lungo con un'indagine conoscitiva, che abbiamo già completato, sulla riforma del bilancio, che dovremo completare nel 2016. Questa è l'ultima legge di stabilità di questa storia recente. La legge di stabilità stessa va in pensione. Dal 1° gennaio 2017 avremo il documento unico di bilancio.

È evidente che, se insistiamo di qui a marzo, aprile o maggio sul limite dell'utilizzo disinvolto delle clausole di salvaguardia, l'anno prossimo di questi tempi ci ritroveremo a fare valutazioni diverse. Se, infatti, discutiamo quando ci sono le audizioni e anche noi nella nostra responsabilità dimentichiamo le modalità con cui si arriva alla definizione delle clausole di salvaguardia, non possiamo chiedere al Governo di non utilizzarle. Lo dico banalmente perché se è comprensibile – anche se, secondo me, non è giustificabile – la clausola che consente di chiudere il bilancio, figlia di un'eredità degli ultimi sette o otto anni – che non condivido ma comprendo, soprattutto stante questo quadro di finanza pubblica – non lo è affatto sui piccoli provvedimenti.

Siccome continuiamo ad avere provvedimenti minori e ridotti – ci arrivano clausole di 10, 12 e 15 milioni di euro – è evidente che lo sforzo comune che il Parlamento deve fare è quello di evitare che, da qui a qualche anno, ci sia un bilancio parallelo delle clausole di salvaguardia. Ciò deve avvenire indipendentemente dalle maggioranze, perché quando ci si trova nella condizione di dover far quadrare i conti, alla fine le clausole vengono utilizzate e la prospettiva cui ha fatto riferimento il presidente Pisauro, cioè quella triennale, va a farsi benedire (consentitemi il termine) e rimane solo quella annuale.

Colgo l'occasione per rivolgere una domanda al presidente Pisauro in tema di finanza locale, visto che si tratta di un lavoro comune che do-

vremo completare nel 2016; lo stimolo a formulare la seguente domanda mi è stato dato dall'intervento del collega Guerra. È evidente che l'impatto, disegnato molto bene, della tassazione sugli immobili attraverso gli effetti redistributivi, nonché la valutazione di impatto sui consumi e i riflessi sul mercato immobiliare consentiranno ad ognuno di formulare le proprie valutazioni. Ciò che mi interessa, presidente Pisauro, è la sua valutazione in ordine all'impatto sulla finanza locale perché è evidente che, per la prima volta nella storia degli ultimi vent'anni, per una parte delle entrate correnti torniamo alla fase pre-ICI (mi riferisco agli anni 1993-1994). È evidente che quella quota di tassazione immobiliare che non avverrà più attraverso un meccanismo di finanza impositiva locale, ma attraverso il trasferimento dello Stato, ci porterà alla fase pre-ICI.

Dal momento che ci torneremo quest'anno, le chiedo, anche sulla base dei dati contenuti nelle tabelle che ho visionato con attenzione, se non sia il caso di rivedere i parametri. Infatti, se trasformiamo le vecchie entrate di IMU e di TASI sull'abitazione principale in trasferimenti dello Stato ci saranno alcuni Comuni, un po' più furbi di altri, che beneficeranno di trasferimenti ingiusti. In altre parole, i Comuni che sono stati virtuosi dando vita ad un'unione per risparmiare, si ritrovano oggi a ricevere meno trasferimenti. Un sindaco virtuoso che si è potuto permettere un'imposizione molto bassa si ritrova oggi a godere di un trasferimento di bassa entità, a differenza di un sindaco sprecone. Evito di ricordarvi i sindaci più furbi, cioè coloro che hanno aumentato l'aliquota sapendo che sarebbe stato adottato un provvedimento di questo tipo. Discuterete di questo tema in Senato nei prossimi giorni e poi lo faremo noi alla Camera dei deputati, con grande trasparenza. Una volta stabilito che la scelta del Governo è quella di non far pagare più l'imposta sull'abitazione principale, è evidente che l'impatto sulla finanza locale va costruito e che la proposta contenuta nel disegno di legge di stabilità è carente in quanto non ha valutato questo aspetto.

Presidente Pisauro, vorrei una sua valutazione su questo tema.

