



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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

COMMISSIONI CONGIUNTE

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

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DOCUMENTI DI BILANCIO
2018-2020

53^a seduta (antimeridiana): martedì 7 novembre 2017

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

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE	Pag. 4, 9, 14	DAU	Pag. 13
CERONI (FI-PdL XVII), senatore	13	GUALACCINI	13
GNECCHI (PD), deputata	11	* TREU	4, 11, 12 e passim
PALESE (FI-PdL), deputato	10, 12, 13		
ZANONI (PD), senatrice	9, 12		

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE	Pag. 14, 20, 25 e passim	SIGNORINI	Pag. 14, 26
CASTELLI (M5S), deputata	22		
COMAROLI (LN-Aut), senatrice	24		
GALLI Giampaolo (PD), deputato	21		
* GNECCHI (PD), deputata	25		
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore	25		
PALESE (FI-PdL), deputato	20		
URAS (Misto) senatore	24		
ZANONI (PD), senatrice	23		

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: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Federazione della Libertà (Idea-Popolo e Libertà, PLI): FL (Id-PL, PLI); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Direzione Italia, Grande Sud, Popolari per l'Italia, Riscossa Italia: GAL (DI, GS, PpI, RI); 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-Campo Progressista-Sardegna: Misto-CP-S; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: Misto-FdI-AN; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IPi; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

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; Articolo 1-Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CPE-NCD; Lega Nord e Autonomie-Lega dei Popoli-Noi con Salvini: LNA; Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: DES-CD; Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: FDI-AN; Misto: MISTO; Misto-Civici e Innovatori per l'Italia: MISTO-CIPI; Misto-Direzione Italia: MISTODI; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-UDC-IDEA: MISTO-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: MISTO-AL-TIPI; Misto-Fare!-PRI-Liberali: MISTO-FARE!-PRI-L; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI)-Liberali per l'Italia (PLI)-Indipendenti: MISTO-PSI-PLI-I.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE	Pag. 30, 47, 51	* CHIORAZZO	Pag. 50
GALLI Giampaolo (PD), deputato	48	* MARTUCCI DI SCARFIZZI	30, 49, 50
* GNECCHI (PD), deputata	49		
MARCHI (PD), deputato	48		

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

PRESIDENTE	Pag. 51, 58, 59 e passim	* PISAURO	Pag. 51, 58, 62 e passim
BULGARELLI (M5S), senatrice	65	ZANARDI	67
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore	60, 64		
LEZZI (M5S), senatrice	61, 65, 66 e passim		
MARCHI (PD), deputato	59		
PALESE (FI-PdL), deputato	60		
ZANONI (PD), senatrice	64		

Intervengono il presidente del CNEL, Tiziano Treu, il vice presidente Gian Paolo Gualaccini, accompagnati dal dottor Michele Dau; il vice direttore generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, accompagnato dal dottor Eugenio Gaiotti e dalle dottoresse Stefania Zotteri e Antonella Dragotto; il presidente della Corte dei conti, Arturo Martucci di Scarfizzi, accompagnato dal presidente di sezione della Corte dei conti, Angelo Buscema, il presidente di sezione onorario, Maurizio Pala, dai consiglieri Mario Nispi Landi, Enrico Flaccadoro, Massimo Romano, Vincenzo Chiorazzo, Patrizia Ferrari, Paolo Peluffo, e dal dottor Roberto Marletta; il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro, accompagnato dai consiglieri Alberto Zanardi e Chiara Goretti.

I lavori hanno inizio alle ore 9,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del CNEL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui documenti di bilancio 2018-2020, sospesa nella seduta di ieri.

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

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

Sono previste questa mattina le audizioni di rappresentanti del CNEL, della Banca d'Italia, della Corte dei conti, dell'UPB; nel pomeriggio avremo i rappresentanti del sistema delle autonomie; concluderemo poi questa sera con l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze.

Iniziamo con l'audizione dei rappresentanti del CNEL, che ringrazio per la presenza e saluto a nome delle Commissioni.

Ringrazio particolarmente il professor Treu, Presidente del CNEL, al quale lascio subito la parola.

TREU. Signor Presidente, la ringrazio a mia volta, sia per il titolo di professore, che mi va bene, sia per l'invito a partecipare all'audizione odierna.

Le considerazioni che faremo oggi, che sono presentate anche in forma scritta, si basano su analisi e ricerche che il CNEL ha svolto in questi anni e che sta continuando a fare, nonostante la ben nota situazione di transizione, dalla quale però vogliamo uscire (anzi, ne siamo già usciti formalmente perché il CNEL si sta riattivando, su indicazione sia del Presidente della Repubblica sia del Presidente del Consiglio).

Tra le tante tematiche della legge di bilancio ne sottolineiamo alcune che riteniamo importanti, in quanto attinenti ad un orizzonte e ad un quadro di riferimento che non siamo i soli a ritenere rilevanti per tutte le politiche di bilancio. Sto parlando degli indicatori del BES (benessere equo e sostenibile): la legge recente pone infatti uno stretto collegamento fra le politiche di bilancio e una serie di indicatori, oltre al PIL naturalmente, che dimostrano come le politiche economiche non debbano avere il solo obiettivo del contenimento della spesa o di una crescita qualunque, bensì di uno sviluppo di qualità e del benessere delle persone.

Il CNEL già da qualche anno ha partecipato insieme all'ISTAT alla costruzione e all'individuazione di questi indicatori, che la legge ritiene vadano monitorati: tra l'altro, fra pochi mesi ci sarà un impegno specifico anche del Ministero dell'economia. Il CNEL e l'ISTAT sono tenuti ad aggiornarli e monitorarli, per vederne l'impatto, perché non devono limitarsi a indicazioni generiche. Sottolineiamo quest'inserimento degli indicatori nella legge di bilancio perché, benché si usino anche in altri Paesi, nel nostro caso si tratta di una scelta positiva e originale. Al CNEL riteniamo di poter contribuire a questo aspetto non solo con rigore scientifico, come si usa dire, ma anche tramite il confronto con le parti sociali (anche in altri Paesi, infatti, gli indicatori devono essere confrontati con la società civile).

In particolare, i punti che verranno approfonditi qui nel tempo che abbiamo a disposizione sono tutti legati ad alcuni di questi indicatori e questo dà un'organicità e un senso complessivo alle scelte. I sei punti che riteniamo centrali sono i seguenti: occupazione, in particolare giovanile e femminile; innovazione tecnologica e investimenti nel capitale umano; sviluppo sostenibile e ambiente; contrasto alla povertà e politiche demografiche e familiari. Tutte queste scelte naturalmente sono condizionate dalla scarsità di risorse, dovuta al sentiero stretto di cui parla spesso il ministro Padoan e della quale siamo ben consapevoli; è chiaro quindi che questo è un limite.

Peraltro, rimarchiamo due aspetti che non mi pare finora siano stati particolarmente considerati: innanzitutto, una parte consistente di queste risorse va al rinnovo dei contratti collettivi del pubblico impiego, atto dovuto che, com'è noto, è atteso da anni ed è stato sollecitato anche dalla Corte costituzionale. A tale proposito, possiamo solo auspicare che i contratti da rinnovare servano da stimolo all'efficienza e al migliore utilizzo del personale pubblico, tema da lungo sollecitato.

Vi sono due aree d'impiego delle risorse – con i limiti che ho detto – che sono tra loro coordinate, cosa tutt'altro che ovvia: si tratta delle politiche sull'occupazione e sugli incentivi parallele agli investimenti produttivi, in particolare nel campo dell'innovazione. Non sembri cosa ovvia,

perché il collegamento tra politiche del lavoro e politiche economiche industriali è spesso declamato, ma non altrettanto attuato. Ci sembra il caso di sottolinearlo, perché enfatizza il ruolo centrale del lavoro e dell'innovazione per la crescita, soprattutto sostenibile; questo è il messaggio generale che vorremmo divulgare.

Andando nello specifico, a proposito di occupazione, in particolare giovanile, c'è la novità che tutti hanno indicato e che anche noi mettiamo in risalto: gli incentivi per le assunzioni dei giovani a tempo indeterminato ora sono non solo strutturali, ma portabili, caratteristica che supera il limite di quelli precedenti, che erano di durata limitata. La durata limitata può portare effetti distorsivi, come una crescita forte in momenti di picco e poi un *décalage*, e tale scelta della legge di bilancio va nella giusta direzione di evitare questi rischi.

Un aspetto importante – da evidenziare, perché non sempre è stato così – è relativo al fatto che gli incentivi siano rafforzati nelle aree a rischio del Sud e per favorire il passaggio tra scuola e lavoro (cioè gli strumenti come alternanza, tirocini e apprendistato). Strumenti di questo tipo, in tutti i Paesi che li sperimentano da tempo, si sono dimostrati molto utili a contrastare la disoccupazione giovanile. Abbiamo cominciato da poco a sostenerli: per esempio, si è visto che l'alternanza scuola-lavoro ha presentato qualche limite che va corretto; però il rafforzamento di tali strumenti è una strada strutturale per superare o ridurre ulteriormente la drammatica disoccupazione giovanile.

Nell'intento di non limitarci solo ad osservazioni generali, avanziamo una proposta: l'apprendistato, già conveniente dal punto di vista economico, dovrebbe essere incentivato nello specifico su una formazione mirata – come auspicano le nostre parti sociali – perché se non viene orientato a una formazione effettiva, anche in azienda, costituisce un punto debole. Ecco dunque la nostra proposta.

Nelle materie del lavoro, per tutti, di questi tempi è maturata un'altra novità: si tratta dell'assegno di ricollocazione, sperimentato faticosamente, come si sa, ma qui innovato secondo le migliori prassi europee; si può attivare anche durante la cassa integrazione e non alla fine, a giochi fatti. Tale anticipazione, con la presa in carico volontaria dei lavoratori a rischio di licenziamento, è una misura di politiche attive, che si è dimostrata anch'essa utile in altri Paesi.

Altra cosa che rimarco, alla luce del mio personale percorso, è che gli incentivi agli ITS e all'educazione terziaria superiore sono fondamentali. È un inizio: ho letto ultimamente le cifre della Germania, dove ogni anno 800.000 giovani si presentano con questo tipo di formazione; noi invece abbiamo appena cominciato e dobbiamo aumentare.

Sull'occupazione femminile dirò poche cose, perché la situazione è più chiara. Fra pochi giorni il CNEL parteciperà alla tradizionale riunione con la presidente Boldrini, che si propone di sensibilizzare anche i legislatori del bilancio sul tema. I divari di genere sono ancora molto marcati sia nella retribuzione sia nelle proiezioni pensionistiche; anzi, non solo i dati mettono in luce un divario del 10 per cento tra le retribuzioni medie degli

uomini e delle donne, ma questo, combinato con le interruzioni spesso presenti nel percorso della carriera femminile, porta a un differenziale pensionistico molto più alto. Ecco quindi un punto che va enfatizzato, lasciando perdere il tema generale delle pensioni. Qui c'è un iniziale provvedimento, tendente a dare un qualche vantaggio per figlio in vista di una riparazione delle suddette interruzioni della carriera lavorativa che pesano ancora sulle donne. Naturalmente, ci sono incentivi e *bonus* per l'impegno della maternità e della famiglia che sono utili, anche se dovrebbero essere resi strutturali.

A tale riguardo, apro una parentesi: i *bonus* non vanno demonizzati in quanto tali, perché sono incentivi. In politica, la tecnica incentivante in tutte le materie del lavoro e anche in altre è utile, non c'è solo quella punitiva o regolatoria. Naturalmente, l'incentivo è più utile se stabile, come quello per i giovani, e se è accompagnato da interventi strutturali di lungo periodo. Nel caso della famiglia, sappiamo tutti che ci sono due grandi aree in cui bisogna migliorare: i servizi pubblici e privati e gli strumenti di conciliazione. Su questo secondo punto, c'è qualche novità: da pochi mesi è stato approvato un decreto che incentiva i datori di lavoro che realizzano piani di conciliazione; e la contrattazione collettiva decentrata, anch'essa incentivata, sta sperimentando forme di conciliazione di vita personale e lavoro che stanno diventando uno dei nuovi punti del *welfare* contrattuale.

Il terzo punto è il seguente: ho parlato d'innovazione tecnologica e di investimenti a tale riguardo. La ragione per cui sono importanti è che tutte le indagini internazionali rivelano che la quantità del lavoro, minacciata dalle nuove tecnologie, è sempre più legata alla qualità. Fra poco, il 9 novembre, al CNEL daremo luogo ad un dibattito con l'OCSE, al quale prenderà parte il direttore Scarpetta e siete tutti invitati. In tale occasione, si lancerà prima di tutto un messaggio rassicurante, ossia che non è vero che domani mattina le tecnologie digitali distruggeranno centinaia di migliaia di posti di lavoro. L'idea che metà di essi scomparirà è infondata; ma l'OCSE prevede che si tratterà comunque di una percentuale crescente nel tempo. Come si reagisce? Valutando quali sono i tipi di lavoro più a rischio e quali invece possono sopravvivere. Riferisco solo un dato: quest'indagine è stata fatta dall'OCSE, da noi e dall'INAPP: i lavori più a rischio non sono solo quelli manuali, ma quelli di *routine*, anche impiegatizi; di conseguenza, l'unica strada per contrastare la minaccia dell'innovazione digitale è arricchire e diversificare i lavori di tutti i tipi.

Parallelamente, anche le imprese devono essere digitali nella loro struttura organizzativa, perché, se si migliorano gli *skill* dei giovani, com'è necessario, ma poi le imprese non li accolgono, bensì li sottoutilizzano, è chiaro che non abbiamo fatto grandi passi avanti. Marchiamo quindi questo punto.

Qui ci sono sia incentivi concentrati sull'innovazione (Impresa 4.0), sui beni materiali e digitali, sia parallelamente rafforzati sulla formazione digitale. Il parallelismo è essenziale perché, se vogliamo che si utilizzino le opportunità delle tecnologiche, occorre che ci siano le persone e le

aziende in grado di usarle. A tale proposito, riteniamo che tra le cause della bassa competitività del nostro sistema ci sia proprio il sottoinvestimento in innovazione e in *skills* per l'innovazione. Ricordo anche che l'Unione europea ha chiesto a tutti gli Stati membri di istituire un comitato nazionale per la competitività – molti Paesi lo hanno già fatto – che dovrebbe analizzare le cause della scarsa competitività e soprattutto indicare percorsi per rafforzarla. Il CNEL si è offerto quale sede per ospitare questo comitato italiano. Ne abbiamo i titoli, perché l'Unione europea chiede che il comitato sia collocato in un luogo istituzionalmente neutro e autorevole (noi siamo formalmente autorevoli e vorremmo esserlo anche sostanzialmente), e che abbia un'interlocuzione con le parti sociali e non sia un'ennesima autorità. Si chiede quindi che vengano utilizzate strutture esistenti e in tal senso presentiamo un emendamento.

Faccio una battuta sulla sostenibilità e sull'ambiente, ma sono presenti maggiori indicazioni nel testo consegnato alle Commissioni. Insistiamo su un aspetto e lo dicono anche tutti gli *standard* internazionali, quelli di Parigi e quelli delineati, seppure con difficoltà, dal convegno dell'ONU sugli *standard* ambientali. Non si tratta solo di ridurre i danni sull'ambiente derivanti da politiche sregolate (*carbon, intensive*), ma anche di utilizzare l'ambiente come politica positiva per la crescita e la qualità della crescita. Non mi riferisco solo ai *green job* e alle tecnologie verdi, ma anche a tutte le attività di manutenzione dell'ambiente e delle persone. Manutenzione delle persone vuol dire cura. Dato che siamo un Paese vecchio, queste sono due aree fondamentali per l'ambiente umano e l'ambiente in generale. Sono politiche necessarie per sopravvivere e sono utili per una crescita di qualità. Nella manovra sono presenti alcuni incentivi che vanno nella direzione di favorire un «inverdimento» dell'economia: incentivi rinnovati sulle ristrutturazioni e le riqualificazioni edilizie, varie attività di manutenzione e trasporti pubblici.

Vi sono altre due questioni che riteniamo importanti, la prima delle quali è il contrasto alla povertà. Tutti sono stati colpiti dalla crisi e il tenore di vita medio italiano non è ancora tornato al livello pre-crisi, ma come spesso, anzi sempre capita, maggiormente colpite sono le persone e le famiglie più esposte al rischio. Da ciò deriva la crescita della povertà, sia assoluta che relativa, come dimostrano i dati che vi forniamo oggi. Anche l'ISTAT ci inonda di questi dati.

A tal proposito sottolineo due punti: l'intervento sul REI (reddito di inserimento) è strutturale, il primo intervento organico che ha fatto il nostro Paese, e raccoglie istanze di una larga alleanza tra le forze sociali. Adesso viene rafforzato, sia pure in modo selettivo, perché le risorse sono quelle che sono – ed è una scelta di fondo comune ai Paesi europei. Lo dico perché tutti i Paesi europei stanno incrementando strumenti di contrasto alla povertà, in favore di bambini, disoccupati, eccetera. Questa è una strada: è più efficace e meno rischiosa delle varie proposte sul reddito di cittadinanza, con il CNEL stiamo facendo un'indagine delle varie situazioni europee e risulta che tali proposte sono più teorizzate e declamate di quanto non siano attuate. Questa è la prima osservazione.

La seconda riguarda una proposta che qui viene dettagliata: dato che le risorse sono poche, occorre articolare meglio gli interventi, anche quelli sulla povertà, sia pure con un minimo comune denominatore, in rapporto a situazioni di bisogno particolare, quali sono in Italia le situazioni di non autosufficienza e delle famiglie con minori. Il prossimo 28 novembre presenteremo alcune proposte con l'INAIL per cercare di dare un contributo su questi punti importanti.

L'ultimissima osservazione riguarda le politiche demografiche e per la famiglia. Questo non è solo un tema di valore sociale, né tanto meno ideologico. In realtà è un fattore che si dimostra importante per una crescita durevole ed equilibrata: il legame tra demografia e crescita del PIL è evidentissimo e occorre andare in quella direzione, non solo per amore della famiglia, ma per amore dell'economia. C'è una parte che va attuata con sostegni economici: il REI va in questa direzione, soprattutto se viene differenziato a seconda dei bisogni. A nostro avviso molte di queste misure per la famiglia andrebbero tarate sul reddito e non applicate in maniera indifferenziata. Qui c'è da correggere la norma; l'ISEE esiste per questo.

In secondo luogo proponiamo che si guardi di più alla distribuzione di tali risorse sul territorio perché il Sud anche in questo è particolarmente penalizzato. Se guardate i dati qui riportati c'è un divario tra la quantità di risorse pro capite per i servizi di questo genere disponibili tra le Regioni più avanzate e quelle più arretrate che va da uno a dieci: è impressionante. Tra la Val d'Aosta o altre Regioni del Nord e Regioni del Centro-Sud c'è una divaricazione di questa portata. La disuguaglianza nel trattamento dei bisogni elementari è più grave di ogni altra.

L'ultima questione che vorrei affrontare – ed è un problema che esiste da anni – è la revisione della fiscalità familiare su cui ci siamo esercitati molto (anch'io personalmente).

C'è un appello finale che vorrei rivolgere alle Commissioni: il CNEL si propone di essere attivo e di meritarsi la fiducia delle istituzioni; ma riteniamo che sia necessario – e su questo presenteremo un emendamento – superare il blocco dei fondi che è stato disposto a suo tempo quando il CNEL era morituro. Poiché il CNEL è stato mantenuto in vita, è bene che sia in grado di funzionare e con le risorse necessarie. Le parti sociali hanno accettato di assumersi i costi delle loro delegazioni (un atto, a mio avviso, di responsabilità perché riduce il peso sulla spesa pubblica); ma riteniamo che, per decoro e per garantire un minimo di funzionalità, debbano essere finanziate almeno le spese vive, come le indennità per i dieci esperti nominati dal Quirinale e da Palazzo Chigi. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Treu per la sua esposizione introduttiva.

ZANONI (PD). Signor Presidente, ringrazio il professor Treu per la sua bella e interessante relazione, che ho trovato chiara e ha offerto spunti

interessanti. La ringrazio anche per aver toccato il tema dell'occupazione femminile che mi pare sia stato alquanto sottovalutato nelle precedenti audizioni, mentre nella sua relazione gli è stato dato spazio nella giusta misura.

A tale proposito voglio fare una domanda, perché in questi anni sono state introdotte tante misure a favore dell'occupazione femminile, ma più in generale della condizione femminile, che hanno ricadute positive anche sull'occupazione. Ho trovato il suo richiamo al bilancio di genere interessante e degno di attenzione. Il Governo centrale sta facendo il suo bilancio di genere e c'è un disegno di legge presentato in Senato, a mia prima firma, sull'adozione di bilanci di genere negli enti locali, ma visto che siamo a fine legislatura, sarà ben difficile che arrivi a termine. Si potrebbe pensare a un suo inserimento nella legge di bilancio, visto il richiamo che è stato fatto qui espressamente.

La mia domanda era legata invece a una decisione più incisiva rispetto a tutti gli interventi, che giustamente anche oggi sono stati sottolineati come importanti, ma non risolutivi, o comunque non così determinanti sul versante degli incentivi: forse bisognerebbe cominciare ad avere il coraggio di affrontare il tema di sgravi fiscali chiari, esattamente come si fa sulle politiche giovanili. Il tema del lavoro delle donne, soprattutto in certe aree del Paese, è molto forte: adesso in parte viene tamponato, perché tutte le donne che fanno parte della categoria dei giovani nel Sud beneficiano dello sgravio. Quindi è chiaro che ci sono politiche che funzionano, ma forse bisognerebbe pensare a un incentivo specifico se si prosegue sulla strada degli incentivi, visto che questa è sicuramente una fascia di popolazione che anche nei Paesi più sviluppati continua ad avere grosse difficoltà, sia in termini di posto di lavoro, ma anche, una volta ottenuto il posto di lavoro, in termini di remunerazione differenziata a parità di prestazioni.