*PISAURO.* Mi sia innanzi tutto consentita una precisazione: il documento distribuito contiene un'analisi sul tema della finanza locale, e anche su altre parti della manovra, che ci proponiamo di far confluire nel rapporto che pubblicheremo alla fine del mese.

L'Ufficio parlamentare di bilancio, come peraltro tutti i *fiscal council* nazionali, non è né sarà coordinato dal *fiscal council* europeo, in quanto è prevista una collaborazione tra il *fiscal council* europeo e i *fiscal council* nazionali, i quali mantengono immutata la propria autonomia.

*GUERRIERI PALEOTTI (PD).* Coordinerà i vostri risultati: questo è quanto è scritto.

*PISAURO.* In una prima versione era esplicitamente previsto il coordinamento del *fiscal council* europeo con i *fiscal council* nazionali. In un

passaggio successivo la parola «coordinamento» è stata sostituita con la parola «cooperazione», il cui significato è ben diverso.

BONFRISCO (*CoR*). Ci sentiamo rassicurati.

PISAURO. Anche noi.

Passo ora a rispondere alle domande che sono state poste. Una prima domanda riguarda gli effetti sulla finanza locale dell'eliminazione della TASI sulla prima casa: è evidente che una misura siffatta pone dei problemi, non fosse altro perché, banalmente, sottrae ai Comuni una leva manovrabile. Ciò è ovvio e il nostro documento contiene alcuni ragionamenti su questo tema. Poiché devo fotografare il gettito attuale e sostituirlo con dei trasferimenti, mi trovo a dover trasferire più risorse a chi ha esercitato uno sforzo fiscale maggiore in quel settore. Ciò può essere stato fatto per motivi non particolarmente commendevoli, come ha detto il presidente Boccia, ma anche per motivi condivisibili (penso, ad esempio, all'esigenza di aumentare la disponibilità dei servizi). Oggi non sappiamo il motivo per cui ogni singolo Comune lo ha fatto; ciò che possiamo fare è valutare e confrontare.

Qual è l'altra strada che si sarebbe potuta imboccare, anche se mi rendo conto essere difficilmente percorribile? Si sarebbe potuto ovviare al mancato gettito derivante dalla TASI dando a ciascun Comune il gettito che si sarebbe avuto in termini *standard*. Chiaramente ciò avrebbe creato guadagni e perdite. Per avere un'idea di che cosa sarebbe successo, vi invito a visionare la tabella 3.8, dove i Comuni sono aggregati per Regione. Per fare un esempio, i Comuni dell'Emilia-Romagna hanno esercitato uno sforzo maggiore di quello medio e, quindi, in virtù del meccanismo che viene applicato, ci guadagnano rispetto ad un meccanismo teorico che avrebbe garantito trasferimenti corrispondenti a gettiti *standard*. Questo è un tema su cui si potrebbe dire molto di più, ma mi fermo qui.

PRESIDENTE. Lo stesso meccanismo della cosiddetta riforma Stamatì.

PISAURO. Sì, esatto. Se si deve fotografare l'esistente, si ottiene questo risultato.

La senatrice Comaroli ha chiesto cosa accade se si avverano i rischi sulla finanza pubblica: è evidente che avremo dei problemi. La questione è valutare il grado di prevedibilità di questi rischi e quanto essi siano concreti. La nostra impressione è che ci sia qualche motivo di preoccupazione con riferimento agli anni successivi al 2016. Peraltro, può anche esserci qualche elemento che va in senso opposto. Si è detto che il riferimento era alla spesa per interessi. Conosco le analisi. La questione della spesa per interessi è stata sollevata anche dalla senatrice Bonfrisco.

BONFRISCO (*CoR*). Cinque miliardi solo di derivati, altro che TASI!

*PISAURO.* Non parlo di questo, anche se tra un attimo arriverò a parlare dei derivati. Lei ha sollevato anche il tema dell'effetto *snowball*. La tabella sul debito non è nostra, ma si tratta di quella ufficiale pubblicata dal Governo. Come mai vedo un costo del debito relativamente stabile nonostante adesso i tassi di interesse siano molto bassi: perché quello è il costo medio di tutto il debito. Il debito ha, grosso modo, una durata di sette anni e quindi se il tasso di interesse diminuisce di un punto ci vogliono sette anni perché la diminuzione abbia un effetto sul costo del debito. Quindi, guardare a che cosa succede in questi mesi al tasso di interesse sul debito all'emissione e da ciò trarre conclusioni sul costo medio del debito non è esattamente la cosa migliore da fare. Effettivamente vi è un margine di rischio in senso positivo relativo al fatto che la spesa per interessi, quest'anno, può risultare più bassa di quella evidenziata nelle stime ufficiali; tuttavia, da un punto di vista prudenziale, io penso che il Ministero dell'economia faccia bene a presentare stime che non incorporino eccessivamente le tendenze dell'ultimo periodo.

Riguardo alla questione posta dalla senatrice Bonfrisco relativa ai derivati, si tratta esattamente della domanda che poniamo noi. Pensiamo sia fondamentale avere informazioni su questo problema. L'abbiamo chiesto nel corso di un'audizione presso la Commissione finanze della Camera, come accennavo prima, e crediamo che sia un elemento importante da conoscere. In particolare, bisognerebbe sapere quale sia la perdita attesa il prossimo mese, tra tre mesi e tra quattro mesi nel senso che gli esborsi attesi nel 2016 hanno una probabilità vicina ad uno, cioè l'esborso atteso per il 2016 è ormai quasi certo. Se cambiano i tassi di interesse non accade nulla, la cifra rimane quella che è, perché ormai il periodo sta finendo. Sarebbe importante avere questa informazione e noi lo avevamo chiesto.

Per quanto riguarda la privatizzazione di Poste Italiane e il valore corretto dell'introito derivante, mi devo dichiarare non in grado di rispondere adesso, anche se possiamo tornare in seguito sull'argomento.

Per quanto riguarda le clausole di salvaguardia, come si concilia la presenza di una clausola di salvaguardia ancora rilevante sull'IVA nel 2017 con i tassi di crescita previsti? Si concilia nel senso che la storia delle clausole rende estremamente difficile fare qualsiasi ragionamento quando si valutano gli andamenti tendenziali. In tutte le valutazioni macro del tendenziale e del programmatico, da adesso in avanti, è incorporata l'IVA prevista. Non a caso togliendola i dati migliorano. Quando nel 2016 passiamo dal tendenziale al programmatico entriamo in un mondo completamente immaginario. Adesso, nelle proiezioni, anche quelle che abbiamo usato noi, sia quelle fatte direttamente da noi con il modello dell'ISTAT sia quelle fatte dai previsori indipendenti, è incorporato l'incremento dell'IVA, quindi nella previsione tendenziale a partire dal 2016, togliendo l'aumento dell'IVA si ha uno 0,3 per cento in più di crescita. È un bel problema questo. Oltre alle clausole micro anche la clausola macro crea un problema grosso.

Per quanto riguarda le Province e le Regioni, il grado di approfondimento su questo tema che abbiamo raggiunto in questi giorni è relativo; considerate che abbiamo potuto vedere il disegno di legge per pochi giorni in dettaglio. Abbiamo a disposizione la ricostruzione del quadro e sicuramente, come si vede anche dalle informazioni che abbiamo distribuito, il peso sulle Regioni è il più importante tra le misure di copertura al lato della spesa in questa manovra. Sicuramente dobbiamo fare una valutazione più attenta: ci sono elementi che vanno in un'altra direzione. Non siamo certi dell'effetto del passaggio al pareggio, che era già a legislazione vigente lo scorso anno ma era stato quantificato solo per il primo anno. In qualche modo vi è una quantificazione anche per gli anni successivi, peraltro attenuata, ma non è frutto in particolare di questo disegno di legge. Dunque va fatta una valutazione complessiva e onestamente fino ad oggi non siamo stati in grado di farla perché non ne abbiamo avuto il tempo ma è sicuramente uno dei temi rilevanti su cui lavoreremo in questi giorni. Mi riservo anche su questo una risposta più completa.

Spero di aver risposto a tutte le domande. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Pisauro e l'Ufficio parlamentare di bilancio per il loro contributo.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,15.*