L'altro punto che mi premeva sottolineare è l'indicatore di benessere, trattato anche in Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, con un parere espresso su questi aspetti, e lo abbiamo visto trattato anche in Commissione bilancio. Secondo me c'è un tema sul quale il CNEL dovrebbe cimentarsi – e chiedo se per caso non ci stiate già provando – ed è individuare un indicatore sintetico di BES, perché la fortuna e il vantaggio offerti dal PIL (che sarà pure brutto, sporco e cattivo) è quello di essere molto chiaro, facilmente leggibile e un solo indicatore. La sfida sul BES attualmente, siccome siamo arrivati a un certo stadio e abbiamo individuato i dieci indicatori più interessanti e sicuramente più utili, è riuscire a individuare un unico indicatore. Vorrei capire se il CNEL ci stia pensando o se ritenga di farlo in futuro.

PALESE (*FI-PdL*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Treu per la sua relazione e gli spunti che offre, ma alla fine dell'intervento ha toccato un tema cruciale ed è inutile far finta di non ascoltare e cercare di accantonarlo. Il popolo ha deciso la permanenza del CNEL: ora dobbiamo fornire gli strumenti e le dotazioni finanziarie rispetto alle situazioni in

campo. Il Presidente ci dice che la dotazione finanziaria è insufficiente e stiamo parlando di dieci esperti nominati dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Repubblica. Il popolo decide la permanenza del CNEL, il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio nominano degli esperti: ci sarà pure chi deve pagarli? Bisogna essere conseguenti.

Un'altra questione, che la senatrice Zanoni in maniera opportuna ha fatto emergere, è quella degli indicatori, del BES e dell'utilità della loro attuazione: senza fare mille comitati, convocare mille esperti, il Governo se ne assuma la responsabilità e assegni dotazioni finanziarie, esperti, risorse e quant'altro agli organismi che il popolo ha deciso debbano permanere. Perché dovremmo inventarci e duplicare spese di esperti, espertini e clientele varie quando c'è già un organismo in tal senso?

GNECCHI (PD). Ringrazio il professor Treu per la sua relazione e mi riaggancio a quanto detto dalla senatrice Zanoni proprio rispetto all'occupazione femminile. Anche nella relazione si cita l'ultimo decreto del 14 settembre 2017, mentre la circolare dell'INPS è della settimana scorsa: l'origine di questa misura è la legge 10 dicembre 2014, n. 183, oltre al decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 80, che prevedeva risorse per il triennio 2016-2018 e siamo alla fine del 2017. Purtroppo anche le misure che il legislatore approva poi hanno tempi di attuazione incredibili (ribadisco quanto detto sulla circolare dell'INPS della settimana scorsa). La speranza dunque è che il CNEL, con riferimento ai propri compiti istituzionali, mettendo insieme anche le parti sociali, riesca ad accelerare l'operatività delle misure che il legislatore approva con grande fatica rispetto alla disponibilità di risorse. Non a caso siamo qui a discutere della legge di bilancio, perché spesso, dopo aver fatto la fatica di trovare le risorse, felici di aver approvato norme meravigliose, le vediamo realizzarsi quando la gente se le è già dimenticate e bisogna rifare tutto il lavoro di pubblicizzazione.

Sulla materia del lavoro penso che il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro potrebbe svolgere una particolare funzione, in modo da aiutare sia il legislatore sia chi si occupa di lavoro – e di pensioni, mi viene da dire, conseguentemente, in quanto riassunto di una vita lavorativa – a realizzare le cose positive che vengono fatte.

TREU. Nel ringraziarvi per le domande, puntuali, e anche incoraggianti, preciso, quanto al primo punto, che da molti anni mi occupo del problema del lavoro femminile. Ricordo Tina Anselmi che «solo» quarantuno anni fa fece approvare la legge sulla parità retributiva, che era ed è la regola elementare.

GNECCHI (PD). La legge n. 903 del 1977.

TREU. Purtroppo questi sono fatti strutturali, che fanno molta fatica a procedere. Qualche giorno fa ha avuto luogo un incontro con un Ministro

svedese, naturalmente una donna, la quale ha dimostrato come persino in Svezia, nonostante ci siano molte donne nel Governo, come diceva lei, che è stato addirittura definito «femminista» la disparità retributiva è ancora più o meno al nostro livello e anche lì si proietta sulla pensione, proprio per l'interruzione di carriera. Si tratta quindi di un fatto veramente profondo, ma ciò non significa che non si debba intervenire. Ritengo giusto che tutti gli incentivi divengano strutturali, come ho detto un attimo fa, altrimenti, se non funzionano bene, meglio non farli.

Nel caso delle donne, però, se mi posso permettere, sia nell'esperienza svedese, sia in quella internazionale (ci sono studi dell'OCSE e dell'ILO molto interessanti al riguardo), dei tanti fattori ostativi esistenti il maggiore – che si radica nella cultura maschile – è quello dei tempi e dei carichi di cura, che costituisce un *handicap* strutturale. O aggrediamo questo o le altre iniziative funzionano poco.

I due provvedimenti che abbiamo, ma che bisogna rafforzare, riguardano in primo luogo i servizi (poi si può proporre che siano pubblici, privati o misti, come penso io) e in secondo luogo – lo ribadisco – la conciliazione. Questo non vuol dire, come pensa qualcuno, che dobbiamo far fare alle donne il doppio lavoro (fuori, oltre che in casa); vuol dire invece equa ripartizione; quindi più che di conciliazione è meglio parlare di condivisione. Queste sono, a detta di tutti, le misure che rimuovono l'ostacolo più forte, che si tira dietro la cultura, dalla quale è rafforzato. Quindi, se vogliamo, possiamo anche prevedere incentivi specifici, purché siano mirati bene; c'è però quest'opera fondamentale da fare.

Seconda questione: sui BES, è molto difficile. Mi è stato chiesto perché non pensiamo a un indicatore sintetico: un professore – economista, ma in realtà fisico – che collaborerà con il CNEL e che, un giorno o l'altro, se volete informarvi, verrà a parlarvi, sostiene di preferire gli indicatori sintetici; infatti ne sta cercando uno della competitività del Paese, cosa a mio avviso interessante, perché è più semplice. Se se ne hanno tanti, si pasticcia: se ne hai dieci, perché uno pesa «x» e l'altro «2x»? La scelta diventa arbitraria. Egli dice di andare in questa direzione: nel caso dei BES ci proveremo, ma la tendenza è contraria.

ZANONI (PD). Lo so.

TREU. Ce ne sono varie versioni e credo che alla fine avremo 12 indicatori; i francesi e l'OCSE, che hanno cominciato a farlo – forse ricorderete il Rapporto Stiglitz-Sen-Fitoussi – stanno andando verso i 120. Ne riparleremo più in là e vedremo, perché la domanda è molto delicata.

La ringrazio per l'affermazione molto netta, onorevole Palese, con la quale sono d'accordo: se il popolo italiano – a ragione o a torto, perché il referendum era su tante materie – ha deciso che il CNEL deve restare, abbiamo il dovere istituzionale, o costituzionale, di farlo funzionare.

PALESE (FI-PdL). La decisione è quella.

TREU. Ed è per questo che sia il Presidente della Repubblica sia il Presidente del Consiglio l'hanno rimesso in moto, affidandomi questo gradevole compito, che non sarà facile. Devo ammettere infatti che l'ambiente non è favorevole, anche per colpa nostra, forse a causa del passato, ma non è del genere che ha espresso lei in questo momento. Faremo certamente di tutto per rispondere a quest'esigenza.

L'accenno che ho fatto alla fine, con riferimento alla necessità di avere le risorse per vivere e dare un riconoscimento soprattutto a questi esperti, in realtà non significa che dobbiamo essere spreconi. L'accusa di spreco, come sapete, è stata mossa non solo verso il CNEL, ma anche verso la politica in genere, il che non è molto educativo. Se sprechi ci sono, vanno controllati. Abbiamo fatto un'altra ricerca con l'INAPP sugli organismi simili che esistono in Europa: ve ne sono in quasi tutti i Paesi, anche se non sono tutti uguali al CNEL; nessuno dei bilanci che vengono riferiti è di grande peso. Se un ente di dialogo sociale, come vogliamo essere noi, e di ricerca sul lungo periodo costa tre o quattro milioni l'anno, perché sono queste le cifre di cui stiamo parlando, sinceramente non si può dire che costi troppo.

PALESE (FI-PdL). Normalmente quanto viene trascritto?

TREU. In questo momento zero, abbiamo i residui.

CERONI (FI-PdL XVII). 7,1 milioni.

TREU. Sì, ma gli esperti potranno dirvi come vengono usati, perché io sono appena arrivato.

DAU. Per il personale e la manutenzione di Villa Lubin.

PALESE (FI-PdL). Occorrerebbero tre o quattro milioni di euro.

GUALACCINI. Molto di meno.

TREU. Se volete vi diamo il bilancio, ma non possiamo far decadere Villa Lubin; la spesa di funzionamento di cui stiamo parlando per i rappresentanti sociali e gli esperti, comunque, è veramente minima. Per questo motivo ho sottolineato che è significativa la scelta delle parti sociali di pagare i loro delegati, ma almeno non le spese e gli esperti di Palazzo Chigi e del Quirinale. Per di più, per forzata inerzia, negli ultimi anni abbiamo anche creato residui, quindi non chiederemo soldi in più.

Onorevole Gnechi, siamo tutti vittima della lentezza delle decisioni politiche e burocratiche; qualcuno ha fatto anche il conto di quanto costa ogni anno di ritardo sia nell'implementazione delle leggi sia nell'attività amministrativa, purtroppo. Sono stato nominato al CNEL da sette mesi e non è ancora finita la procedura per la designazione dei delegati delle parti, che sono state sollecitate. L'unica cosa che posso dire è che abbiamo

solo la forza della persuasione, perché non possiamo emettere sanzioni. Ho visto le parti molto motivate, quindi diremo che ci aiutino a spingere voi e le amministrazioni.

PRESIDENTE. Cercheremo di lavorare su quest'elemento di funzionamento essenziale per il CNEL, in modo che l'istituzione, che comunque è prevista dalla nostra Costituzione e ha ricevuto il consenso popolare, possa svolgere al meglio il proprio lavoro.

Ringrazio il professor Treu e la delegazione del CNEL, alla quale indirizzo i miei auguri, e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

Saluto il Vice direttore generale della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini, che ringrazio per la sua preziosa collaborazione che è ormai una tradizione per la nostra Commissione e a cui lascio subito la parola.

SIGNORINI. La ringrazio, signor Presidente, è per noi sempre un'utile occasione poter portare la nostra testimonianza tecnica in questa sede.

Normalmente parto da una descrizione della situazione congiunturale, ma ci siamo visti solamente un mese fa e quindi non c'è bisogno che mi trattenga particolarmente sulla congiuntura economica, visto che le notizie delle ultime settimane non sono in contrasto, ma rafforzano la valutazione positiva che avevamo dato in quella occasione.

L'economia continua a migliorare: nel Bollettino economico di ottobre, che è intervenuto tra la mia ultima testimonianza e quella di oggi, abbiamo riportato stime secondo le quali il prodotto interno lordo nel terzo trimestre potrebbe essere aumentato di circa mezzo punto percentuale. Se questa stima dovesse confermarsi, la crescita acquisita nei primi tre trimestri dell'anno sarebbe già pari all'1,5 per cento in termini di media giornaliera. Poi bisognerebbe vedere alla fine dell'anno il dato finale: l'anno in corso ha un numero di giornate lavorative inferiore a quello precedente, il che potrà marginalmente influire sull'ultima valutazione. Comunque le notizie congiunturali fornite l'altra volta sono confermate.

Confermo anche che i segnali sono più contrastanti sulla dinamica dei prezzi, che continuo a giudicare insufficiente sia nell'area dell'euro che nel nostro Paese. Come sapete, il Consiglio direttivo della BCE ha recentemente deciso di mantenere condizioni monetarie espansive; il programma di acquisto di attività dell'Eurosistema continuerà, seppure a un ritmo più ridotto da gennaio a settembre dell'anno prossimo; potrà proseguire dopo quella data ed essere rafforzato, se necessario.

Il quadro macroeconomico del Governo per il prossimo anno si conferma quindi condivisibile alla luce delle informazioni più recenti. Date le misure contenute nella manovra, anche nel 2019 appare possibile conse-

guire una crescita non lontana da quella programmata, sempre – si intende – che non muti il quadro economico e finanziario internazionale all'interno del quale operiamo.

Come preannunciato, con la manovra di bilancio il Governo accresce l'indebitamento netto rispetto al suo valore tendenziale, disattivando parzialmente le clausole di salvaguardia. In molti ambiti gli interventi previsti dalla manovra prorogano, in qualche caso con modifiche, misure già in vigore. Nel 2018 il Governo programma di attuare interventi espansivi valutabili in oltre 22 miliardi, coperti per la metà da altre misure di finanza pubblica. Il disavanzo aumenterebbe quindi di circa 11 miliardi.

La cancellazione per il 2018 dell'innalzamento delle aliquote dell'IVA, prevista dalle clausole di salvaguardia, determina da sola un minore gettito di quasi 16 miliardi. Vengono inoltre stanziati risorse aggiuntive per il pubblico impiego e per le amministrazioni locali. Si prevedono infine agevolazioni per gli investimenti privati, sgravi contributivi per l'assunzione di giovani, maggiori risorse per gli investimenti pubblici e per il contrasto alla povertà: tutte misure che determinano costi limitati nel 2018, più elevati negli anni successivi.

La copertura parziale degli interventi espansivi deriverebbe principalmente da un'intensificazione del contrasto all'evasione fiscale, da un cambiamento nel profilo temporale delle spese in conto capitale, definite «riprogrammazione», e dal rinvio di un anno dell'introduzione del regime impositivo opzionale previsto per alcuni tipi di impresa (imposta sul reddito d'impresa o IRI). Contribuiscono alla copertura anche ulteriori risparmi derivanti dall'attività di revisione della spesa.

Il disavanzo del 2018 si ricollocherebbe all'1,6 per cento del PIL, con un calo di mezzo punto percentuale rispetto al valore stimato dal Governo per il 2017. Rispetto al quadro tendenziale il disavanzo sarebbe superiore di 0,6 punti percentuali. Nella valutazione del Governo l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di tre decimi di punto, portandosi all'1 per cento; il miglioramento rifletterebbe la riduzione della spesa per interessi.

Nei programmi del Governo il disavanzo diminuirà ancora nel 2019 e nel 2020. L'ulteriore calo è determinato principalmente dall'inasprimento delle imposte dirette previsto dalle clausole di salvaguardia che verrebbero disattivate solo in parte nel 2019 e lasciate invariate nel 2020. Esse determinano un maggiore gettito di 0,7 punti percentuali del PIL nel 2019 e di un punto nel 2020. Vi contribuisce anche una significativa crescita dei proventi permanenti derivanti dal contrasto all'evasione.

Nel biennio l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di circa un punto percentuale del PIL, risultando prossimo al pareggio nel 2020.

Con riferimento alle principali misure di sostegno dell'economia, mi occupo in primo luogo degli incentivi in favore degli investimenti delle imprese, rispetto ai quali il Governo intende prorogare di circa un anno gli incentivi temporanei all'acquisto di beni strumentali e quelli, ancora più intensi, relativi agli investimenti in tecnologie digitali. L'intervento è in sostanziale continuità con gli strumenti agevolativi vigenti. Nelle va-

lutazioni ufficiali esso non ha impatto sui conti pubblici del prossimo anno, mentre determina minori entrate per 900 milioni nel 2019 e per 1,7 miliardi nel 2020.

Credo di aver già avuto modo di rilevare in questa sede che i dati disponibili concordano nel suggerire una valutazione positiva di questi strumenti. Dai nostri sondaggi presso le imprese si ricava che gli incentivi stabiliti con le ultime due manovre di bilancio hanno contribuito ad accelerare e rafforzare il recupero ciclico degli investimenti. La stessa conclusione emerge dall'analisi econometrica: secondo elaborazioni basate sul modello della Banca d'Italia, tra il 2016 e il 2018 gli incentivi di cui parlavo accrescerebbero di 3,5 punti percentuali gli investimenti diversi dalle costruzioni (circa la metà di questo effetto sarebbe legato a anticipi di spesa).

Rispetto alla normativa vigente per gli investimenti in beni strumentali, vengono introdotte – con riferimento al superammortamento – alcune limitazioni sia nell'oggetto (vengono esclusi i mezzi di trasporto), sia nell'entità; si prevede d'altra parte una nuova agevolazione rivolta alla formazione dei lavoratori nell'uso delle tecnologie avanzate. La riduzione dell'incentivo credo sia condivisibile alla luce del consolidarsi della ripresa degli investimenti e in particolare dal forte incremento registrato da quelli in mezzi di trasporto. L'impulso derivante dalle nuove misure è comunque valutabile in circa un punto percentuale di maggiori spese per investimento nel 2018. Il testo distribuito riporta alcuni dettagli che possono essere utili per comprendere le misure previste.

Ripresa dell'accumulazione e ammodernamento nei processi produttivi restano un obiettivo importante da perseguire. La forte contrazione degli investimenti durante la prolungata recessione degli anni scorsi si è tradotta non solo in una riduzione della capacità produttiva (oggi lo *stock* di capitale diverso dalle costruzioni, secondo le stime disponibili, è tuttora inferiore di circa il 5 per cento al livello del 2011), ma anche in un peggioramento del suo livello tecnologico, a causa del rallentamento della sostituzione di vecchi macchinari con macchinari più avanzati; nel bollettino economico dello scorso luglio abbiamo esaminato in dettaglio quest'ultimo fenomeno. La percentuale di lavoratori occupati in settori ad alta tecnologia sul totale in Italia è tuttora inferiore a quella media europea, sia nella manifattura sia nei servizi.

Quanto alle misure a favore dell'occupazione, la manovra introduce incentivi per l'occupazione giovanile stabile, riducendo gli oneri sociali a carico delle imprese per le assunzioni con contratto a tempo indeterminato. Lo sgravio previsto dalla legge di bilancio ha carattere permanente e non ha quindi finalità anticicliche (ovviamente nelle valutazioni cicliche, perché in questo momento il ciclo è positivo). Nelle valutazioni ufficiali esso determina minori entrate per 400 milioni nel 2018, 1 miliardo nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020.

Meglio sarebbe, potendo, ridurre il cuneo fiscale per tutti; ma, date le risorse limitate, appare ragionevole la scelta di sostenere prioritariamente le prospettive occupazionali dei più giovani, date le difficoltà – evidenti

nei dati sull'occupazione – del passaggio dalla scuola a un lavoro stabile. Il beneficio è subordinato, oltre che all'età del lavoratore, alla sussistenza di alcune condizioni, fra le quali l'assenza per ciascun individuo di precedenti contratti a tempo indeterminato. Queste condizioni sono abbastanza articolate e se ne dà conto nel testo. Si comprende l'obiettivo di adottare un approccio mirato e di prevenire abusi, ma l'esperienza dimostra che le norme semplici sono le più efficaci e che l'eccessiva minuziosità delle prescrizioni, oltre a comportare costi burocratici e amministrativi, può a volte determinare effetti negativi inattesi (se ne fornisce un esempio nel corpo piccolo del testo distribuito). Sarà utile studiare ogni ragionevole semplificazione per l'accesso all'agevolazione.

La manovra mira a favorire anche la ripresa degli investimenti pubblici, stanziando a questo fine risorse crescenti nel tempo: 0,3 miliardi nel 2018, 1,5 nel 2019 e 2,1 nel 2020.

Parte delle risorse è destinata alle amministrazioni locali mediante l'erogazione di contributi e la concessione di maggiori spazi finanziari. Nelle intenzioni del Governo, si prevede di dare priorità alla messa in sicurezza degli edifici e del territorio, all'edilizia scolastica e agli impianti sportivi, riservando a questi interventi una quota della spesa.

Una parte non piccola delle risorse è destinata ai contratti del pubblico impiego, che, come è noto, non vengono rinnovati dal 2010.

Nonostante la contrazione del prodotto, dal 2007 l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche sul PIL è scesa in Italia (dal 10,2 al 9,8 per cento nel 2016), mentre è rimasta pressoché stabile nella media dei Paesi dell'Unione europea. In alcuni grandi Paesi, in effetti, è aumentata.

In termini nominali, nello stesso periodo le retribuzioni lorde delle amministrazioni pubbliche sono scese del 2,3 per cento: la riduzione dell'occupazione (-6,9 per cento, quasi 300.000 unità), dovuta soprattutto alle forti limitazioni al *turnover*, ha più che compensato l'aumento nominale delle retribuzioni unitarie (4,9 per cento), che peraltro corrisponde a una riduzione reale piuttosto considerevole.

Le risorse stanziate dalla manovra per la contrattazione collettiva ammontano a circa 1,7 miliardi, che si aggiungono a quanto già previsto dalle manovre per il 2016 e il 2017.

La recente riforma della pubblica amministrazione demanda al contratto collettivo nazionale la fissazione dei criteri per differenziare i trattamenti economici sulla base della *performance*, superando il precedente sistema – introdotto nel 2009, ma di fatto mai applicato a seguito del blocco della contrattazione – che obbligava a introdurre trattamenti accessori differenziati sulla base di parametri fissati dalla legge.

L'applicazione di rigidi parametri stabiliti per legge non è certo ideale, soprattutto in organizzazioni complesse che erogano servizi difficilmente misurabili. Resta però importante che le regole che verranno stabilite in sede di contrattazione siano tali da incentivare efficacemente gli individui e le strutture a contribuire al miglioramento dell'efficienza e della capacità di risposta dell'azione pubblica.

Quanto alle coperture, le risorse da reperire per assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, dati gli interventi espansivi delineati con la manovra, sono quantificabili in 11,2 miliardi nel 2018, 5,7 miliardi nel 2019 e 9,3 miliardi nel 2020. L'importo necessario per il prossimo anno è molto maggiore di quello per l'anno successivo perché nel 2018 le clausole di salvaguardia vengono disattivate totalmente, nel 2019 solo in parte.

Circa due terzi delle coperture previste per l'anno prossimo derivano da maggiori entrate (7,2 miliardi), in gran parte riconducibili al rinvio dell'entrata in vigore del regime impositivo opzionale per le imprese (poco meno di 2 miliardi), alle misure di contrasto all'evasione fiscale e di recupero di gettito (circa altrettanto: su di esse tornerò tra un momento) e agli effetti di maggiore gettito indotti da provvedimenti di spesa relativi al pubblico impiego (un miliardo).

Il resto delle coperture (4 miliardi) deriva da riduzioni di spesa. Essenzialmente si tratta dell'effetto di un diverso profilo temporale di alcune erogazioni in conto capitale (1,9 miliardi) e della revisione delle spese dei Ministeri (circa un miliardo).

Con riferimento a quest'ultima, la ripartizione dei tagli tra le Amministrazioni è stata definita con anticipo lo scorso giugno, secondo le nuove procedure introdotte dalla riforma del 2016 della legge di contabilità e finanza pubblica per integrare la *spending review* nel ciclo della programmazione finanziaria della pubblica amministrazione. Il Governo ha scelto di escludere dalla revisione le spese di investimento e quelle connesse con calamità naturali, eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà.

Escludendo gli effetti connessi con la «riprogrammazione», i risparmi di spesa previsti nel biennio 2019-2020 calano lievemente rispetto al 2018, collocandosi intorno a 1,5 miliardi.

Nel 2018 le entrate derivanti da contrasto all'evasione e recupero di gettito sono meno di un quinto del totale delle coperture; la quota è molto più elevata nel biennio successivo (circa la metà nel 2019, il 35 per cento nel 2020),

Per il 2018 quasi metà delle risorse così recuperate deriva da misure temporanee, in particolare dall'estensione della procedura di definizione agevolata dei carichi pregressi della riscossione (0,9 miliardi nelle valutazioni ufficiali). Altri interventi, volti soprattutto a favorire l'emersione di basi imponibili e contrastare le frodi in materia di IVA, hanno invece natura permanente. Nel complesso essi determinerebbero maggiori entrate in misura crescente nel tempo: un miliardo nel 2018, 2,6 miliardi nel 2019 e 3,3 miliardi nel 2020. La misura principale riguarda l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica, utile, oltre che per il recupero del gettito, anche per favorire una sempre più estesa digitalizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni sono state intraprese numerose azioni per prevenire e arginare comportamenti irregolari nei confronti del fisco, specie per quanto riguarda l'IVA. I risultati non paiono irrilevanti. Secondo la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

per l'anno 2017, pubblicata assieme alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, la modifica delle modalità di versamento dell'IVA per alcune operazioni, in particolare nei confronti di enti pubblici, ha prodotto un recupero di gettito di 3,5 miliardi tra il 2015 e il 2016.

È dunque ragionevole, sulla base dell'esperienza, attendersi effetti positivi dalle misure di contrasto all'evasione. Tuttavia, la stima di tali effetti resta per forza di cose incerta. Basare una quota significativa delle coperture su tali introiti, come avviene per gli anni successivi al 2018, comporta inevitabilmente un elemento di rischio; esso andrà tenuto presente nel monitorare nel corso del tempo l'evoluzione effettiva dei conti.

Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, la manovra di bilancio definisce le misure necessarie a raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica delineati con la Nota di aggiornamento dello scorso settembre. Per il 2018 reperisce risorse pari a poco più di 11 miliardi, a fronte di interventi espansivi pari a circa il doppio; aumenta dunque il disavanzo di quasi 11 miliardi rispetto al tendenziale.

Sull'andamento complessivo dei conti pubblici, non posso che rinviare a quanto ho detto il mese scorso nella mia audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza: in estrema sintesi, occorre trarre vantaggio dal buon andamento dell'economia per rafforzare la finanza pubblica, ponendo il debito su un percorso credibile di riduzione significativa. L'esigenza è riconosciuta dal Governo nel quadro programmatico, anche se il sentiero è più graduale di quello pianificato in primavera.

Rammento anche che nel lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche poggia in larga misura sulle riforme pensionistiche introdotte in passato, che assicurano una dinamica della spesa gestibile nonostante l'invecchiamento della popolazione. Aggiustamenti di carattere tecnico per tenere conto di particolari situazioni sono sempre possibili, ma è importante, nel complesso del sistema pensionistico, non fare passi indietro.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, le principali misure si pongono in continuità con le scelte degli ultimi anni. Si prevedono incentivi per sostenere gli investimenti e l'occupazione stabile; si mira a contenere la dinamica delle spese con l'adozione di procedure sistematiche di *spending review*, per le entrate, ci si concentra sul contrasto all'evasione, limitando il ricorso a inasprimenti delle aliquote.

Gli investimenti sono una variabile chiave: nel breve periodo le loro oscillazioni danno un impulso fondamentale, positivo o negativo, alla domanda; a lungo andare la loro quantità e qualità determina lo sviluppo della capacità produttiva del Paese. Nel recente passato si è agito per contrastarne il crollo con sgravi che si sono dimostrati efficaci. È logico ricalibrarli alla luce dell'attuale momento ciclico. L'attenzione all'adeguamento tecnologico delle imprese è condivisibile.

Pare nel complesso condivisibile anche l'approccio seguito negli ultimi anni per il sostegno dell'occupazione stabile. Si sono accompagnate le riforme del mercato del lavoro con generosi, ma temporanei, incentivi

alla stabilizzazione; secondo le nostre stime, questi interventi hanno contribuito sensibilmente a sostenere l'occupazione negli anni passati. Poi, col migliorare delle condizioni cicliche, si è proceduto a un *décalage* degli interventi; da ultimo – dati i vincoli di bilancio – si è definita una riduzione modesta, ma strutturale e mirata, del costo del lavoro.

La manovra di bilancio stanziava risorse considerevoli per riavviare la contrattazione nel pubblico impiego. È un passaggio senz'altro ragionevole, dato il lungo blocco del passato; del resto dovuto, alla luce della sentenza in materia della Corte costituzionale. La contrattazione però dovrebbe essere anche l'occasione per introdurre forme di incentivazione e di progressione in carriera che siano utili per rilanciare l'efficacia e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, adoperando le leve che la recente riforma mette a disposizione, indirizzando opportunamente i comportamenti dei singoli e delle amministrazioni.

Come in passato si è scelto di non cancellare definitivamente le clausole di salvaguardia, ma di farlo solo per un anno. Esse riducono di fatto l'orizzonte di programmazione della politica di bilancio. Idealmente, l'adozione al loro posto di provvedimenti percepiti come permanenti ridurrebbe l'incertezza tanto sui saldi della finanza pubblica quanto sulle forme della tassazione. La prevedibilità è importante: per i cittadini, per le imprese, per i mercati.

Per quanto riguarda le misure di copertura, è apprezzabile che si perseveri nel contenimento della spesa e nel contrasto all'evasione. La dipendenza della manovra dalle stime di quest'ultimo tipo di interventi, soprattutto per il 2019 e per il 2020, andrebbe però limitata per quanto possibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Signorini per la sua dettagliata esposizione.

PALESE (FI-PdL). Signor Presidente, ringrazio l'auditore per l'illustrazione e la sinteticità. Poiché siamo in un contesto di crescita debole, sarebbe interessante riuscire ad avere qualche ulteriore notizia in riferimento alla situazione dei crediti deteriorati, noti anche come *non performing loans*, soprattutto se nei confronti delle banche italiane e del nostro Paese ci sarà una decisione drastica; questo, per lo meno, è quanto emerge dalle note di stampa, quindi non da note ufficiali, né da Banca d'Italia né da parte dei rappresentanti del Governo, fatta eccezione per qualche battuta del ministro Padoan. Sarebbe invece interessante conoscere lo stato dell'arte di questa situazione. Ci rendiamo conto che è una discussione piuttosto rilevante e impegnativa a livello europeo, tuttavia è estremamente determinante anche con riferimento a provvedimenti futuri e all'impostazione della manovra di bilancio, che lascia tanti problemi aperti, molti dei quali in eredità al prossimo Governo: mi riferisco alle clausole di salvaguardia; alla situazione degli investimenti; alla scarsissima dotazione finanziaria nell'anno e alle integrazioni successive ed anche ad alcune spese programmate a partire dal 2019. Allo stesso modo – e lei giustamente ne ha fatto riferimento nella relazione – potrebbe avere una certa influenza il

rallentamento da parte della BCE nell'acquisizione di titoli di Stato. In linea di massima questo rallentamento è stato purtroppo confermato, per cui sarebbe utile sapere se c'è una stima su quella che può essere la situazione dei mercati. Capisco la difficoltà di prevedere, a qualche mese di distanza, l'andamento dei mercati su un'azione del genere, però il servizio del debito da parte nostra, dovendo andare sui mercati dei titoli di Stato, potrebbe avere delle oscillazioni.

In sostanza vorrei sapere se Banca d'Italia pensa che questo rallentamento possa avere un'incidenza a breve, a medio termine o quant'altro e se questa incidenza c'è vorrei capire se, eventualmente, potete fare una stima.

L'altro aspetto – mi riferisco solo alla parte pubblica – è l'incidenza di eventuali situazioni che riguardano i derivati sia dello Stato che di enti pubblici, nonché delle banche stesse. Questo è un elemento direttamente correlato alle informazioni di cui sicuramente dispone Banca d'Italia, ma è anche direttamente collegato alla possibilità di avere risorse a sostegno di questa manovra, della spesa pubblica e quant'altro.

Oltre a quanto scritto ed esaminato nella relazione, anche con riferimento alle criticità messe in evidenza, non sfugge l'importanza di affrontare la situazione dei contratti pubblici. Tuttavia, come al solito, tali contratti, che sicuramente andavano rivisti, rimangono slegati rispetto al criterio di un'effettiva efficienza, di un'effettiva produttività, di un'effettiva determinazione di tutto quanto riguarda la pubblica amministrazione e i pubblici dipendenti; variabile non certo indipendente rispetto alla crescita e alla tenuta dei conti pubblici del Paese con riguardo soprattutto all'aspetto dell'efficienza.

GALLI Giampaolo (PD). Desidero innanzi tutto ringraziare il dottor Signorini per questa relazione. Trovo sempre molto utile la sintesi ampia di Banca d'Italia, compresa la Tabella 1 – finale – a cui ormai siamo abituati, perché è un punto di riferimento per capire qual è l'andamento dei principali aggregati e quali sono le scelte prioritarie del Governo nel presentare la manovra di bilancio.

C'è un'affermazione, sicuramente vera e fattuale, che in qualche modo però potrebbe indurre a formulare un giudizio (potrebbe indurre, ad esempio, la Commissione europea a formulare un giudizio) là dove si dice che rispetto al quadro tendenziale il disavanzo sarebbe superiore di 0,6 punti percentuali, l'indebitamento netto strutturale migliorerebbe di 0,3 punti, il miglioramento rifletterebbe la riduzione della spesa per interessi. In pratica, la riduzione del disavanzo dal 2,1 per cento di quest'anno all'1,6 per cento dell'anno prossimo è dovuta per intero alla revisione del costo degli interessi (cioè al fatto che i tassi di interesse rimangono bassi, che i vecchi titoli vengono a scadenza e che vengono rinnovati a tassi più bassi) e al miglioramento del ciclo. Questa è sicuramente la valutazione della Commissione, ma è anche sostanzialmente la valutazione del Governo quando presenta un avanzo primario strutturale che, se non ricordo male, ha lo stesso valore sia quest'anno che l'anno prossimo,

pari al 2,6 per cento. Il Governo si era impegnato a fare una manovra di 0,3 punti di PIL strutturali; ora questi 0,3 punti strutturali ce li regala la BCE, il che pone qualche interrogativo anche in relazione a quello che ricordava adesso l'onorevole Palese: cosa succederà, cioè, quando i tassi di interesse, verosimilmente non a breve, ricominceranno ad aumentare. Ma ciò soprattutto stimola una riflessione: o il Fiscal compact (che pure esiste) e il resto delle regole europee sono talmente flessibili da consentire questo, cioè da consentire che un Paese ad alto debito non faccia nessun aggiustamento strutturale di fatto, se non ciò che viene dalla riduzione dei tassi di interesse; oppure le regole europee possono essere interpretate con grande flessibilità, laddove la Commissione voglia fare questo; oppure in qualche modo, se così non è, qualche rischio c'è che il giudizio della Commissione non sia del tutto positivo quando esso verrà formulato. Credo che ciò accadrà alla fine di novembre, durante l'*iter* dei lavori parlamentari; il che ci obbligherebbe a fare delle correzioni di rotta o altrimenti ad aprire un contenzioso con la Commissione europea. Capisco che è difficile dare una valutazione su questi punti, però mi pare che questo sia un punto chiave di tutta la faccenda.

CASTELLI (M5S). Signor Presidente, io considero questa relazione un po' timida. È vero che l'occhio generale ci aiuta, ma non credo che ci sia un ragionamento su alcune cose che sono successe in questi anni e che oggi ci portano a questi numeri (nonostante stimi anch'io tantissimo la Tabella 1, che ci illumina sempre).

Lei, dottor Signorini, ha parlato di misure cicliche. Vorrei sapere se anche secondo voi in questi anni la linea europea su cui tutti i Paesi si dovrebbero muovere (di fatto lo fanno tutti, tranne la Germania) presenta dei principi di anticiclicità, quindi amplierebbe gli spazi finanziari in relazione alle misure anticicliche. Se un Paese è in crisi, l'Europa dovrebbe permettere maggiore spesa; diversamente, dovrebbe contrarla nel caso di un Paese che stia bene. Quindi l'Europa ci dà delle linee di misura anticicliche, che però poi non si capisce bene. Per questo motivo, probabilmente, ci è stata data in questi anni flessibilità rispetto a grandi temi, che hanno anche generato un dibattito politico importante. Parlo del Jobs act, dei vari *bonus* e quant'altro, che ci sono costati moltissimo; se qualcuno oggi pensa di tornare indietro e di voler creare qualcosa di più strutturale, deve fare i conti con la finanza pubblica in maniera esageratamente decisa. Non credete che, rispetto agli effetti che sono stati prodotti (perché le leve finanziarie sono abbastanza chiare e i risultati altrettanto), aver chiesto una flessibilità così spinta (cioè per così tanti soldi), con così pochi prodotti, non abbia un po' compromesso la credibilità rispetto a un Paese che avrebbe potuto proporre all'Europa misure molto più incisive, con ritorni molto più ampi? Soprattutto perché l'aumento del disavanzo di fatto concesso è bene quando dà dei risultati considerevoli in termini di PIL o comunque di indicatori, ma quello che è stato prodotto è veramente molto piccolo. Mi chiedo se avete considerato questo aspetto. Non si può raccontare troppe volte all'Europa che l'Italia è brava

e che riesce, con una flessibilità ampia, a tornare da alcune situazioni di depressione. Vorrei sapere come vedete questi ultimi due o tre anni in relazione a queste misure, che – ripeto – sono costate moltissimo e dalle quali è difficilissimo tornare indietro per fare qualcosa di più strutturale e incisivo e che ci hanno anche un po' rovinato la piazza.

ZANONI (PD). Signor Presidente, anch'io ringrazio per questa bella e interessante relazione (come al solito), che, soprattutto nella parte dell'*incipit*, ci apre un po' il cuore, perché l'economia italiana continua a migliorare e questo ci aiuta e ci fa ben sperare, e quindi possiamo proseguire nella lettura in modo più rilassato. Devo dire anche che questa frase si lega bene con quella in fondo nella pagina, che dice che in molti ambiti gli interventi previsti dalla manovra prorogano misure già in vigore. Questa è una logica conseguenza, nel senso che, avendo ottenuto dei risultati in questi anni, anche noi che abbiamo letto la manovra vi abbiamo trovato degli elementi di novità tutto sommato limitati. Ma questo è un bene nella continuità: se si è arrivati a dei risultati, è bene mantenerli. Credo quindi che questo sia un aspetto positivo.

Nel passaggio sulle riforme pensionistiche mi è parso di cogliere, non nello scritto, ma nella parte orale, una piccola apertura alle richieste dei sindacati, nel senso che si rammenta che nel lungo periodo la sostenibilità delle finanze pubbliche poggia in larga misura sulle riforme pensionistiche introdotte in passato che assicurano una dinamica della spesa gestibile nonostante l'invecchiamento della popolazione. Poi, fra le righe, prima di dire che è importante non fare passi indietro, mi è parso di cogliere una piccola apertura, secondo cui è possibile fare qualche aggiustamento limitato (se non ho colto male). Vorrei un chiarimento al riguardo.

L'altro aspetto su cui vorrei soffermarmi è l'importanza della prevedibilità. Condivido fortemente questo richiamo sulla prevedibilità, che è importante. Purtroppo abbiamo di fronte una scadenza elettorale che sicuramente ha fatto sì che la legge di bilancio fosse triennale, ma con delle misure meglio definite per il primo anno (agli altri due anni probabilmente penserà chi vincerà le elezioni). Mi trova talmente concorde questa affermazione sull'importanza della prevedibilità che io la amplierei non solo su questo tema. Qui veniva richiamata giustamente in riferimento alla clausola di salvaguardia, dicendo di non fare interventi solo per un anno, ma di avere una prospettiva nel tempo, perché effettivamente – come sappiamo tutti – ogni anno abbiamo lo stesso tormentone. Si comincia già ad agosto e a settembre ad avere le *fake news* sul fatto che ci sarà l'aumento dell'IVA, ma anche su tanti altri aspetti; quindi tutti già si preparano psicologicamente in quella direzione, per essere poi smentiti nell'arco di 15 giorni, perché ai primi di settembre si comincia a lavorare alla preparazione del bilancio. L'altro aspetto riguarda l'importanza che la prevedibilità ha per i cittadini, per le imprese e per i mercati, come da voi giustamente richiamato; mi permetterei di aggiungere anche per gli enti locali, perché non dobbiamo dimenticare che una gran parte degli investimenti di questo Paese e della gestione della vita dei cittadini è in mano agli enti

locali. E per gli enti locali aver avuto in questi anni normative in continuo cambiamento ha portato davvero a grosse difficoltà. Quindi è un concetto che mi trova assolutamente concorde e credo che si possa ampliare.

URAS (*Misto*). Dottor Signorini, sull'evasione fiscale, nella relazione vedo un riferimento positivo sul recupero di una quota dell'evasione fiscale per quanto riguarda l'IVA. Successivamente, vedo uno specchietto di riferimento all'entità dell'evasione fiscale sull'IVA, che è valutata quindici punti in più della media dell'Unione europea. Vedo, però, anche un riferimento interessante al mancato gettito riferito a IRES e IRPEF pari al 40 per cento. Quindi, l'evasione fiscale rimane uno degli elementi principali da aggredire. Vedo anche che c'è una osservazione sulla incidenza delle coperture ricavate dal contrasto all'evasione fiscale.

Quello che mi interessa sapere è questo: se queste stime sono reali e, quindi, è reale l'intervento di contrasto all'evasione fiscale (che, peraltro, avrà un miglioramento con l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica), si conoscono, più o meno, le categorie? Perché non sono certamente quelle dei lavoratori dipendenti le categorie che evadono l'imposta sulla persona fisica. Quali sono i suggerimenti che Banca d'Italia si sente di fare per incidere sul recupero del mancato gettito per evasione e, quindi, per dare maggiore garanzia alle coperture che poggiano su questo elemento, cioè di contrasto all'evasione fiscale?

COMAROLI (*LN-Aut*). Signor Presidente, io volevo fare due domande al vice direttore Signorini. È innegabile che vi sia una crescita, perché lo vediamo dai dati, ma questa crescita è inferiore rispetto alla media europea. Secondo voi, quali sono motivazioni per le quali l'Italia non cresce come il resto d'Europa? Quali sono i fattori determinanti? Siamo tutti contenti della crescita, ma facciamo attenzione: noi siamo penultimi, il fanalino di coda della crescita, a livello europeo. Dietro di noi, se non sbaglio, dovrebbe esserci solo la Grecia.

Un altro fattore determinante (fondamentale, secondo me) è la questione degli investimenti. Anche voi avete riconosciuto che l'investimento c'è, ma che questi sono un po' limitati. Se guardiamo la vostra stessa tabella, secondo l'importo che riportate gli investimenti sono pari a 256 milioni mentre gli importi notevoli per gli investimenti sono quelli relativi agli anni futuri. Sappiamo però che negli anni futuri potrà succedere di tutto e di più e che queste cifre sono postate solo al momento, perché bisogna fare il bilancio triennale. L'impressione di questa legge di bilancio, quindi, è più di una dispersione delle varie risorse allocate in misura limitata (un po' su un conto e un po' su un altro) tanto per poter dire che lo abbiamo fatto, ma sapendo che la consistenza di risultati sarà limitata. Volevo pertanto chiedervi se era auspicabile finalizzare risorse più importanti su due o tre temi e fattori in modo da generare effettivamente dei risultati concreti. E forse tali fattori avrebbero prodotto addirittura risultati migliori per la nostra crescita.

GNECCHI (PD). Signor Presidente, condivido tutto ciò che ha detto la collega Zanoni sulla sostenibilità e sulle pensioni. Sarebbe per noi molto interessante sapere se la Banca d'Italia, dopo il lavoro fatto nel febbraio 2012 sulle disuguaglianze nella speranza di vita, ne ha fatti di ulteriori. La Banca d'Italia, la Corte dei Conti, il MEF, fanno tutti lavori sulla speranza di vita ma poi, quando si tratta di riuscire ad arrivare al punto di valutarla effettivamente, questi lavori un po' spariscono.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Signor Presidente, anch'io ringrazio il vice direttore Signorini per la sua presentazione.

Il più importante andamento che verrà monitorato, per quanto riguarda la credibilità e l'affidabilità del nostro Paese, è questo percorso di riduzione del debito nel tempo, nel senso che, attraverso questo, si giudicherà poi tutta una serie di nostre altre affermazioni. Su questo, che è, a mio avviso, un punto assai importante, nella sua relazione, da un lato, ella rimanda a quanto era stato detto il mese scorso nell'audizione sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. Ebbene, ricordo che nel corso di quell'audizione furono fatte delle osservazioni che lasciavano pensare che la Banca d'Italia ritenesse interessante quanto si stava facendo ma che, soprattutto in termini di saldo primario, di avanzo primario e in termini di percorso, ritenesse questo percorso di riduzione come un qualcosa che si potesse rafforzare. Un giudizio positivo, quindi, ma con l'osservazione che si potrebbe e si dovrebbe di più. Le chiedo, a questo punto, se può esplicitare meglio il fatto che ci sia stata questa maggiore gradualità che è stata introdotta. Questa maggiore gradualità, secondo voi, è semplicemente un modo di mitigare un percorso che, comunque, resta credibile, affidabile e da appoggiare? Oppure andrebbe in qualche modo, soprattutto in futuro, corretta? Questo percorso di riduzione, ovviamente, al di là dei numeri del Fiscal compact, deve essere un percorso credibile perché a questo punto non possiamo ogni volta rivederlo, come è stato fatto in questi ultimi anni. Le chiedo, dunque, se può meglio esplicitare il vostro giudizio: questa gradualità ha intaccato o no questa affidabilità?

Da questo punto di vista, a me sembra importante che voi specifichiate che la sostenibilità delle finanze pubbliche poggia in misura predominante sulla riforma pensionistica. A Bruxelles la riforma pensionistica che abbiamo fatto è l'unica vera carta con cui ci presentiamo e che, quando è il momento, mettiamo sul tavolo. Questo va ribadito, perché il problema non è che vi siano alcuni spiragli: il problema è che questa riforma è stata fatta ed è valutata in maniera fondamentale per la sostenibilità del debito pubblico. Ogni revisione va fatta, quindi, tenendo conto del fatto che l'impatto sarebbe estremamente significativo nella nostra credibilità a livello europeo.

PRESIDENTE. Mi permetto di aggiungere una considerazione. Abbiamo qui la Banca d'Italia, che è un pezzo importante del sistema BCE e sappiamo, come ha ricordato poc'anzi l'onorevole Galli, quanto

sia stata importante la politica monetaria della BCE in questi anni per consentire anche al nostro Paese la ripresa che abbiamo conosciuto. Tale politica monetaria è stata possibile anche perché Paesi come il nostro si erano incamminati su un sentiero di riforma; diversamente la BCE non avrebbe avuto al suo interno – perché deve anche fare i conti con equilibri al proprio interno e comunque nel sistema europeo – il consenso per una politica monetaria così espansiva. Ora, è evidente che proprio il successo della politica espansiva attuata in questi anni, testimoniato dal fatto che l'economia europea è su un sentiero sicuramente positivo al di là del dato ancora incerto sull'inflazione, restringe i margini di politiche espansive e di flessibilità rispetto all'obiettivo del pareggio strutturale del bilancio. Credo quindi che, anche in vista di un anno importante quale il prossimo, che sarà un anno elettorale, il dibattito pubblico dovrebbe interiorizzare questo vincolo. Abbiamo usato, credo utilmente, margini di flessibilità per consentire il famoso sentiero stretto tra la tenuta sotto controllo dei conti pubblici e le politiche di espansione e abbiamo potuto godere di margini di flessibilità proprio perché eravamo in una fase recessiva; adesso che siamo entrati decisamente in una fase espansiva, come tutto sommato le decisioni della BCE stanno certificando, dobbiamo cambiare registro: come la barca a vela che deve fare il giro di boa deve cambiare la disposizione delle vele, noi dobbiamo adesso disporre le vele in modo che siano adatte ad una fase espansiva, quindi dobbiamo cominciare a fare avanzo primario in maniera più decisa e più convinta. Questo naturalmente ha a che fare anche con ciò che avverrà in Europa, perché molto dipenderà dalla riforma della *governance* dell'euro, se ci sarà o no un braccio espansivo a livello europeo (e tutto il dibattito che conosciamo), ma molto dipenderà da noi e comunque, alla fine, ricadrà su di noi.

Dobbiamo sapere che questo sentiero stretto si stringerà ancora di più, perché i margini di flessibilità tenderanno inevitabilmente a ridursi e la BCE ci ha già mandato un chiaro segnale in tal senso, segnale che dovrà produrre decisioni coerenti da parte della politica.

Do ora la parola al dottor Signorini, affinché risponda ai molti interventi svolti.

SIGNORINI. Grazie, signor Presidente. La discussione è stata molto ricca e ha toccato molti aspetti, per cui non riuscirò certamente a rendere giustizia a tutti gli argomenti che sono stati sollevati.

Prima di tutto non posso che riconoscermi in quello che lei, signor Presidente, ha appena detto utilizzando un'immagine efficace: come se si fosse in barca a vela e cambiasse il vento, si deve sapere che si deve comunque fare un certo percorso. Era questo il messaggio principale che era mia intenzione dare la scorsa volta, parlando del quadro complessivo di finanza pubblica.

In Italia abbiamo avuto una crisi tanto dura e tanto violenta; non mi stancherò mai di ripeterlo, è stata la crisi congiunturale peggiore tra i grandi Paesi europei e in termini di PIL perduto per l'Italia è stata peggiore addirittura della Grande depressione degli anni Trenta. È stato un

periodo di congiuntura economica estremamente negativa, di cui continueremo a sentire gli effetti ancora per anni. Dopo tutto questo periodo è difficile abituarci all'idea ma, effettivamente, il vento è cambiato (per ora, perché poi i venti congiunturali cambiano frequentemente): da tre anni l'economia sta crescendo, seppure a tassi non elevatissimi, come giustamente ha detto la senatrice Comaroli.

La domanda che la senatrice Comaroli ha posto è una delle grandi domande a cui, visto lo scarso tempo a disposizione, sarebbe difficile rispondere in questa sede, ovvero quali siano i motivi strutturali di lungo periodo per cui l'economia italiana non solo ha sofferto una crisi peggiore degli altri, ma in questo momento sta crescendo a tassi leggermente inferiori (anche se debbo dire che negli ultimi tempi la distanza fra i tassi di crescita medi del nostro Paese e quelli medi dell'Unione europea o più precisamente dell'area euro non è poi così rilevante).

Certamente vi è la necessità di comprendere bene le questioni di carattere strutturale, per le quali non posso che rimandare alle tante cose che abbiamo scritto in proposito, alla necessità di ammodernamento del nostro settore produttivo ma anche, naturalmente, visto che di questo oggi parliamo, alla necessità di mettere l'equilibrio della finanza pubblica su un sentiero di chiaro e stabile miglioramento, anche perché oggi paghiamo uno *spread* sui tassi decennali di circa 140-150 punti. È un valore molto piccolo, se vogliamo, rispetto a quello della situazione drammatica in cui si siamo trovati nel momento della crisi dei debiti sovrani, nel 2011, ma pur sempre significativo, se considerato assieme alla dimensione del nostro debito. Il ragionamento non è strettamente corretto e i colleghi che mi siedono accanto mi direbbero che devo considerare i tassi medi sull'intero *stock* del debito e non il tasso marginale sulle nuove emissioni oppure il tasso sul mercato su un particolare segmento a dieci anni, ma, insomma, la differenza tra quello che l'Italia paga sul debito accumulato in passato e la dimensione stessa del debito pesano sulla nostra economia in maniera notevole e sicuramente riducono i margini per la finanza pubblica. Tutto ciò porta alla necessità – che diversi degli intervenuti hanno evidenziato, specie approfittando di un periodo congiunturale abbastanza favorevole quale quello in cui ci troviamo – di intervenire decisamente, per quanto possibile, sul risanamento della finanza pubblica.

Concordo con le osservazioni svolte e desidero sia ben chiaro che sulle pensioni il messaggio è quello che è scritto nel mio intervento: è importante non tornare indietro, perché, come è stato affermato, la riforma pensionistica è una questione chiave che contribuisce nel lungo periodo a mettere le finanze pubbliche italiane in una luce migliore di quella che si potrebbe avere guardando esclusivamente alla dimensione del debito finanziario. A questo proposito rammento che le proiezioni per i prossimi non anni, ma decenni, dal punto di vista sia della crescita reale attesa, sia demografico – proiezioni che sono alla base delle valutazioni della sostenibilità della finanza pubblica italiana nel lungo periodo – sono recentemente state riviste purtroppo in senso non favorevole. Pertanto, la necessità di mantenere, preservare e difendere l'equilibrio del sistema pensioni-

stico ottenuto con le riforme è sicuramente una priorità assoluta e concordo con coloro che lo hanno detto. Ciò non vuol dire che non possano esserci aggiustamenti su singoli casi meritevoli di considerazione, sui quali non vorrei assolutamente intervenire perché riguardano apprezzamenti di carattere politico e di merito di aspetti specifici; quello che a me preme dire – ed è ciò che risulta dal testo del mio intervento – è che l'importante è comunque preservare la stabilità complessiva, la sostenibilità complessiva del sistema.

Quanto al rapporto tra le decisioni di finanza pubblica ed il rallentamento del *quantitative easing* annunciato recentemente dalla BCE – tra l'altro annunciato, come avete visto, in una maniera ben preparata, senza creare sconvolgimenti di mercato – atteso e molto graduale nella sua definizione, a mio avviso bisogna vedere le cose in modo equilibrato. Da un lato, non c'è motivo di considerare il rallentamento, per ora, e in un tempo successivo la fine, del *quantitative easing* come una cosa esiziale per le finanze pubbliche italiane nella misura in cui, per esempio, consideriamo che data la composizione del nostro debito e la sua durata media (di circa sei anni, se non ricordo male), il costo medio del debito, nel corso del tempo, continuerà comunque ancora per un po' a diminuire marginalmente, quindi non c'è un pericolo immediato rappresentato da provvedimenti di politica monetaria. Dall'altro lato, è importante ricordare – e mi ricollego a quanto si è detto ed è stato confermato da molti degli interventi che ho ascoltato – che il problema non è tanto la politica monetaria della BCE quanto il nostro *spread*, perché esso, così come i mercati, reagisce abbastanza rapidamente a problemi di credibilità, di fiducia e di prevedibilità. E queste sono cose effettivamente essenziali. Ricordo che nel settembre 2011, certamente in condizioni particolarmente drammatiche, lo *spread* si è avvicinato ai 600 punti.

Il rischio vero, dunque, non è una normalizzazione della politica monetaria, che è nelle cose e che prima o poi avverrà; il rischio vero consiste nella credibilità del sentiero di riequilibrio della finanza pubblica nel nostro Paese. Pertanto, quanto più si riesce a fare nei periodi che lo consentono, come il periodo attuale, meglio è, perché convincere i cittadini, gli investitori, italiani ed esteri, e i mercati della credibilità e della chiarezza del percorso di rientro della finanza pubblica è essenziale.

Diversi interventi hanno toccato la questione dell'applicazione delle norme europee, che come è stato giustamente detto comprendono il meccanismo dell'adeguamento delle regole alla situazione ciclica dell'economia, dato che nell'applicazione delle norme europee si tiene conto dell'*output gap* e questo effettivamente ha consentito all'Italia un aggiustamento flessibile, sempre nell'ambito del limite del 3 per cento, nei momenti in cui effettivamente ve ne è stata la necessità. In questo momento non mi voglio pronunciare, perché non credo sia mio compito, sull'interlocuzione in corso con le autorità europee; mi limiterò a dire che anche a prescindere dalle regole europee, anche se non ci fosse il Patto di stabilità, comunque, avere un programma di rientro del debito e di una finanza pub-

blica sostenibile nel medio e nel lungo periodo è indispensabile, per noi stessi.

Vi sono poi state varie domande su questioni specifiche. Per quanto concerne l'evasione fiscale, non so se sarei in grado di dare in questa sede suggerimenti specifici sui mezzi tecnici per ottenere determinati risultati. Azioni sono state poste in essere; queste azioni si sono dimostrate efficaci in misura non disprezzabile e penso di poter dire che anche l'estensione nella fatturazione elettronica è una misura in sé promettente. Che poi si possano stimare esattamente i risultati di queste azioni di contrasto all'evasione fiscale, naturalmente, è molto più difficile ed è difficile per sua natura: la stessa entità dell'evasione fiscale è frutto di stime, perché tutto ciò che è irregolare e informale, per definizione, non può essere misurato ma deve essere stimato. Certo, è importante mettere in piedi sistemi di contrasto all'evasione fiscale che siano strutturali e permanenti, ma non è facile prevedere al millimetro gli effetti che questo avrà sulla finanza pubblica; tuttavia, siccome non tanto nel 2018, quanto nel 2019 e nel 2020, l'effetto delle misure di contrasto all'evasione fiscale sono una parte importante delle coperture della manovra, è opportuno tenere sotto controllo l'evoluzione effettiva dei conti in maniera da verificare che le cose vadano come previsto.

L'onorevole Palese ha accennato alla questione dei *non performing loans* (NPL), su cui ci vorrebbe un'audizione apposita; mi rifaccio a quello che ha detto proprio ieri il Governatore della Banca d'Italia in proposito.

La prima cosa importante da dire è che i *non performing loans* nelle banche italiane sono, in larga misura per lo meno, l'effetto della forte crisi: il sistema bancario italiano, essendo fortemente immerso nella realtà economica del Paese, non poteva ovviamente non risentire, per esempio, dell'enorme aumento dei fallimenti d'impresa che c'è stato nel corso della crisi. È quindi importante osservare che il flusso di nuove sofferenze (il flusso dei nuovi *non performing loans*) si è riportato su livelli più o meno fisiologici, pari a quelli precedenti la crisi. Si tratta di livelli fisiologici ma fino a un certo punto, nel senso che comunque soffriamo di una situazione, anche in questo caso, strutturale, da affrontare in termini, per esempio, di procedure fallimentari e di recupero di crediti che sono meno efficienti che in altri Paesi e fanno sì che i tempi si siano molto allungati.

Credo sia opportuno affrontare in maniera efficace il problema degli NPL anche tenendo presente il nuovo, ossia che siamo in una situazione congiunturale abbastanza favorevole e dobbiamo prepararci ad affrontare tutto quello che il futuro porterà. Tutto questo l'ha detto ieri il Governatore e oggi è sui giornali prendendo a prestito, forse in quanto parlava a Madrid, l'espressione manzoniana «*adelante con juicio*»: occorre andare avanti stando attenti, poiché il diavolo sta nei dettagli, nell'azione di vigilanza, a stabilire i parametri, i percorsi e la gradualità, in maniera tale da favorire la stabilità del sistema finanziario e non creare problemi nel breve termine. Comunque, su questo la BCE ha una consultazione aperta ed è

una consultazione vera. Si vedrà quali saranno, alla fine, le decisioni prese, che credo dovranno essere prese con questo *juicio*, con la saggezza cui il Governatore ha fatto riferimento.

Sul tema dei derivati ho avuto qualche tempo fa un'audizione specifica; è difficile entrare nel dettaglio della materia senza inquadrarla. Di nuovo in estrema sintesi, alcune delle finalità di protezione rispetto a futuri andamenti negativi dei mercati finanziari che si possono acquisire tramite i derivati si possono assumere anche in maniera più immediata, allungando la scadenza media del debito pubblico. Si tratta di una cosa effettivamente avvenuta negli ultimi tempi, nella misura in cui i mercati l'hanno consentita, su cui credo che sia opportuno continuare con molta decisione.

Sul tema dei contratti pubblici non ho nulla da aggiungere a quanto è stato detto. Mi pare importante che l'occasione venga colta per introdurre incentivi mirati ed efficaci a favore dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione.

Sull'importanza della prevedibilità non posso che essere d'accordo con la senatrice Zanoni. Non mi pare che abbiamo pubblicato lavori sulla speranza di vita dopo quello del 2012, ma se è disponibile documentazione ulteriore la farò avere alle Commissioni.

Mi pare di aver toccato, seppur fuggevolmente, tutti i temi. Sicuramente la discussione è stata molto ricca e ampia e non credo di poter rendere giustizia a tutte le domande sollevate, tuttavia il tempo è limitato.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Signorini per l'esauriente contributo fornito ai lavori delle Commissioni congiunte e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti

PRESIDENTE. È ora prevista l'audizione di rappresentanti della Corte dei conti, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Saluto e ringrazio il Presidente della Corte dei conti, Arturo Martucci di Scarfizzi, accompagnato dal Presidente di sezione della Corte dei conti, Angelo Buscema, dal Presidente di sezione onorario, Maurizio Pala, dai consiglieri Mario Nispi Landi, Enrico Flaccadoro, Massimo Romano, Vincenzo Chiorazzo, Patrizia Ferrari, Paolo Peluffo, e dal dottor Roberto Marletta.

Cedo subito la parola al presidente Martucci di Scarfizzi.

MARTUCCI DI SCARFIZZI. Signor Presidente, onorevoli senatori e deputati, faccio presente quello che sempre premetto, cioè che quanto andrò ad esporre è il frutto di quanto deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ieri hanno approvato all'unanimità il testo che mi appresto a leggere. Ci sono delle parti in nota e altre parti che, per motivi di

tempo, leggerò più velocemente. Il testo è però in distribuzione e se ci sarà bisogno di un ulteriore approfondimento, sarà mia cura fornirlo.

Con il Documento programmatico di bilancio per il 2018 trasmesso alla Commissione europea lo scorso 16 ottobre sono state confermate le linee di *fiscal policy* tracciate nella Nota di aggiornamento al DEF dello scorso settembre. Nella Nota di aggiornamento il Governo, sulla scorta dei molti dati positivi che si sono susseguiti a partire dalla scorsa primavera, ha marcatamente modificato il quadro economico-finanziario di medio termine, rialzando le previsioni di crescita del PIL reale per il triennio 2017-2019 e attenuando la programmata intonazione restrittiva della politica di bilancio, con il rinvio al 2020 del conseguimento del pareggio strutturale. Un tale riorientamento delle linee programmatiche, approvato a maggioranza assoluta dal Parlamento, come richiesto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243, è basato sul presupposto che l'attuazione di un più severo programma di consolidamento fiscale, come quello incorporato nel DEF di aprile, non consentirebbe il rafforzamento della ripresa in atto e, quindi, di riassorbire con la necessaria celerità l'elevata disoccupazione e colmare l'ancora ampio divario tra prodotto effettivo e potenziale.

Il Documento programmatico di bilancio, nel concentrare l'attenzione sul 2018, ripropone sostanzialmente inalterato lo scenario della Nota di aggiornamento. In particolare, con riguardo al quadro economico, conferma che il tasso di crescita del PIL reale, rivisto dall'1,1 all'1,5 per cento per l'anno in corso, si consoliderà su tale valore nel biennio 2018-2019 e poi rallenterà leggermente nel 2020 (all'1,3 per cento); sconta una ripresa dell'inflazione che si estende, dal 2018 in poi, al deflatore del PIL, di cui beneficia, quindi, la crescita nominale, la quale, dopo dieci anni, tornerà ad attestarsi al di sopra del 3 per cento (per l'esattezza, al 3,3 per cento medio nel periodo 2018-2020); valuta il quadro occupazionale come suscettibile di ulteriori miglioramenti, con un aumento delle unità di lavoro dell'1,2 per cento nel 2017 e dello 0,9 per cento nel 2018; prospetta, soprattutto, a riflesso del contributo dell'offerta di lavoro ma anche, pur se con maggior ritardo, del contributo del capitale e della produttività totale dei fattori, un aumento del PIL potenziale (dallo 0,4 per cento nel 2017, allo 0,1 per cento nel DEF, allo 0,5 nel 2018, fino allo 0,7 per cento nel 2020); rivede leggermente in peggio l'*output gap* che, pari al -2,1 per cento del PIL potenziale nel 2017 (-1,8 per cento nel DEF), andrebbe comunque rapidamente a ridursi (-1,2 nel 2018), fino a chiudersi tra il 2019 e il 2020.

Le informazioni e i dati resi disponibili nelle ultime settimane confermano la possibilità che il rialzo delle stime di crescita per l'anno in corso possa trovare concreta realizzazione. I numerosi indicatori congiunturali di recente resi noti segnalano, infatti, che nella seconda parte dell'anno l'attività economica si è intensificata. Nei primi otto mesi del 2017 la produzione industriale è cresciuta di poco meno del 3 per cento su base annua (dal 2,2 dei primi sei mesi). In estate l'indice di fiducia delle imprese ha raggiunto i livelli pre-crisi e le indagini circa le aspettative evidenziano buone prospettive anche sul fronte dei nuovi progetti di investimento. In

settembre l'indice Eurocoin elaborato dalla Banca d'Italia ha registrato un incremento significativo e si è riportato sui livelli della primavera del 2011.

In un quadro complessivamente favorevole qualche elemento di incertezza continua a individuarsi, come segnalato già nella precedente audizione, con riguardo alla misura in cui, nel 2017, alla ripresa dei volumi di produzione (PIL reale) si assocerà anche un più vivace andamento dell'inflazione del prodotto. A fronte di un preconsuntivo 2017 largamente in linea con le valutazioni di consenso e, come appena osservato, con i più recenti sviluppi congiunturali, per quel che riguarda il 2018 le stime di crescita restano invece al di sopra delle previsioni di consenso. Secondo il recente World Economic Outlook del Fondo monetario internazionale, l'aumento del PIL potrebbe fermarsi all'1,3 per cento.

Quanto alle principali grandezze di finanza pubblica, il Documento sconta l'orientamento delle autorità europee, favorevole a utilizzare i margini di discrezionalità nella valutazione del rispetto delle regole e a tener conto dell'esigenza di assicurare, specie nei Paesi a elevato debito, un giusto dosaggio di misure di consolidamento fiscale e sostegno della crescita. Pertanto, postone al 2020 il conseguimento del sostanziale pareggio di bilancio strutturale, programmando per il 2018 un miglioramento del saldo strutturale di tre decimi di prodotto in luogo degli otto previsti nel DEF (-1 per cento contro -0,7 per cento); conferma che la manovra di bilancio porterà l'indebitamento netto programmatico del 2018 all'1,6 per cento (contro l'1 per cento del quadro tendenziale), in riduzione rispetto al 2017 (2,1 per cento); delinea, quindi, un quadro di *fiscal stance* che, dopo alcuni anni di intonazione marcatamente espansiva, si colloca su un terreno di neutralità o di lieve restrizione (la variazione del saldo primario strutturale è nulla, a fronte di -0,4 punti nel 2017); prefigura per il 2018 un miglioramento di 1,6 punti nel rapporto tra debito e PIL, confermando l'inversione della tendenza al rialzo già nel corrente anno (dal 132 al 131,6 per cento, come già detto nella precedente audizione), con un profilo di discesa fino al 2020 (123,9 per cento).

La manovra lorda proposta dal Governo con la legge di bilancio e con il decreto-legge n. 148 del 2017 è di poco superiore ai 22,5 miliardi nel primo anno e scende a 19 miliardi nel 2019 e a 12,2 nel 2020.

Nel 2018 la riduzione delle entrate rappresenta più del 74 per cento della manovra, a causa del peso delle risorse necessarie per l'abolizione della clausola IVA. Le maggiori spese sono pari a circa 5,8 miliardi, più dell'80 per cento relative a spese correnti (4,7 miliardi). Al netto degli importi relativi alla clausola IVA, la dimensione degli interventi flette a 6,9 miliardi e la composizione cambia significativamente: il peso delle minori entrate è del 15 per cento, mentre le maggiori spese correnti assorbono quasi il 70 per cento dell'intervento complessivo.

Nel biennio successivo la composizione muta progressivamente: nel 2019 le minori entrate (che comprendono una riduzione, seppur parziale, della clausola per 6,4 miliardi) costituiscono circa il 60 per cento degli impieghi e le maggiori spese crescono a 7,7 miliardi. Nel 2020 la mag-

giore spesa rappresenta poco meno del 60 per cento delle risorse previste: a fronte di minori entrate per 5,3 miliardi, le maggiori spese sono pari a 6,8 miliardi, di cui 2,7 di parte capitale.

Nel 2018 la copertura della manovra è assicurata per 11,6 miliardi da nuove risorse e per 10,9 miliardi dalla variazione in aumento dell'indebitamento. Le maggiori entrate previste sono circa 6,4 miliardi, mentre la riduzione di precedenti voci di spesa contribuisce per poco più di 5,2 miliardi (il 45 per cento delle nuove risorse mobilitate). Nel 2019 il ridimensionamento del contributo sia delle entrate che delle spese porta ad un aumento dell'indebitamento che raggiunge gli 11,6 miliardi. La riduzione delle spese assicura meno del 10 per cento della manovra complessiva.

Le misure sulle entrate comportano, dunque, una riduzione netta di gettito per poco meno di 10,4 miliardi nel 2018 (a cui corrisponde tuttavia una crescita di oltre 5,4 miliardi al netto della clausola) e di 5,7 miliardi nel 2019. Nel 2020 la variazione netta è in aumento, anche se solo di 452 milioni. Grazie alle misure di riduzione e soprattutto ai definanziamenti e alle rimodulazioni delle spese in conto capitale, l'effetto netto della manovra presenta, per le spese, un incremento molto limitato nel 2018 (566 milioni). Nel biennio successivo l'aumento è maggiore: circa 5,8 miliardi nel 2019 e 3 miliardi nel 2020, soprattutto per una variazione più consistente delle misure destinate ad investimenti e al recupero di slittamenti di spesa.

Prima di passare a un esame delle principali aree di intervento e delle relative coperture, può essere utile un seppur rapido accenno alla composizione degli impieghi per macrosettori di intervento, secondo la definizione attribuita dalla stessa manovra. L'esame è condotto guardando agli impieghi netti per obiettivo: la considerazione delle maggiori spese e delle minori entrate per comparto, al netto di eventuali minori spese o maggiori entrate, consente di identificare le aree di intervento cui sono destinate le risorse mobilitate dalla manovra e quelle che invece, oltre all'aumento dell'indebitamento, contribuiscono alla copertura.

Il calcolo per obiettivo (e quindi la conseguente elisione di somme con diverso segno attribuite allo stesso settore) segnala naturalmente una dimensione dell'intervento più contenuto: 20,6 miliardi nel 2018, 15,9 nel 2019 e poco meno di 10 miliardi nel 2020. Nel 2018 le risorse destinate alla riduzione della pressione fiscale (l'eliminazione degli aumenti previsti di IVA e accise) rappresentano quasi il 77 per cento della manovra complessiva. Delle restanti risorse (poco meno di 5 miliardi) circa 4 miliardi sono destinati alle cosiddette politiche invariate (che sostanzialmente si riferiscono ai rinnovi contrattuali nel pubblico impiego, alla prosecuzione degli interventi per «Strade sicure» e alle missioni internazionali), alle misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale e alle Regioni ed enti locali. Infatti, anche i rifinanziamenti disposti con la legge di bilancio, poco meno di 1,3 miliardi, di cui è noto il dettaglio solo in termini di saldo netto da finanziare (e non in termini di indebitamento netto), sono in prevalenza riconducibili a tali obiettivi. Tutte misure che rimangono sui livelli del 2018 anche nel biennio successivo.

Più ampio il ventaglio delle misure in materia previdenziale e di inclusione sociale. Le principali riguardano l'esonero contributivo per le assunzioni a tempo determinato, la sterilizzazione degli effetti dei rinnovi contrattuali sul *bonus* di 80 euro, le misure relative all'APE volontaria e sociale, l'incremento del Fondo sociale per la lotta alla povertà e il Fondo per la famiglia. A tali misure vanno ad aggiungersi i rifinanziamenti disposti in bilancio che riguardano, per importi in generale contenuti, diverse aree di intervento (politiche giovanili, pari opportunità, interventi per le periferie, eccetera) e il rifinanziamento del *bonus* ai diciottenni. Le risorse destinate a previdenza e inclusione sociale crescono di rilievo nel biennio successivo, per raggiungere i 3 miliardi nel 2020 (comprendendo la quota riconducibile ai rifinanziamenti di bilancio). Un aumento da ascrivere soprattutto all'esonero contributivo e all'incremento previsto per il Fondo per la lotta alla povertà.

Superiori ai 700 milioni gli interventi per Regioni ed enti locali. Viene riproposto il sostegno degli investimenti attraverso la liberazione di parte degli avanzi vincolati degli enti locali. La parte prevalente delle risorse è destinata tuttavia a intervenire su criticità di funzionamento o passaggi di strutture di gestione: si tratta di contributi per consentire l'operatività delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni a statuto ordinario e dei piccoli Comuni (o a favorirne la fusione) e per finanziare il passaggio agli enti territoriali dei Centri per l'impiego e la stabilizzazione del personale ANPAL. Un alleggerimento dei vincoli finanziari in parte conseguente alla conferma del blocco delle leve fiscali locali e al rinvio del processo di riforma della fiscalità regionale.

Più limitato è il rilievo finanziario degli altri obiettivi, se si eccettuano le misure per l'Industria 4.0, che rafforzano scelte già assunte negli scorsi anni sul fronte del finanziamento e dell'accelerazione degli investimenti (legge Sabatini e ammortamenti), introducendo il credito di imposta per spese di formazione e il particolare rilievo delle somme che nel biennio 2019-20 sono allocate in fondi. Si tratta, oltre ai fondi speciali di parte corrente e capitale, del Fondo per gli investimenti pubblici (1,1 miliardi nel 2019 e 1,3 miliardi nel 2020) e di quello per il capitale immateriale.

La manovra individua risorse a copertura per poco meno di 11,6 miliardi nel 2018 (0,7 punti percentuali del PIL). Circa la metà derivano da entrate. Esse flettono a 7,4 miliardi nel 2019, per poi ricrescere a 9,5 miliardi nel 2020. Si tratta in prevalenza di entrate tributarie, riferibili a provvedimenti che non prevedono inasprimento delle aliquote fiscali. Dalle misure volte ad ottenere uno smaltimento del contenzioso e un'accelerazione del recupero dei crediti fiscali sono attese risorse per circa 970 milioni nel 2018 (importo che si dimezza nel 2020). Oltre alla definizione agevolata dei carichi fiscali (484 milioni nel 2018), rientrano in tale tipologia anche la riduzione delle soglie per i pagamenti a 5.000 euro (da cui sono attesi 145 milioni) e i limiti alle compensazioni, ridotti a 2.500 euro (239 milioni).

Di dimensioni analoghe sono le misure dirette al contrasto all'evasione: si tratta del contrasto alle frodi nel settore degli oli, della rottama-

zione delle cartelle esattoriali (da cui è atteso per il solo 2018 un contributo di 452 milioni) e dell'introduzione della fatturazione elettronica, che contribuisce per soli 200 milioni nel 2018, ma da cui è atteso un ben più elevato contributo nel biennio successivo (1,7 miliardi nel 2019, che salgono a 2,4 miliardi nel 2020, oltre il 44 per cento dalle maggiori entrate attese nell'anno).

Determinante per il completamento delle coperture è infine il differimento dell'entrata in vigore del nuovo sistema di tassazione dei redditi individuali (IRI), da cui deriva per il 2018 un gettito aggiuntivo (rispetto a quello scontato nel tendenziale) di poco meno di 2 miliardi. Di particolare rilievo sono poi i benefici attesi dal progressivo aumento nel triennio della quota di acconto previsto per le imposte delle assicurazioni, nonché dalla tassazione uniforme dei redditi derivanti da partecipazioni qualificate realizzate da persone fisiche.

Per quanto riguarda le spese, la copertura della manovra è assicurata dalle misure di razionalizzazione indicate nella prima sezione del provvedimento e, soprattutto, dai definanzeamenti e dalle riprogrammazioni di precedenti autorizzazioni di spesa operate sul bilancio dello Stato, di cui tuttavia, come si è detto, non viene fornito il dettaglio degli effetti in termini di indebitamento netto. Si tratta, per quanto riguarda la spesa corrente, prevalentemente di riduzioni delle dotazioni ministeriali per oltre 1,1 miliardi annui e dell'utilizzo del Fondo occupazione e per le esigenze indifferibili. Come più volte sottolineato dalla Corte, la rilevanza di tali somme in termini di copertura dipende naturalmente dall'effettiva spendibilità (al di là del loro valore facciale) ad esse attribuita in termini di contabilità economica nazionale. Di poco inferiori ai 3 miliardi risultano i risparmi di spesa in conto capitale, riconducibili essenzialmente a tagli o riprogrammazione dei trasferimenti a Ferrovie dello Stato e al Fondo sviluppo e coesione, oltre a quelli demandati alle scelte delle amministrazioni centrali.

Relativamente alle entrate la manovra si contraddistingue, oltre che per le rilevanti dimensioni, per la vasta articolazione, essendo composta, nella sola legge di bilancio, da più di settanta tipologie di misure, alle quali vanno aggiunte le dodici misure contenute nel decreto-legge collegato n. 148 del 2017.

Complessivamente, per il 2018 si prevedono 11,7 miliardi di maggiori entrate e 21,1 miliardi di minori entrate (rispettivamente 6,4 e 16,8 miliardi se si considerano gli effetti netti del rinvio della riforma IRI e della modifica del regime di tassazione delle partecipazioni qualificate e si escludono gli effetti riflessi del rinnovo dei contratti e delle nuove assunzioni). La platea dei soggetti interessati dagli interventi è molto ampia e le misure interessano sia il versante dell'offerta che quello della domanda.

Tra gli interventi del disegno di legge di bilancio che determinano minori entrate assume particolare rilievo, oltre alla sterilizzazione degli incrementi delle aliquote dell'IVA e delle accise previsti dalle clausole di salvaguardia disposte con le leggi di stabilità del 2014 e del 2015, la con-

ferma fino al 2019 della riduzione al 10 per cento della cedolare secca per le locazioni a canone calmierato.

Numerosi interventi riguardano la conferma, anche con modifiche, di agevolazioni esistenti quali gli interventi per la riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico e la portabilità dei relativi crediti e l'introduzione di nuove agevolazioni, quali la detrazione delle spese per la sistemazione a verde delle aree scoperte e la detraibilità fiscale delle spese per abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico.

Si tratta di misure che, se da un lato sono volte a incentivare la spesa delle famiglie e, nel caso delle spese correlate agli immobili, sostenere l'industria delle costruzioni, dall'altro hanno il fine di contrastare l'evasione fiscale e contributiva in settori ove la stessa è particolarmente rilevante.

Sul versante delle minori entrate che riguardano le imprese va registrata la proroga delle maggiorazioni sugli ammortamenti (i cosiddetti superammortamento e iperammortamento). Al riguardo, si deve rilevare come tali interventi agevolati si inseriscano in un contesto, quello delle *tax expenditure*, del quale da tempo si auspica una organica revisione e che, secondo il rapporto 2017, predisposto dall'apposita Commissione tecnica, istituita ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 160 del 2015, assommano nel nostro ordinamento a 468 tipologie di spese fiscali.

Quanto agli interventi di copertura sul fronte delle entrate, oltre al differimento dell'entrata in vigore dell'IRI, slittata con effetto retroattivo dal 2017 al 2018, che dovrebbe assicurare circa due miliardi di maggiori entrate nel 2018 e minori entrate per circa 777 milioni nel 2019, essi si articolano nelle misure di contrasto all'evasione e, segnatamente, nell'adozione della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati e nella normativa per il contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali. La prima dovrebbe assicurare complessivamente oltre 202 milioni già nel 2018 e circa 1,7 miliardi dall'anno successivo. La seconda è accreditata di un effetto pari a 271 milioni già nel 2018, di 434 milioni complessivi nel 2019 e di 384 milioni nel 2020.

La Corte più volte in passato ha sottolineato i limiti di mezzi di copertura incentrati sulle azioni di contrasto all'evasione, considerati gli inevitabili margini di incertezza che li caratterizzano a fronte di maggiori spese o sgravi fiscali certi e tenuto conto della insufficiente valutazione degli effetti prodotti da analoghe misure adottate negli anni precedenti.

Ciò ribadito, va riconosciuto come le misure di contrasto all'evasione previste nel disegno di legge di bilancio 2018, se compiutamente e tempestivamente attuate anche sul piano dell'utilizzazione dei dati relativi da parte dell'amministrazione fiscale, possano indurre stabili modificazioni strutturali delle dimensioni dell'evasione, contribuendo ad una sua significativa riduzione, come confermato anche dall'esame, più avanti proposto, delle disposizioni contenute nell'articolo 77 del disegno di legge, relativo alla fatturazione elettronica.

Un ulteriore profilo di carattere sistematico che la Corte ritiene di dover segnalare è quello degli effetti prodotti dallo spostamento di quote di redditi dall'ordinaria base imponibile complessiva soggetta all'IRPEF a basi imponibili distinte soggette a imposte sostitutive o a ritenute a titolo d'imposta. Ci si riferisce, ad esempio, alle imposte sostitutive previste per i redditi derivanti dalla locazione di immobili abitativi, la cui aliquota ridotta al 10 per cento viene ora prorogata al 2019 per i canoni concordati. O anche al nuovo regime dei redditi di capitale e diversi derivanti da partecipazioni qualificate disciplinato dall'articolo 88.

Considerazioni specifiche possono essere, infine, formulate relativamente ad alcune delle disposizioni tributarie contenute nel provvedimento. Qui segue un esame dei vari articoli che posso dare per letti. Con l'articolo 4 vengono introdotte agevolazioni fiscali sugli abbonamenti. L'articolo 13 modifica alcuni articoli in base ad una interpretazione recentemente avallata dalla Corte di cassazione.

Di rilievo, tra le disposizioni che più specificamente concernono la materia delle entrate, è l'articolo 77, recante disposizioni per il contrasto all'evasione fiscale, che introduce a decorrere, dal 2019, l'obbligo di fatturazione elettronica nei rapporti tra gli operatori economici, mediante l'utilizzazione dell'infrastruttura già in essere per la fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni (il cosiddetto sistema d'interscambio). La misura appare di indubbia efficacia per il contrasto all'evasione fiscale, con particolare riferimento a quella dell'IVA, e reca una evidente semplificazione degli oneri procedurali gravanti sui contribuenti interessati.

Nel formulare, conseguentemente, una valutazione nell'insieme positiva delle previsioni contenute nell'articolo, alle quali si riconnettono effetti finanziari a regime per complessivi due miliardi, va, però, sottolineata l'esigenza di evitare incertezze nel passaggio tra l'attuale sistema di fatturazione e il nuovo.

È auspicabile, anche al fine di evitare il rischio di proroghe generalizzate, una gradualità nell'introduzione delle nuove procedure, prevedendo che vengano adottate a partire dai contribuenti già abituati a generare le loro fatture con sistemi gestionali informatizzati, per poi estenderle alla generalità degli operatori economici. In tal modo potrebbero essere messe in atto efficaci azioni di supporto e di facilitazione rivolte ai contribuenti tecnologicamente meno attrezzati per accompagnarli nel processo di cambiamento.

La disposizione in argomento interviene sull'articolo 1 del decreto legislativo n. 127 del 2015 mantenendo un regime di opzionalità per il processo di memorizzazione e trasmissione dei dati relativamente ai corrispettivi.

Inoltre, la riduzione di due anni dei termini di decadenza per l'accertamento prevista a favore degli operatori che «garantiscono ... la tracciabilità dei pagamenti ricevuti ed effettuati relativi ad operazioni di ammontare superiore a euro 500» andrebbe ulteriormente ponderata per evitare che possano trarne vantaggio anche coloro che effettuano operazioni in

nero, cioè non certificando fiscalmente le stesse e, quindi, omettendo la trasmissione dei relativi dati all'amministrazione finanziaria. Preferibile, ove l'adozione di una misura premiale fosse davvero ritenuta indispensabile, potrebbe essere una previsione volta ad escludere gli accertamenti basati su presunzioni.

Andrà anche valutata l'efficacia della disposizione contenuta nell'articolo 80, recante misure per lo smaltimento del contenzioso tributario di legittimità, considerando che la stessa non incide sulle cause che hanno determinato l'anomalo ricorso al giudice di legittimità nelle controversie tributarie.

Vi è poi un lungo dettaglio su alcuni articoli. L'articolo 81 è relativo alle *Mutual agreement procedures*, mentre l'articolo 82 è quello che riduce a cinquemila euro la soglia oltre la quale la pubblica amministrazione e le società devono, prima di procedere a pagamenti, verificare presso se c'è morosità oppure no. L'articolo 83 contiene le deleghe di pagamento e le compensazioni. Naturalmente, quest'ultima norma appare opportuna essendo volta ad evitare l'utilizzo di crediti non spettanti, o non correttamente utilizzati. Meno condivisibile appare la fissazione di un termine di soli 30 giorni entro il quale l'amministrazione è tenuta ad effettuare gli accertamenti in merito alla sussistenza e corretta utilizzazione del credito.

Al riguardo, comunque, pur comprendendo la necessità di introdurre misure idonee a contrastare eventuali abusi nel ricorso all'istituto della compensazione, occorre evitare che tali misure giungano a squilibrare il rapporto fra Stato e contribuente. La Corte ha ritenuto di sottolineare questo punto: cautela, da una parte, ma senza creare alterazione nel rapporto paritario tra Stato e cliente.

Provvedimenti importanti per quanto riguarda le misure per il lavoro, la previdenza e l'inclusione sociale, sia sul piano quantitativo che qualitativo, sono quelli recati dai Capi V e VI: il primo dedicato a lavoro, previdenza e inclusione e il secondo alle politiche per la famiglia. Sotto il profilo delle risorse finanziarie coinvolte, si tratta di norme che assommano ad oltre 900 milioni nel 2017, importo che cresce poi significativamente nei due anni successivi, superando i due miliardi nel 2019 e raggiungendo quasi i tre miliardi nel 2020.

In rapporto alle risorse nette complessivamente assorbite dagli obiettivi dell'intera manovra e ai rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti di cui alla Sezione II del disegno di legge di bilancio, le misure in parola rappresentano il 4,5 per cento il primo anno e fino a poco meno del 30 per cento nel 2020. Considerando gli impieghi al netto della sterilizzazione delle clausole IVA l'incidenza delle misure richiamate si attesta a circa un terzo, in media, sull'intero triennio.

Tra gli interventi di maggiore rilievo si iscrivono quelli in materia di sostegno e incentivazione del lavoro giovanile e, nel campo previdenziale e assistenziale, da un lato, quelli che apportano correzioni all'APE sociale e, dall'altro, quelli che mirano a contrastare l'esclusione sociale attraverso il rafforzamento del reddito di inclusione (REI), istituto varato in via de-

finitiva lo scorso settembre con il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

Quanto al comparto del lavoro, l'articolo 16 reca norme volte ad incentivare l'occupazione giovanile. Ricordo che questo campo è stato già oggetto negli anni passati di misure assai significative sotto il profilo degli impatti sui conti pubblici. La novità consiste nel proporre uno schema non più a carattere temporaneo, ma di natura strutturale. Tale elemento deve essere apprezzato anche perché contribuisce a delineare un quadro di maggiori certezze per le imprese che devono intraprendere progetti di investimento e che sono interessate a valutare, su base pluriennale, anche il costo dei fattori produttivi. Nel merito viene disposto il dimezzamento, per un periodo massimo di tre anni, dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati che assumono giovani a tempo indeterminato a tutele crescenti e fino a un tetto di 3.000 euro annui.

Di particolare importanza sarà, anche per i forti effetti di stimolo della domanda di lavoro di cui le misure sono accreditate (oltre un milione di nuove assunzioni dal 2020 in poi), il monitoraggio degli impatti del provvedimento affidato all'INPS.

Sul fronte previdenziale si ritoccano alcune misure varate lo scorso anno per rendere più flessibili gli accessi al pensionamento (anticipo pensionistico sociale e volontario).

L'articolo 22 apporta modifiche all'APE sociale, da un lato, includendo tra i potenziali beneficiari i lavoratori a tempo determinato in specifiche condizioni (nei 36 mesi precedenti la cessazione del rapporto di lavoro abbiano avuto almeno 18 mesi di lavoro dipendente) e, dall'altro, stabilendo che, nel caso delle donne con figli, il requisito contributivo richiesto si riduce di sei mesi per ogni figlio e fino a un massimo di due anni. Quanto agli oneri finanziari, misurati in termini di incremento del limite di spesa già fissato con la legge di bilancio 2017, la relazione tecnica stima un aumento del numero delle indennità da concedere pari a circa 18.000 nel triennio 2018-2020, a cui corrisponde un onere cumulato, sempre nel triennio, di poco più di 250 milioni di euro.

In conclusione, con riguardo ai provvedimenti riguardanti l'ambito previdenziale, la Corte dei conti non può che ribadire l'esigenza che, ai fini della tutela degli equilibri di fondo della finanza pubblica, gli interventi al margine del sistema pensionistico riformato con la legge n. 214 del 2011 siano disegnati in maniera tale da limitare la platea dei destinatari alle situazioni di effettivo disagio (il tutto anche per minimizzare gli ovvi effetti di frammentazione che finiscono per produrre) e, allo stesso tempo, siano articolati in modo il più chiaro possibile per favorirne la celere implementazione. In questo quadro, il riconoscimento di uno «sconto contributivo» alle donne con figli, da un lato, richiama il principio alla base della differenziazione dell'età di pensionamento tra maschi e femmine esistente prima della riforma (cioè quello di riconoscere un costo, anche previdenziale, cui le donne vanno incontro per la cura dei figli) e, dall'altro, ripropone all'attenzione l'esigenza di un sistema di *welfare* in grado di garantire servizi all'infanzia di qualità, in maniera tale che

le scelte di programmazione della vita familiare siano il più possibile neutrali rispetto ai profili di carriera delle donne e ai trattamenti previdenziali.

Al contrasto della povertà e alla lotta all'esclusione sociale sono finalizzate le norme che prevedono ulteriori risorse per il reddito di inclusione (REI). Con l'articolo 25 viene disposto l'aumento del Fondo nazionale per la lotta contro la povertà per un ammontare che, relativamente modesto, in valore assoluto, il primo anno, più che raddoppia nel 2019 e triplica nel 2020. In rapporto alle maggiori spese complessive previste dalla manovra, questa misura rappresenta il 4,4 per cento nel 2018, l'8 per cento nel 2019 e l'11,3 per cento nel 2020. Grazie a essa, il Fondo in questione raggiunge una dotazione di base di oltre 2 miliardi di euro nel 2018, di più di 2,5 miliardi di euro nel 2019 e di oltre 2,7 miliardi di euro nel 2020. Sul provvedimento in questione la Corte dei conti esprime una valutazione positiva, tenendo conto delle oggettive esigenze di intervento per limitare un fenomeno come l'aumento della povertà, che ha registrato durante gli anni della crisi una crescita di dimensioni significative. Va rimarcato che le maggiori risorse andranno a potenziare il finanziamento strutturale dei servizi territoriali di inclusione sociale connessi al REI, avendo la legge istitutiva di quest'ultimo stabilito che una quota delle risorse complessive siano impiegate, per l'appunto, per l'erogazione di servizi alla persona, come la formazione, il sostegno alle responsabilità familiari, eccetera. L'apprezzamento delle nuove norme si ricollega al giudizio generale già espresso dalla Corte dei conti in sede di Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, laddove si sottolineava l'importanza di aver costruito una misura unica nazionale di contrasto alla povertà condizionata alla prova dei mezzi attraverso l'ISEE e all'adesione del beneficiario a un complessivo e personalizzato progetto volto a superare l'esclusione e il disagio sociali (fenomeni che si presentano spesso con molte sfaccettature, non solo meramente monetarie). Questo è un passo verso il progressivo superamento della categorialità degli strumenti assistenziali presenti nel nostro Paese. Alcuni requisiti categoriali saranno rimossi a partire dal luglio 2018. Si consideri, peraltro, che taluni attuali tratti di non universalità, come la destinazione a particolari figure (donne in gravidanza e madri), hanno in prima approssimazione l'obiettivo di far fronte a problemi che risultano particolarmente acuti proprio nei nuclei familiari con presenza di minori.

Nell'alveo dei provvedimenti di natura assistenziale ricade anche la misura che alza la soglia reddituale al di sotto della quale si ha diritto al *bonus* di 80 euro e che comporta trasferimenti monetari pari, in termini di effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, a 210 milioni di euro all'anno. La relazione tecnica non sembra offrire elementi sufficienti per distinguere quanta parte dei nuovi oneri siano da ascrivere all'ampliamento del numero di beneficiari.

Positiva è, infine, la scelta del legislatore di costituire, con l'articolo 30, il Fondo per le politiche per la famiglia, dotandolo di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio di programmazione. Atteso che un giudizio più meditato necessiterà l'analisi degli effettivi utilizzi delle

risorse accantonate nel Fondo, qui si può solo sottolineare che, secondo i dati Eurostat sui conti per la protezione sociale, alla spesa per la famiglia l'Italia ha dedicato nel 2015 l'1,7 per cento del PIL. Si tratta di un valore che, pur se in crescita rispetto a prima della crisi, resta sotto quello medio dei Paesi appartenenti all'Unione europea a noi vicini.

Passo ora al tema relativo alla spesa per il pubblico impiego.

Il disegno di legge di bilancio per il 2018 segna la ripresa di una politica espansiva in materia di personale pubblico. L'articolato prevede, tra l'altro, l'adeguamento delle risorse per il rinnovo dei contratti collettivi delle Forze di polizia, Vigili del fuoco, magistrati, personale dell'amministrazione giudiziaria e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché l'adeguamento e la rimodulazione di alcuni istituti retributivi. Si tratta di misure che determinano effetti finanziari sull'indebitamento netto pari, rispettivamente, a un miliardo di euro per il 2018, 1,05 miliardi di euro per il 2019 e 1,14 miliardi di euro per il 2020.

L'intervento di maggior rilievo finanziario riguarda, a distanza di oltre due anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 2015 (che ha dichiarato illegittime le norme sul blocco della contrattazione collettiva), l'adeguamento delle risorse necessarie per il rinnovo degli accordi del personale a carico del bilancio dello Stato per il triennio 2016-2018. A tal fine, l'articolo 58 conferma le risorse già previste nelle leggi di bilancio per il 2016 e il 2017 e stanziava, a decorrere dal 2018, ulteriori somme, pari a 1,65 miliardi di euro, con effetti netti sull'indebitamento pari a 850 milioni di euro.

Tale adeguamento mira a consentire di corrispondere agli interessati quanto previsto nell'intesa sottoscritta dal Governo con le associazioni sindacali il 30 novembre 2016, che prefigurava incrementi pari a 85 euro lordi mensili medi. Si tratta di un aumento scaglionato nel triennio, pari al 3,48 per cento del monte salari di riferimento, a decorrere dal 2018, e allo 0,36 e all'1,09 per cento per i due anni precedenti.

Proseguendo, la relazione contiene una serie di considerazioni tecniche che riguardano l'articolo 18, nonché gli importi riguardanti l'indennità di vacanza contrattuale. Al riguardo, l'articolo 18 del disegno di legge di bilancio prevede, nei confronti di tutti i destinatari del predetto beneficio, l'innalzamento del valore delle due fasce reddituali di 600 euro, per un costo complessivo di 210,8 milioni di euro.

Del resto, il complessivo incremento previsto (pari, come detto, al 3,48 per cento) risulta di gran lunga superiore a quello derivante dall'applicazione dell'intesa sul modello contrattuale per il pubblico impiego del 30 aprile 2009, ritenuta ormai superata dalle parti. Tale intesa prevedeva un incremento delle sole componenti fisse della retribuzione, parametrato all'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice IPCA, depurato dall'andamento dei prezzi dei prodotti energetici importati. Applicando tali regole, l'incremento complessivo della massa salariale si sarebbe attestato intorno al 2,5 per cento.

Sussistono allora, ad avviso della Corte dei conti, i presupposti affinché parte delle maggiori disponibilità stanziate nel disegno di legge di bi-

lancio venga utilizzata per incrementare le componenti accessorie della retribuzione e, in particolare, quelle destinate a premiare il merito e incentivare miglioramenti nella produttività delle amministrazioni. Utili indicazioni in tal senso potrebbero essere contenute nel nuovo atto di indirizzo per il rinnovo dei contratti collettivi.

Resta sullo sfondo la necessità di completare l'interrotto percorso di riforma del pubblico impiego, attraverso la redazione di un testo unico e il riordino della disciplina della dirigenza pubblica. Sul punto si rinvia alle considerazioni più volte formulate e ribadite, da ultimo, nell'audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF 2017.

Il disegno di legge di bilancio 2018 contiene inoltre numerosi interventi riguardanti il personale della scuola e delle università. L'articolo 53 prevede il progressivo riallineamento della retribuzione di posizione di parte fissa dei dirigenti scolastici. Vengono stanziati 37 milioni nel 2018, 41 milioni nel 2019 e 96 nel 2020. Considerati l'attuale organico dei dirigenti scolastici (circa 8.000 unità) e la differenza del valore della predetta indennità rispetto agli altri dirigenti pubblici, tali risorse risultano sufficienti a completare il percorso di armonizzazione nel 2020. C'è ancora un commento che riguarda l'articolo 54, che è in margine a quello che ho appena detto.

Gli interventi previsti dalla legge di bilancio 2018 a favore dell'università e della ricerca mirano a modificare il trattamento economico dei professori universitari e ad incrementare il numero dei giovani ricercatori nelle università e negli enti di ricerca, nonché le risorse del Fondo per il diritto allo studio e per le borse di dottorato. L'articolo 55, a decorrere dal 2018 e con effetti economici a partire dal 2020, rende biennale, anziché triennale, il sistema degli scatti economici dei docenti universitari. Le nuove risorse destinate a integrare il Fondo di finanziamento ordinario (80 milioni per il 2020, 120 milioni per il 2021 e 150 milioni dal 2022) si riferiscono ai circa 48.000 professori e ricercatori assunti secondo il regime previdente e ancora in servizio presso le università statali. La Corte non può che auspicare che, a fronte del maggior onere previsto, in considerazione del ridotto periodo per la maturazione degli incrementi, gli scatti vengano attribuiti all'esito di un effettivo e ponderato giudizio sullo svolgimento dell'attività didattica e di ricerca. Le disposizioni volte all'assunzione di nuovi ricercatori nelle università e negli enti di ricerca si pongono in continuità con le norme adottate con le medesime finalità nei progressi esercizi, che hanno già prodotto un consistente incremento del personale dedicato alla ricerca. L'importo indicato nella legge di bilancio (14 milioni per il 2018 e 90 a decorrere dal 2019), che determina effetti sull'indebitamento netto pari a circa la metà delle somme stanziare, consente di immettere nel sistema universitario e della ricerca ulteriori 1.600 ricercatori (1.304 per l'università e 307 per gli enti di ricerca).

Non mi soffermo sulla nota e sul contenuto dell'articolo 68, che completa il percorso di trasferimento in capo alle Regioni delle competenze in materia di politiche attive del lavoro, prevedendo il trasferimento a queste

ultime del personale in precedenza in servizio presso i centri per l'impiego, dipendenti dalle Province e dalle Città metropolitane.

Le misure per il sostegno agli investimenti si muovono in coerenza con l'attuazione del Piano nazionale Industria 4.0: l'attività di manutenzione degli strumenti esistenti è accompagnata da nuove misure sul fronte del riequilibrio territoriale, della ricerca e del sostegno all'internazionalizzazione. Per potenziare l'intervento nelle aree meridionali, oltre al rifinanziamento dei fondi per il cosiddetto *bonus* Sud e della Strategia nazionale delle aree interne (SNAI), si propone l'introduzione di un nuovo Fondo imprese Sud, con una dotazione iniziale di 150 milioni, a sostegno della crescita dimensionale delle piccole e medie imprese operanti nel Meridione. La gestione è affidata, in base a una apposita convenzione, a Invitalia.

Sul fronte della ricerca si interviene sia con l'incremento (5 milioni nel 2018, 15 nel 2019 e 30 nel 2010) delle risorse destinate all'istruzione e alla formazione tecnica superiore nell'utilizzo degli strumenti avanzati di innovazione tecnologica correlati al processo Industria 4.0, sia introducendo un credito d'imposta per spese di formazione (articolo 8). La nuova norma prevede, a favore di tutte le imprese e per un importo massimo di 300.000 euro per beneficiario, un credito di imposta nella misura del 40 per cento delle spese relative al costo del personale. A tale fine è autorizzata la spesa di 250 milioni per l'anno 2019. Il carattere automatico dell'agevolazione (il credito è direttamente autodeterminato dalla stessa impresa beneficiaria, in forza di certificazione da parte del soggetto incaricato della revisione legale ovvero professionista iscritto al registro dei revisori contabili) richiederà adeguate verifiche *ex post* e un attento monitoraggio. Seguono ancora dei commenti sugli articoli 96 e 32 del disegno di legge, per i quali rinvio alla relazione scritta.

Alle misure previste per il settore sanitario non sono ascritti, nella relazione tecnica, effetti finanziari. Si tratta tuttavia di norme di particolare rilievo, che sottendono possibili impatti sulla finanza pubblica. Esse riguardano principalmente le modalità di funzionamento dei meccanismi per il ripiano dell'eventuale superamento del tetto della spesa farmaceutica. Con l'articolo 41 si dispone che l'AlFA adotti, entro 30 giorni dall'approvazione della legge di bilancio, le determinazioni relative al superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera per l'anno 2016, consentendo il versamento delle somme spettanti alle Regioni per il *payback*; inoltre essa deve concludere (entro 120 giorni dall'approvazione) le transazioni avviate con le aziende farmaceutiche relative ai contenziosi insorti per il ripiano relativo agli anni 2013, 2014 e 2015 e ancora pendenti a fine 2017. Da un lato, la definizione del meccanismo dei *payback* per il 2016 consentirebbe alle Regioni di ottenere il ripiano delle somme eccedenti il tetto per il 2016, non scontate né nei bilanci dell'anno (validati dai tavoli di monitoraggio lo scorso aprile), né nei dati di contabilità nazionale; dall'altro, la conclusione degli accordi transattivi relativi ai contenziosi che riguardano gli esercizi 2013-2015 permetterebbe di evitare un eventuale risultato sfavorevole dei procedimenti

in corso, paventato dall'Avvocatura generale dello Stato, e la conseguente restituzione di somme già versate all'erario. Un esito avverso inciderebbe sui risultati del 2015, anno in cui è stato consentito alle Regioni di scontare una quota rilevante di tali ammontari. Vi sono poi naturalmente degli articoli particolari nella nota a margine. La relazione tecnica indica che la conciliazione consentirebbe di ottenere 930 milioni, contro gli 880 già versati. Una valutazione che, visti anche i timori di un esito negativo per lo Stato dei ricorsi, richiederebbe ulteriori elementi informativi. Do per letta la parte riferita al *payback*. Sulla chiusura del contenzioso, sulla quale si è espressa anche l'Avvocatura generale dello Stato, potrebbero incidere poi i primi risultati del 2017 in ragione delle modifiche al sistema del *payback* apportate dalla scorsa legge di bilancio, con l'obiettivo di migliorare la tracciabilità dei dati e limitare il contenzioso con le imprese. Il monitoraggio del primo semestre dell'anno non sembra indicare miglioramenti significativi in merito all'efficacia dei tetti. Se la spesa farmaceutica convenzionata è stata pari a 4.407,1 milioni, inferiore di circa 45 milioni al tetto previsto, quella per acquisti diretti, pur al netto dei *payback* vigenti e dei fondi per gli innovativi non oncologici e innovativi oncologici, evidenzia un'incidenza dell'8,6 per cento, pari a un maggior disavanzo rispetto alla spesa programmata di 966 milioni.

Non sembra quindi che la riforma abbia ancora risolto il problema dello sfondamento della spesa per acquisti diretti. Come rilevato in passato, nella definizione dei tetti regionali si dovrebbe tenere conto anche della diversa incidenza del settore privato (fermo restando il tetto nazionale); potrebbero essere opportune modifiche delle percentuali di *payback* per rendere uguale l'incidenza dell'onere a carico dell'azienda farmaceutica nelle due diverse macroaggregazioni, convenzionata e acquisti diretti, ai fine di limitare il rischio che, in caso di sfondamento di entrambi i tetti, per ragioni opportunistiche le aziende farmaceutiche veicolino il loro fatturato.

Le misure per gli enti territoriali sono abbastanza ben sintetizzate nella relazione. Posso soltanto dire che la definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto ordinario prevede, secondo la metodologia già condivisa, una compensazione tra il contributo riconosciuto alle RSO per la riduzione del debito (2.200 milioni) e il concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica previsti. Con le intese in Conferenza Stato-Regioni dell'11 febbraio 2016 e del 23 febbraio 2017 è stato convenuto che 5.000 milioni di manovra sarebbero stati assicurati attraverso il settore sanitario, rideterminando il fabbisogno sanitario nazionale. Va sottolineato che il contributo richiesto per il 2017 era sostanzialmente ridotto di 500 milioni, mediante l'attribuzione di spazi finanziari per investimenti nuovi o aggiuntivi.

Gli interventi di potenziamento delle risorse riguardano innanzitutto le Province e le Città metropolitane, cui viene assegnato un contributo complessivo destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di 352 milioni per il 2018, di 110 milioni per il biennio 2019-2020 e di 180 milioni dal 2021, ma limitato alle sole Province. La norma conferma e incre-

menta, per il 2018 e per gli anni successivi, il contributo di risorse già previsto per gli enti di area vasta dai decreti-legge n. 113 del 2016 e n. 50 del 2017. Come già in precedenza sottolineato, la riproposizione di interventi a sostegno di tali enti, in particolare quelli destinati a rafforzare le risorse per l'esercizio delle funzioni fondamentali, rende sempre più cogente la necessità di mettere mano al completamento della riforma, che ha coinvolto questo livello di governo, ma che è rimasta incompiuta a seguito dell'esito referendario dello scorso anno (stiamo parlando delle Province). Le amministrazioni provinciali e metropolitane sono infatti in una situazione di evidente incertezza ordinamentale e finanziaria, che può trovare adeguata risposta solo in misure di carattere strutturale. Su questo la Corte ha già reso una audizione specifica.

Per i Comuni, l'assegnazione di nuove risorse riguarda l'aumento degli incentivi alla fusione dei piccoli Comuni. La misura, prevista dal decreto legge n. 95 del 2012, passa, dal 2018, dal 50 al 60 per cento dei trasferimenti erariali spettanti a ciascun Comune che si fonde e il limite massimo del contributo straordinario è elevato da due a tre milioni.

L'articolo 71 del disegno di legge di bilancio, sovrapponendosi alla cosiddetta legge sui piccoli borghi, riconosce dal 2018 ulteriori 10 milioni complessivi ai Comuni della stessa dimensione demografica e per le stesse finalità, ma senza far riferimento alle condizioni di svantaggio. Una ulteriore disposizione, relativa all'attribuzione di risorse ai Comuni, concerne la conferma, per il 2018, del rimborso per il minor gettito IMU nella misura massima di 300 milioni complessivi.

Diverse sono le misure con le quali si prosegue sulla strada di politiche espansive della spesa per investimenti. Si punta principalmente al potenziamento finanziario del Patto nazionale verticale per Comuni, Province e Città metropolitane, che passa dai 700 milioni del 2017 ai 900 milioni del 2018 e 2019 (tornando però a 700 milioni dal 2020 al 2023). Dei 900 milioni, 400 sono destinati alle spese per l'edilizia scolastica, che continua a rappresentare un filone privilegiato per gli investimenti locali. Il meccanismo, come è noto, consente di beneficiare di maggiori spazi nell'ambito dell'equilibrio di finanza pubblica ma esclusivamente per effettuare spese di investimento attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o in debito.

Attraverso lo strumento del Patto nazionale verticale si intende per evitare una possibile contrazione degli investimenti locali in situazioni particolari ed evitare che i vincoli sul pareggio possano avere effetti negativi sulla spesa di investimento successivamente al riversamento delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali della protezione civile.

Con il disegno di legge di bilancio il Governo dà attuazione alla strategia di *fiscal policy* già chiaramente preannunciata a fine settembre con la Nota di aggiornamento del DEF. Una strategia che, in buona sostanza, opta per un temporaneo rallentamento del percorso di miglioramento del saldo strutturale e di rientro del debito pubblico rispetto al ritmo previsto nel DEF di aprile, al fine di stimolare una maggiore crescita economica

nel triennio 2018-20 (quasi 20 miliardi di Pil a prezzi correnti) ed un migliore quadro occupazionale (oltre 70.000 unità di lavoro in più, sempre rispetto alla Nota, nel triennio).

Nello scenario proposto con la legge di bilancio, il sostanziale scambio perseguito (minore aggiustamento immediato, maggiore crescita economica e migliori saldi dei conti pubblici futuri) trova concretizzazione: il quadro programmatico, infatti, evidenzia a fine periodo un miglioramento della stessa posizione debitoria, se valutata – come richiesto ai fini europei e come ha senso sotto il profilo economico – in rapporto al PIL (123,9 per cento di rapporto debito/PIL contro oltre il 125 per cento).

Naturalmente, il giudizio su tale scelta di fondo non può essere astratto, ma richiede una puntuale valutazione dell'impianto operativo della manovra di bilancio, ora all'esame del Parlamento. Perché solo il ricorso ad interventi selettivamente mirati a privilegiare, soprattutto gli obiettivi di crescita economica, può ritenersi coerente con una decisione molto impegnativa e sottoposta al continuo processo di verifica in sede europea.

Dunque, la Corte ha ritenuto opportuno soffermarsi, con questa audizione, su diversi aspetti che caratterizzano la manovra, con riguardo sia al quadro d'insieme e alla composizione degli interventi che ai principali obiettivi di settore. Nel complesso, la manovra si presenta per il 2018 di dimensioni limitate (22,5 miliardi, come detto in anticipo, che scendono a 6,7 miliardi al netto del riassorbimento della clausola IVA), confermando il carattere restrittivo della correzione anche se su livelli assoluti contenuti.

L'importo maggiore delle risorse è concentrato su alcune principali finalità e conferma, rafforzandole, scelte assunte nel recente passato. Nel 2018 la variazione delle spese nette è comunque marginale (più 565 milioni). Al riguardo, va osservato che, anche in considerazione del limitato ventaglio delle possibili ulteriori coperture, appare necessario mantenere ferma la dimensione assoluta delle misure proposte. Una scelta importante alla vigilia di un anno che si presenta molto impegnativo: per le rilevanti scadenze istituzionali, per il consolidamento e rafforzamento della crescita e per il possibile mutamento di alcune variabili esogene fin qui favorevoli (a partire da una politica monetaria molto espansiva).

Quanto alle scelte assunte sul tema decisivo del sostegno alla crescita economica, con un potenziale assai ridotto in questi anni, anche a causa della caduta generale dell'accumulazione di capitale, positiva appare la conferma delle iniziative nella direzione della cosiddetta Industria 4.0, in un contesto peraltro ancora caratterizzato dalla insufficiente ripresa degli investimenti pubblici.

Significativi sono i progressi che il disegno di legge di bilancio prefigura sul fronte del rafforzamento di alcune componenti di spesa corrente, come quella destinata a combattere la povertà e l'esclusione sociale attraverso il consolidamento del reddito di inclusione.

Sul fronte dell'uso della leva fiscale ad incentivo dei consumi e degli investimenti, numerosi interventi riguardano la conferma, anche con mo-

difiche, di agevolazioni esistenti (riqualificazione energetica degli edifici, per le ristrutturazioni edilizie, per il consolidamento antisismico) e l'introduzione di nuove agevolazioni, talvolta anche di carattere minuto (come quelle per la sistemazione a verde e il trasporto pubblico).

Si tratta di misure che, se da un lato sono volte a incentivare la spesa delle famiglie e, nel caso delle spese correlate agli immobili, a sostenere l'industria delle costruzioni, dall'altro hanno il fine di contrastare l'evasione fiscale e contributiva in settori ove la stessa è particolarmente rilevante.

Con riguardo alle coperture, oltre al ruolo determinante assegnato a riprogrammazioni di spese in conto capitale, si conferma il rilievo delle misure di contrasto all'evasione, segnatamente tramite lo strumento della fatturazione elettronica nei rapporti tra privati e con la normativa di contrasto alle frodi nel settore degli olii minerali.

La Corte più volte in passato ha sottolineato come la lotta all'evasione fiscale costituisca una priorità assoluta dell'azione pubblica; e tuttavia essa presenta dei limiti quando usata come tipologia di copertura, soprattutto per l'inevitabile incertezza nella realizzazione dei risultati attesi. Va comunque riconosciuto che tali interventi inducono stabili modificazioni strutturali in direzione di un significativo progresso verso il necessario contenimento dell'evasione. A tal fine, occorrerà prestare grande attenzione affinché, anche attraverso l'utilizzazione piena dei dati acquisiti da parte dell'amministrazione fiscale, gli interventi programmati siano compiutamente e tempestivamente attuati.

La rilevata scelta di fondo di privilegiare lo stimolo alla crescita economica in un momento di favorevole congiuntura richiede una verifica che va oltre l'orizzonte del 2018, poiché nel 2019 e nel 2020 occorrerà, da un canto, valutare gli effetti dei dispiegati interventi e, dall'altro, monitorare la compatibilità della riduzione dell'entità del riassorbimento delle clausole di salvaguardia con l'effettivo andamento della spesa.

Tanto più che, rispetto a quanto prefigurato in sede di esame della Nota di aggiornamento, la manovra riduce l'entità del riassorbimento della clausola IVA per il 2019 di cinque miliardi. Una variazione che è in buona parte utilizzata per rendere compatibile con l'indebitamento programmatico una maggiore crescita della spesa di carattere permanente.

Compererà al decisore politico l'adozione di concrete misure per adattare gli effetti delle scelte compiute alle esigenze di bilancio. Resta evidentemente fondamentale, atteso che il Paese ha la necessità di centrare puntualmente gli obiettivi programmatici dei saldi di bilancio proposti in sede europea, una incisiva azione sul fronte della razionalizzazione della spesa nelle sue componenti meno funzionali al sostegno della crescita.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Martucci di Scarfizzi per la sua esposizione.

MARCHI (PD). Signor Presidente, ringrazio anch'io il presidente Martucci di Scarfizzi per l'ampia relazione, certamente utile ai fini dello svolgimento del dibattito parlamentare.

La previsione di coperture attraverso entrate da misure di contrasto all'evasione ovviamente comporta un rischio. Siccome non è il primo anno che ciò viene previsto e dal momento che negli ultimi anni abbiamo raggiunto gli obiettivi stabiliti in termini di rapporto tra *deficit* e PIL, vorrei chiedere alla Corte dei conti se, dal suo osservatorio, le entrate da contrasto all'evasione sono state realizzate nei termini previsti oppure l'obiettivo più generale è stato raggiunto successivamente, attraverso altre modalità di copertura.

Un secondo tema riguarda la cedolare secca per le locazioni. Da un documento allegato alla Nota di aggiornamento al DEF risulterebbe che negli ultimi anni è stato recuperato quasi un miliardo di euro di evasione. La misura viene riproposta, ma con una copertura, come a dire che quello che abbiamo ottenuto dall'evasione è consolidato e per riproporre la misura essa va coperta per circa 120 milioni di euro. A mio avviso, il dato non è consolidato se non c'è più la cedolare secca. È facile che torni un'evasione almeno pari al 15 per cento. Anche secondo voi, visti i risultati ottenuti, occorre una copertura se si ripropone la misura, oppure è con la proroga della misura, eventualmente estesa anche ad altri settori, che quei risultati si consolidano?

Passo alla terza e ultima questione, riguardante le Province. Anche in considerazione del fatto che dal 2019 vengono meno per le Province gli effetti negativi derivanti dal decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (al di là dell'esigenza di mettere mano più complessivamente agli effetti *post-referendum* a carico delle Province per le funzioni fondamentali oggi loro assegnate a legislazione vigente), ritenete che le risorse che potranno avere a disposizione le Province, in particolare dal 2019, oltre che dal 2018, saranno sufficienti per far fronte alle funzioni fondamentali, oppure permane una difficoltà?

GALLI Giampaolo (PD). Signor Presidente, una sola questione.

L'ampiezza della relazione, per cui anche io la ringrazio, presidente Martucci di Scarfizzi, rende un po' complesso capire qual è il giudizio di fondo sulla *fiscal stance* che emerge dalla vostra analisi. Vedo tre giudizi che non sono perfettamente collimanti. A pagina 3 della relazione è scritto che, dopo alcuni anni di intonazione marcatamente espansiva, in cui l'avanzo primario strutturale si è ridotto negli ultimi tre anni, la manovra attuale si colloca su un terreno di neutralità, con un saldo primario strutturale nullo (aspetto che abbiamo già notato prima, durante l'audizione del Vice direttore generale della Banca d'Italia). Quindi, sostanzialmente, neutralità. A pagina 31 si conferma invece il carattere restrittivo della correzione, anche se su livelli assoluti abbastanza contenuti. Quindi, il carattere è restrittivo. A pagina 33, infine, è scritto: «la rilevata scelta di fondo di privilegiare lo stimolo alla crescita economica (...)» per di più – si aggiunge – «in un momento di favorevole congiuntura». Ciò sembrerebbe

particolarmente contraddittorio. È infatti proprio in un momento di favorevole congiuntura che la *stance* della politica di bilancio dovrebbe essere volta prevalentemente a migliorare i conti pubblici. La domanda, quindi, è qual è il giudizio giusto.

GNECCHI (PD). Signor Presidente, intervengo per formulare velocemente una domanda. È stata espressa una valutazione sulle misure dell'APE; vorrei ricordare che nella relazione che la Corte dei conti ha svolto nel corso dell'audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale del maggio dell'anno scorso era scritto esplicitamente: «il differenziale tra la longevità e le capacità lavorative che induce a chiedersi se le persone saranno in grado di lavorare per tutti gli anni in più che la normativa italiana prevede (...)». Con riferimento a quanto detto sull'APE, ci interessa molto una valutazione della Corte dei conti rispetto ai differenziali e a come si sta creando una situazione difficile. La domanda dunque è la seguente: anche con riferimento all'APE non c'è un giudizio della Corte dei conti, mentre nella relazione svolta nel corso dell'audizione che ho richiamato la Corte dei conti si poneva la domanda di come il sistema italiano avrebbe potuto rispondere, a normativa vigente, ai differenziali rispetto all'aspettativa di vita. La legge di bilancio dell'anno scorso ha dato una prima risposta con l'APE sociale. Nella relazione che è stata svolta quest'oggi non c'è una valutazione della Corte dei conti.

MARTUCCI DI SCARFIZZI. Signor Presidente, onorevoli commissari, rispondo anzitutto alla domanda del senatore Marchi per quanto riguarda le coperture e il contrasto all'evasione. Come noto, si fa riferimento frequentemente alla lotta all'evasione fiscale, che effettivamente ha prodotto dei risultati. Tuttavia, non può dirsi che essi possono essere certi come lo sono le spese, specialmente se pluriennali. Quest'anno abbiamo notato che c'è stato un particolare impulso della fatturazione elettronica che, se fatta con gradualità, come è scritto nella nostra relazione, partendo proprio da coloro che sono i più predisposti a farla, sicuramente sarà un valore aggiunto al recupero dell'evasione fiscale. Tuttavia, non possiamo dire già da ora se queste misure saranno sufficienti oppure no.

Quanto alla cedolare secca, credo il riferimento sia a quella pari al 10 per cento, che riguarda i contratti agevolati. Si tratta di un qualcosa simile, ma non uguale, all'equo canone, con l'individuazione di parametri scelti dai Comuni all'interno di una forbice e il passaggio dalla formula dei quattro anni più quattro a quella dei tre anni più due. Sostanzialmente la norma è stata introdotta non solo per calmierare i fitti, ma – evidentemente – anche nella speranza di far uscire un po' dei redditi che prima non erano completamente in chiaro. Mi pare ci sia stato un recupero di gettito. Ricordo che prima la cedolare era pari al 20 e poi al 22 per cento; ora – siamo al terzo anno – è pari al 10 per cento. Può darsi che tale misura faccia emergere altri redditi. Spero con questo di aver risposto a quanto è stato chiesto, cioè se sia sufficiente o no.

Per quanto riguarda le Province, mi pare che nel 2017 abbiamo svolto un'audizione riguardante il fatto che le Province erano ridotte effettivamente all'osso. Conseguentemente, sono stati previsti questi fondi. Se i fondi siano sufficienti o no, dipende dalla strutturazione che vorrà darsi il nuovo CNEL. Certamente, se ci sarà una plethora di indennizzi e di indennità, i fondi non saranno sufficienti. Diverso se invece ci sarà una gestione sobria (ma siamo proprio all'inizio di questo); è già qualcosa che siano stati messi a disposizione questi fondi dal 2019, perché senza di essi praticamente le Province, che pure hanno delle attribuzioni previste dalla legge, non avrebbero funzionato.

Rispondendo al senatore Galli, il giudizio di fondo è di neutralità e si vedeva una certa contraddittorietà tra una manovra restrittiva e una scelta, che poi si è privilegiata, rivolta invece verso la crescita. Su questo punto vorrei lasciare la parola al consigliere Chiorazzo, che ha curato bene questa parte. Però, in linea di massima, è necessario proprio coniugare queste due esigenze, cioè da una parte adottare scelte restrittive e dall'altra fare tutto il possibile, nei limiti del bilancio e della disponibilità di risorse, per stimolare la crescita. Si è privilegiata questa seconda scelta. La Corte naturalmente non può dire quale delle due sia più opportuna, perché si tratta di una scelta nettamente politica. Possiamo solo prevedere quali saranno in parte gli effetti sulla finanza pubblica; ma naturalmente la scelta non può che essere affidata al decisore politico.

CHIORAZZO. Da un punto di vista tecnico, come sapete meglio di me, la *fiscal stance* misura la variazione del saldo primario strutturale tra due anni; quindi è un problema di *benchmark* (T contro T-1). Sotto il profilo strettamente definitorio, se guardiamo il saldo primario strutturale, siamo in un terreno di neutralità o di lieve restrizione. Poi c'è chi propone, anziché guardare il primario strutturale, di guardare soltanto quello aggiustato per il ciclo, senza le *una tantum*, eccetera. Certamente, se si guarda alla *fiscal stance* tradizionale, il giudizio è quello di neutralità o di lieve restrizione. L'accento sugli aspetti di riduzione della dose restrittiva posto nel testo, quindi sugli aspetti espansivi, è riferito essenzialmente al tendenziale, cioè a quello che sarebbe avvenuto se non ci fosse stato questo riorientamento rispetto alle scelte prefigurate nel documento di aprile. Quindi sono importanti i punti di riferimento.

MARTUCCI DI SCARFIZZI. È stata infine chiesta una valutazione sull'APE. Anche in questo caso, la Corte non dà giudizi nel merito. Abbiamo rilevato che certamente si è insistito molto sulla ridefinizione dell'APE; c'è un'APE «rosa» che è stata fatta. Dal punto di vista degli interventi per l'equità sociale, mi pare che la manovra sia andata in questa direzione. Se mi si chiede poi quali possono essere gli impatti sulla finanza pubblica, certamente occorrerà disporre dei dati che saranno acquisiti nei prossimi mesi, attendere qualche tempo.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per l'esauriente contributo fornito ai lavori delle Commissioni congiunte e 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. Al presidente Pisauro e ai due consiglieri che lo accompagnano dobbiamo le nostre scuse per l'attesa, ma la relazione della Corte dei conti è stata particolarmente ponderosa e ha portato allo sfioramento dei tempi.

Lascio senz'altro la parola al presidente Pisauro per la sua relazione.

PISAURO. Signor Presidente, ringrazio lei e i membri delle Commissioni. Nella mia esposizione partirò con una breve premessa che riguarda l'evoluzione del quadro macroeconomico. Mi concentrerò quindi sulla valutazione della manovra e su alcune delle misure che la compongono.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico, esso va aggiornato rispetto a quello di un mese fa: nel contesto internazionale si confermano i segnali di una ripresa robusta e diffusa nelle principali economie. Ciò, unitamente al fatto che ora disponiamo dell'effettiva composizione della manovra, ci ha portati ad un aggiornamento della nostra previsione. Ricordo che la previsione dell'UPB, non quella che poi ha portato alla validazione, era di una crescita del PIL reale dell'1,4 per cento quest'anno e dell'1,3 per cento il prossimo anno. Questa previsione si consolida alla luce sia del quadro macroeconomico internazionale sia dell'effettiva considerazione della manovra, ma devo dire soprattutto alla luce del primo fattore. La nostra previsione viene aggiornata nel senso che per quest'anno il dato dell'1,5 per cento sarebbe pieno, sulla base di una previsione di crescita dello 0,5 per cento per il terzo trimestre e dello 0,3 per cento per il quarto trimestre (questo dato, peraltro, era presente nella nostra nota congiunturale pubblicata una decina di giorni fa). Per quanto riguarda il 2018, ci sembra che si possa dire consolidata la nostra previsione, anzi con una leggera tendenza verso l'alto. Oggi diremmo che per noi il tasso di crescita per il 2018 si colloca intorno all'1,3-1,4 per cento.

Esaurita la premessa sul quadro macroeconomico, passerei ad esaminare il pacchetto di misure contenuto nella manovra di bilancio. Il primo dato che emerge da un'analisi della manovra nel suo insieme è che il miglioramento del saldo strutturale dello 0,3 per cento nel 2018 deriva totalmente dalla riduzione dell'incidenza sul PIL della spesa per interessi; infatti il saldo primario strutturale resta costante al livello dell'anno precedente. Sapete, invece, che l'indebitamento strutturale di quattro decimi nel 2020 è il risultato di un identico avanzo primario strutturale. Quindi mentre per il 2018 sono gli interessi, a medio termine nel 2020 è l'avanzo primario strutturale a determinare il disavanzo strutturale più basso, cioè vicino al sostanziale pareggio di bilancio.

Quanto alla manovra, ovviamente la valutazione risente sempre della presenza di clausole di salvaguardia. Provando a ragionare al netto della sterilizzazione della clausole di salvaguardia, per quanto riguarda le misure espansive, siamo sullo 0,7-0,9 per cento del PIL in ciascun anno, per quanto riguarda invece le risorse di copertura, siamo all'1 per cento del PIL nel 2018 e allo 0,6 per cento nei due anni successivi. Per il 2018, in particolare, sono previste misure che impiegano circa 28 miliardi, a fronte dei quali il decreto-legge n. 148 del 2017 e questo disegno di legge di bilancio recuperano risorse per circa 17 miliardi. Sul versante degli impieghi, per il terzo anno consecutivo l'intervento più rilevante della manovra riguarda l'eliminazione, come accennavo prima, della clausola di salvaguardia relativa all'IVA. Vi è poi tutta una serie di misure di cui parleremo più avanti.

Sul versante delle coperture finanziarie, la parte preponderante per il 2018 è ascrivibile alle entrate (circa il 70 per cento delle risorse). Per quanto riguarda il biennio 2019-2020, innanzitutto c'è, per il 2019, una parziale disattivazione delle clausole di salvaguardia. A tale proposito va notato che rispetto alle cifre contenute nella NADEF, nella quale si prevedeva una disattivazione per il 2019 pari a 11,4 miliardi, ora la disattivazione per il 2019 è scesa a 6,4 miliardi, quindi 5 miliardi in meno. Ovviamente – questo era già previsto – non c'è nessuna disattivazione per il 2020; allo stato attuale il quadro delle clausole tuttora vigenti è 12,5 miliardi nel 2019, 19,1 miliardi nel 2020. Questo è un elemento importante.

A ciò, però, si aggiungono i maggiori effetti delle misure espansive nel 2018, specie relativamente al rilancio degli investimenti, agli esoneri contributivi, alla lotta alla povertà e all'inclusione sociale, e delle misure a favore delle imprese, l'entrata in vigore dell'IRI nel 2019, la proroga e l'ampliamento degli incentivi fiscali legati agli ammortamenti.

Per quanto riguarda invece le risorse, di nuovo c'è un peso prevalente di entrate. Questa è la premessa sul quadro generale.

Volendo fare una valutazione di insieme del quadro che emerge, di nuovo proviamo a ragionare senza le clausole, che peraltro poi vengono via via disattivate. In estrema sintesi, ci troviamo di fronte ad un profilo di entrate decrescenti e di spese crescenti. Le entrate nette aggiuntive, vale a dire la differenza tra maggiori entrate e minori entrate, al netto della sterilizzazione delle clausole, sono pari a 6,4 miliardi nel 2018, a 1,7 miliardi nel 2019 e 1,6 nel 2020. Per quanto riguarda invece le uscite nette (quindi le maggiori spese) abbiamo una maggiore spesa complessiva di 1,6 miliardi nel 2018, di 6,9 miliardi nel 2019 e di 4,2 miliardi nel 2020. Le entrate scendono e le spese crescono, quindi sono profili che, se escludiamo le clausole, portano ad un peggioramento del disavanzo tendenziale, inteso come disavanzo programmatico senza le clausole. Questo chiaramente è, volendo dare una lettura di insieme, un elemento preoccupante e conferma quello che l'UPB ha già detto più volte in queste audizioni, anche negli anni passati: una certa indeterminazione dell'ottica della politica di bilancio nel breve periodo, una prospettiva che si potrebbe definire di corto respiro. Questi elementi minano quindi, in qualche misura, la credibilità dei

conti pubblici a medio termine e di conseguenza anche la prevedibilità del quadro macroeconomico: le nostre previsioni e quelle del Governo a medio termine sono legate a questo quadro di bilancio.

Questo elemento è confermato anche se guardate all'evoluzione del rapporto debito – PIL. Nel periodo 2017-2020 la riduzione cumulata del debito rispetto al PIL è pari a circa otto punti percentuali. Nel documento che lasciamo alla Commissione è contenuta un'analisi più dettagliata in merito. Tale diminuzione è attribuibile quasi interamente all'andamento dell'avanzo primario ma, come abbiamo detto poco fa, l'avanzo primario 2020 dipende crucialmente da quel punto di PIL che deriva dall'aumento dell'IVA.

Va poi aggiunto che in questa diminuzione del rapporto debito – PIL è incorporato anche un programma di privatizzazioni che vale lo 0,3 per cento del PIL per il quale, però, non disponiamo di informazioni sufficienti per valutare se si tratti di un programma realizzabile, quindi anche questo elemento contribuisce a rendere rischioso il quadro programmatico nel medio periodo.

Questa è, in sintesi, la nostra valutazione. Troverete ulteriori dettagli nel documento consegnato alle Commissioni e ne troverete ancora di più nel rapporto sulla politica di bilancio che pubblicheremo entro la fine del mese.

Il capitolo successivo è relativo alla valutazione del rispetto delle regole di bilancio, uno dei compiti dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Per quanto riguarda la regola sul saldo strutturale, e quindi il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, ricordo che la deviazione da tale obiettivo è significativa, a livello annuale, quando c'è una differenza, rispetto all'obiettivo implicito nella regola, di mezzo punto di PIL; poi, però, la deviazione deve essere anche non significativa sul biennio e occorre che questo 0,5 risulti dal dato cumulativo relativo al biennio; quindi, anno per anno, la deviazione media non può andare oltre lo 0,25 per cento. L'obiettivo è a rischio di deviazione significativa nel 2017 in termini annuali. Tale rischio potrebbe ridursi nel caso fossero riviste le stime dell'*output gap* ma questo è un problema annoso su cui non mi dilungo. Per il 2018, assumendo che l'aggiustamento richiesto sia lo 0,3, dimezzato rispetto alla matrice, la regola verrebbe rispettata in termini annuali però, se poi consideriamo il 2017, la somma dei due anni sarebbe a rischio di deviazione.

Per quanto riguarda la regola sulla crescita della spesa, nel 2017 – questo è un elemento di novità per certi versi preoccupante – si evidenzia un rischio di deviazione significativa in termini sia annuali che biennali. Questa valutazione è meno favorevole di quella che emergeva dal DEF in primavera perché, con quei numeri e con la manovrina pari allo 0,2 per cento, la regola sarebbe risultata rispettata. Questo è dovuto sia ad una crescita della spesa complessiva più elevata del previsto sia ad un minore impatto stimato delle misure discrezionali di entrata.

La regola sulla spesa prevede la crescita della spesa al netto di entrate aggiuntive discrezionali: in altri termini, è possibile far crescere la

spesa se però la si finanzia con nuove misure di entrata. Non è semplicissimo capire cosa è accaduto tra la primavera ed oggi. Ad una prima valutazione preliminare, la spesa più elevata del previsto sembra dovuta ai cosiddetti *deferred tax asset*; si tratta di voci trasformate in crediti d'imposta rimborsabili dalle banche. Sono voci che entrano nel bilancio delle banche, in qualche misura al di fuori del controllo del Governo o delle autorità di bilancio.

Per quanto riguarda le misure discrezionali, invece, non siamo ancora in grado di dare una risposta precisa, abbiamo bisogno di ulteriori elementi e contiamo che sia possibile fornire una valutazione più precisa e dettagliata nel rapporto che uscirà a fine mese. Per il 2018, invece, la regola sulla crescita della spesa sarebbe rispettata o mostrerebbe un rischio di deviazione non significativa in termini annuali, mentre in termini biennali resterebbe il rischio della deviazione.

Tutta questa successione di rischi di deviazione a livello annuale e biennale che implicazioni può avere? Ovviamente ciò dipende dalla valutazione che verrà fatta dalle autorità europee. Ricordiamo soltanto che a livello di Unione europea, se venissero confermate a consuntivo deviazioni significative dalle regole numeriche sul saldo strutturale o sulla spesa, è prevista una valutazione complessiva della Commissione europea per verificare il rispetto o meno della parte preventiva del patto di stabilità e crescita. In caso di mancato rispetto sarebbe prevista una procedura per deviazione significativa. Questo è, almeno in linea teorica, un rischio che esiste.

Naturalmente, e lo avevamo già detto nell'audizione precedente, per quanto riguarda invece la regola numerica sul debito questa non viene rispettata con nessuno dei criteri adottabili, però in passato – questa è un'altra cosa che va ricordata – la Commissione ha ritenuto di non aprire una procedura per disavanzo eccessivo per il mancato rispetto della regola sul debito a causa della considerazione di una serie di fattori rilevanti che giustificavano, in qualche misura, il mancato rispetto di tale regola. Tra i fattori rilevanti considerati dalla Commissione vi era il rispetto della parte *ex ante* del Patto di stabilità e crescita che, come abbiamo visto, adesso è a rischio. Questo è quanto possiamo dire a questo stadio.

Per quanto riguarda la manovra, vorrei svolgere alcune considerazioni su singole misure. Naturalmente quello che dirò non è in alcun modo esaustivo dato che il tempo per valutazioni più approfondite non c'è stato. Infatti, come tutti, abbiamo la disponibilità dei testi del disegno di legge solo da una settimana circa. La promessa è che nel rapporto che presenteremo a fine mese troverete maggiori dettagli.

Una delle misure più rilevanti contenute nel disegno di legge è la decontribuzione a favore di giovani e studenti. Una motivazione importante, a nostro giudizio, della misura è il venir meno delle precedenti misure agevolative. Nonostante le condizioni macroeconomiche siano migliorate, i dati relativi ai primi otto mesi del 2017 mostrano un arretramento delle attivazioni nette di occupazione a tempo indeterminato e un aumento significativo di quelle in modalità a termine. È possibile che dopo i picchi

di assunzione incentivati del 2015 inizino a manifestarsi effetti di saturazione o addirittura di riequilibrio a favore di contratti di tipo diverso da quelli a tempo indeterminato. La nuova misura funzionerebbe, in un certo senso, da accompagnamento in uscita dalle decontribuzioni previste per il 2015 e 2016 che andranno ad esaurimento proprio nel 2018. Rispetto alle misure precedenti, la nuova misura ci sembra disegnata con una capacità di *targeting*, cioè di indirizzare, di individuare i beneficiari, maggiore sia rispetto ai lavoratori – una categoria specifica: i giovani studenti mai impiegati prima – sia rispetto ai datori di lavoro – le imprese che non ridimensionano gli organici – tanto prima quanto dopo la fruizione dell'agevolazione. Questi ci sembrano elementi positivi.

Un altro elemento positivo è il carattere permanente dello sgravio (d'ora in poi, per un giovane assunto a queste condizioni, ci sarà per i primi anni uno sgravio di questa misura) che da un lato interrompe la sequenza di interventi di corto respiro e dall'altro rimane coerente con un percorso di graduale riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Un elemento di valutazione concreta che possiamo offrire a livello del tutto preliminare è di quanto diminuisce il cuneo fiscale complessivo sul lavoro riguardo alla misura più ampia come platea, cioè quella che riguarda il 50 per cento di decontribuzione per i giovani di età inferiore ai trent'anni. Considerando un lavoratore dipendente a tempo indeterminato celibe o nubile e senza carichi familiari (stiamo parlando di *under 30*) con una retribuzione pari a quella media di contabilità nazionale prevista per il 2018 (una retribuzione in realtà abbastanza alta per un primo impiego, stimabile in poco meno di 30.300 euro l'anno), il cuneo fiscale del datore di lavoro diminuirebbe tra i 6,2 e i 6,5 punti percentuali del costo del lavoro, a seconda della qualifica professionale del lavoratore e della dimensione d'impresa (in fondo al documento ci sono tabelle che dettagliano questo risultato). Se si considera una retribuzione molto più bassa, pari al 50 per cento di quella media nazionale prevista per il 2018 (poco più di 15.100 euro l'anno, che forse è un termine di riferimento più realistico per questo tipo di assunzioni) si avrebbe una riduzione del costo del lavoro compresa tra il 10,1 e il 10,7 per cento. Si tratta quindi di una misura di un certo peso. In merito all'altra parte, cioè alle misure relative alla decontribuzione totale per studenti al primo impiego dopo non più di sei mesi dal conseguimento del titolo di studio, rinvio al testo della relazione.

Un altro intervento di rilievo è quello realizzato attraverso le misure relative al reddito di inclusione (REI). A tale proposito, il disegno di legge di bilancio interviene sostanzialmente in due modi: estende la platea dei beneficiari e innalza l'importo massimo del beneficio. Per quanto riguarda la platea, gli interventi eliminano qualunque requisito categoriale per l'ammissione al beneficio: a partire dal secondo semestre 2018, vengono aboliti requisiti quali presenza di minori, figli disabili, donne in stato di gravidanza, disoccupati con almeno 55 anni. Questo, viste le finalità dello strumento, è chiaramente un elemento importante e positivo, coerente con l'obiettivo dichiarato di rendere il REI una misura a carattere universale, anche se condizionata alla prova dei mezzi e ad un progetto personalizzato

di attivazione lavorativa ed inclusione sociale. Tuttavia, va notato che l'universalità resta ancora ostacolata dal fatto che l'erogazione del REI avrà per i beneficiari una durata limitata (18 mesi) anche qualora i requisiti e gli elementi di bisogno permanessero ed eventuali rinnovi dovranno seguire un periodo di sospensione di sei mesi. Come dicevo prima, la platea dei beneficiari viene ampliata (la nostra valutazione conferma quella della relazione tecnica; del resto la fonte dei dati è la stessa, sono le dichiarazioni ISEE, quindi è difficile arrivare a valutazioni diverse): si prevede che dello strumento potranno usufruire 700.000 nuclei (circa 1,8 milioni di individui) e 200.000 di questi 700.000 nuclei costituiscono l'ampliamento di cui dicevo.

Un altro elemento da considerare è quanto questa misura risponda all'obiettivo dichiarato di contrasto della povertà assoluta: in estrema sintesi, è un passo nella direzione giusta ma siamo ancora lontani dall'obiettivo. La platea dei nuclei beneficiari del REI rappresenta circa il 44 per cento di quella dei poveri assoluti registrati dall'Istat nel 2016. Nell'ipotesi che usufruiscano del REI esclusivamente i nuclei considerati in povertà assoluta secondo il criterio ISTAT, il che non è scontato, perché la soglia di povertà ISTAT è valutata in termini di consumo, mentre per il REI le soglie di povertà sono definite in termini di reddito, in base alla nozione ISEE, in cui pesa anche in qualche misura il patrimonio. Come accennavo all'inizio, c'è anche un aumento dell'importo, che naturalmente è differenziato per livello di reddito e per tipologia di famiglia. L'importo massimo (riferito ad una famiglia di cinque componenti, poi nel testo troverete qualche dettaglio anche su altri tipi di nuclei familiari) è stato aumentato da circa 485 a 534 euro mensili. Una prima domanda da porsi è se per effetto di questa misura cambia il numero dei poveri: la risposta è no, perché l'importo è inferiore alla soglia della povertà, quindi i poveri sono numericamente gli stessi, ma naturalmente sono un po' meno poveri. Questo si può misurare con il cosiddetto *poverty gap* (la distanza media dei poveri dalla soglia di reddito che li definisce poveri), che passerebbe dall'attuale 20,7 al 10,9 per cento, con un miglioramento di circa 10 punti. Mi pare che la valutazione di questa misura non possa che essere positiva, anche se naturalmente nell'ottica che siamo ancora distanti dall'obiettivo. Si comincia però a vedere, all'interno del sistema di sicurezza sociale italiano, l'affermazione di una misura di carattere universale che riguardi i poveri senza aggettivi, quindi che superi una caratteristica fondamentale e negativa del sistema italiano che è quella di segmentare la povertà, prevedendo misure e prestazioni particolari per singole categorie di poveri. Questo è un elemento peculiare del sistema italiano rispetto alla maggior parte dei sistemi europei e di altri Paesi avanzati.

Un'altra serie di misure importanti dal nostro punto di vista riguarda il contrasto all'evasione fiscale. Sono misure importanti anche perché, come dicevamo prima, ad esse è affidato un compito importante nell'equilibrio di bilancio annuale e a medio termine. La misura più rilevante ed interessante è l'introduzione della fatturazione elettronica obbligatoria a partire dal 2019, che riguarda i rapporti *business to business*, cioè i rap-

porti tra imprese. Questo rappresenta, dal nostro punto di vista, un miglioramento potenzialmente molto rilevante degli strumenti che mirano a ridurre l'evasione senza consenso tra i due contraenti. Elemento determinante della misura è la condizionalità di poter considerare nelle liquidazioni periodiche e nelle dichiarazioni IVA, ai fini del pagamento della compensazione dell'imposta, soltanto gli importi effettivamente risultanti telematicamente via fatturazione elettronica. In pratica, io cliente non posso scaricare una fattura se questa fattura non è presente nel sistema, se il fornitore non l'ha trasmessa al sistema. Questo è, secondo valutazioni generalizzate, un elemento importante. Nel caso del Portogallo, dove è stato introdotto qualcosa del genere, questa misura ha avuto un effetto molto importante con una crescita del gettito IVA a due cifre negli ultimi anni.

Naturalmente, come spesso accade per questo tipo di interventi, il diavolo è nei dettagli. Senza ulteriori attenzioni una misura del genere potrebbe avere addirittura effetti controproducenti: faccio emergere fatture che prima non emergevano, questo mi costringe, come cliente, a scaricare queste fatture, mi si riducono i margini e c'è una perdita di gettito. Naturalmente questo esito, dal punto di vista concettuale, si può evitare con almeno due misure possibili: la prima, che è fondamentale ovviamente, è che vi sia una qualche misura analoga per quanto riguarda l'ultimo stadio, cioè il consumo finale, la vendita al consumatore finale. Da questo punto di vista, sarebbe importante l'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica e quello di comunicazione dei corrispettivi scontrini per i soggetti non tenuti all'emissione della fattura, anche se questo, naturalmente, comporterebbe costi di adempimento per questi soggetti. Un altro elemento importante potrebbe essere la considerazione, nella fase di valutazione da parte dell'Agenzia – quindi nella fase di accertamento – della stabilità dei margini di ricavo. L'esito negativo che paventavo prima, di arrivare ad avere addirittura una perdita di gettito, significa che crescono i costi ma i ricavi restano gli stessi. Dovrebbe quindi essere cruciale la valutazione relativa ai margini di ricavo, che non dovrebbero cambiare.

Per quanto riguarda l'ultima fase, quella del consumo finale, anche un restringimento degli attuali limiti all'uso del contante contribuirebbe in modo significativo a controllare l'evasione con consenso. Ciò che abbiamo detto vale per l'evasione senza consenso. Può sempre accadere che, davanti a misure del genere, ci sia una quota di contribuenti che decidano semplicemente di colludere e di mettersi d'accordo. Tuttavia, nell'insieme, ci sembra una misura interessante.

Rispetto, invece, al discorso relativo all'impatto di queste misure sugli equilibri di bilancio, va fatta una qualificazione sempre necessaria in questi casi: gli effetti di gettito, sono difficilmente controllabili valutati *ex ante* ma anche *ex post*. Per interventi di contrasto all'evasione, una valutazione resta molto complessa da fare e comunque molto incerta.

Un'altra misura importante è quella che riguarda il pubblico impiego. C'è una ripresa delle assunzioni, oltre il rinnovo dei contratti. Molto brevemente, il contesto in cui si inserisce questa ripresa delle assunzioni, ov-

vero cosa è accaduto al pubblico impiego negli ultimi 10-15 anni. C'è stata una diminuzione di circa il 10 per cento rispetto al 2002. Oggi siamo, in termini di unità di lavoro convenzionali, cioè a tempo pieno, a circa 3,4 milioni. Può essere interessante capire in quali settori si è ridotto maggiormente, in questi anni, il numero dei lavoratori e, a fronte di questo dato, valutare la composizione delle nuove assunzioni.

PRESIDENTE. Ad esempio in Senato, dove è aumentata la spesa previdenziale ed è crollata quella per i dipendenti.

PISAURO. Le statistiche, però, non contengono un dato autonomo per il Senato. Tra il 2009 e il 2015 le riduzioni di personale hanno riguardato tutti i comparti di contrattazione. Il gruppo numericamente più rilevante – istruzione e ricerca – ha mantenuto livelli occupazionali sostanzialmente stabili rispetto al 2009. Gli altri comparti importanti hanno subito ridimensionamenti importanti: meno sei per cento il Servizio sanitario nazionale e il comparto sicurezza e almeno il doppio, almeno il 12 per cento in meno, per i principali enti dello Stato e delle amministrazioni locali. Per il comparto Ministeri la riduzione ha raggiunto il 14,5 per cento. In questo contesto vanno valutate le misure introdotte.

Aggiungo due rapide considerazioni, la prima della quali è relativa alla spesa per investimenti pubblici. Il bilancio interviene nella spesa per investimenti pubblici in particolare rifinanziando il Fondo per il rilancio degli investimenti per il quale l'incremento degli stanziamenti di competenza del bilancio dello Stato è 940 milioni nel 2018, 1 miliardo e 940 milioni nel 2019 e 2 miliardi e mezzo nel 2020. Ovviamente questi dati non corrispondono alla spesa che si attiverà nell'anno. I 940 milioni previsti per il 2018, in termini di effetto sulle amministrazioni pubbliche, quindi spesa effettiva, diventano 170, i due miliardi del 2019 diventano un miliardo e 100 milioni, e i due miliardi e mezzo del 2020 diventano un miliardo e 400 milioni. Comunque, anche questo si inserisce in un quadro in cui gli investimenti pubblici, come sappiamo, sono diminuiti in misura importante e le indicazioni per l'anno in corso mostrano una riduzione anche nel 2017 della spesa per investimenti pubblici.

PRESIDENTE. A consuntivo si spende meno di quello che si stanZIA.

PISAURO. Si spende molto meno di quello che si stanZIA.

Accanto al rifinanziamento del Fondo cui accennavo prima vi sono anche due interventi che sostengono la spesa per i Comuni complessivamente per quattro miliardi diluiti su un arco di tempo di dieci anni. Ciò riguarda trasferimenti per interventi di messa in sicurezza degli edifici del territorio, ampliamento e prolungamento della possibilità di finanziare gli investimenti mediante spazi finanziari in deroga alla regola del pareggio. Va detto che non è chiaro quali siano gli effetti che anche questa misura potrà avere sulla spesa effettiva perché se si guarda al quadro attuale dei Comuni si nota un fenomeno di *overshooting*, vale a dire che risulta

un avanzo maggiore rispetto all'obiettivo di saldo richiesto, quindi sembra che il vincolo di bilancio non morda. Aggiungere ulteriori risorse non è detto che poi si traduca in spesa effettiva.

Infine, per quanto riguarda le misure sulla finanza locale che riguardano, per le Regioni, l'attenuazione degli effetti delle manovre previsti a legislazione vigente mediante sostituzione solo parziale di tagli e trasferimenti con obbligo di esposizione di avanzi in deroga alla regola del pareggio, per le Province e Città metropolitane vengono reintegrati parte dei trasferimenti soppressi da precedenti manovre e per i Comuni vengono concessi, come accennavo anche prima, risorse e spazi finanziari in deroga alla regola del pareggio per incentivare gli investimenti. Valutazione *flash*: va tutto bene, tuttavia bisognerebbe notare che la manovra in esame fa affidamento su disposizioni che prevedono l'obbligo di esporre avanzi abbassandoli o concedono spazi di disavanzo. Sembra, quindi, un po' in contraddizione rispetto a quella che dovrebbe essere l'idea guida dell'assetto della finanza degli enti regionali e locali, cioè la finalità principale della riforma del pareggio di bilancio: definire una regola di finanza pubblica – il pareggio – stabile, tale da consentire una programmazione di medio termine da parte degli amministratori locali e una loro responsabilizzazione rispetto agli obiettivi, più che misure annuali che in qualche modo spostano l'ammontare di risorse. Se c'è bisogno di più risorse, queste devono essere prevedibili da parte degli amministratori locali e avere una certa stabilità. Da questo punto di vista, va rimarcato che anche la proroga per il 2018 della sospensione dell'efficacia degli aumenti dei tributi locali, che non ha effetti di finanza pubblica, tuttavia va nella stessa direzione di incidere sull'autonomia finanziaria degli enti locali, quindi in fin dei conti incide sulla loro capacità di fare un bilancio.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Pisauro per la sua ampia esposizione.

MARCHI (PD). Ringrazio il dottor Pisauro per tutte le valutazioni che ha messo a nostra disposizione. Parto dalle ultime questioni: quelle della finanza locale e regionale. È chiaro che questa legislatura consegna alla prossima tutto il problema delle autonomie finanziarie e anche quello di qualche riordino, come quello delle Province. Mi interesserebbe capire se a vostro giudizio, tenendo conto anche che nel 2019 non ci sarà più il contributo richiesto alle Province dal decreto-legge n. 66 del 2014, stante le attuali funzioni, la situazione non possa diventare insostenibile per quanto riguarda le Province.

Vorrei avere un vostro giudizio anche sulla sanità, perché a me sembra che se da un lato c'è un aumento del Fondo destinato, c'è tutto il contratto a carico del Servizio sanitario nazionale e quindi una buona parte di quell'aumento verrà assorbito da quello. Sono poi da valutare gli effetti di altri fattori degli ultimi anni, come quelli relativi ai vaccini e ai nuovi farmaci.

Mi è chiaro il discorso sull'avanzo: sostanzialmente si destinano delle risorse alle Regioni ma si dice loro che devono anche fare un avanzo, il contributo che devono dare viene ridimensionato, ma in quella forma. Non ho capito invece dove sarebbe prevista la possibilità di disavanzo. Vorrei una maggiore chiarezza su questo punto.

C'è poi una questione che già da ieri ponevo e su cui mi dovrà rispondere la Ragioneria, su cui la Corte dei conti non mi ha risposto, relativamente alla cedolare secca del 10 per cento per le locazioni. Negli allegati alla Nota di aggiornamento del DEF si dice che sostanzialmente si è recuperata una parte rilevante di evasione quantificabile quasi in un miliardo, dopo di che questa misura del 10 per cento viene prorogata, e per farlo si dice che è necessaria una copertura di 120 milioni. A me pare che se non la si proroga si rischia di fare un passo indietro rispetto al recupero, cioè che un 15-20 per cento di quel miliardo torni nel sommerso (si tratta di 150-200 milioni) e se non si prende spunto anche dai risultati che si sono ottenuti in certi campi per dire che a quel punto non c'è bisogno, per la proroga, di un ulteriore finanziamento, rendiamo complicati tutti i meccanismi. Per di più, da lì, poiché sono stati appostati circa 20 milioni, potrebbero venire coperture per allargare questa misura ad altri campi – certo limitati – ad esempio al settore del commercio, come qualche forma di innovazione per nuove attività di giovani nei centri storici. In questo caso, più che ridurre l'evasione, forse si potrebbe aiutare un settore che comunque ha avuto difficoltà e questo è uno dei costi che potrebbero essere ridotti per quell'attività.

PALESE (*FI-PdL*). Il Presidente dell'UPB ha confermato quello che aveva detto sul DEF e cioè che in pratica la legge di stabilità conferma che noi avremo un problema a medio termine rispetto all'impostazione generale, con scostamenti significativi. Ribadisce questa situazione in maniera analitica anche nella relazione che ha esposto e per la quale lo ringraziamo. La domanda secca che pongo al presidente Pisauro è cosa pensa delle pensioni e della previdenza, perché l'organismo che istituzionalmente si interfaccia, al di là di tutto il resto, con l'Unione europea rimane l'UPB. È essenziale quindi il giudizio e l'indirizzo che può dare dal punto di vista tecnico-contabile. Per questo le chiediamo di esprimersi in maniera secca rispetto a questa situazione, perché un conto è la parte tecnico-contabile, un altro conto sono il tavolo, le richieste, le rivendicazioni, i criteri in base ai quali dovrebbero essere individuate le categorie usuranti e tutto il resto. A noi, in questa sede, interessa la parte tecnico-contabile.

GUERRIERI PALEOTTI (*PD*). Vorrei porre due temi. Il primo riguarda il giudizio di UPB sui rischi della manovra. Proprio con Banca d'Italia, nella precedente audizione, abbiamo convenuto come questo del percorso di riduzione credibile dello *stock* di debito sul PIL sia un parametro fondamentale per la reputazione del nostro Paese. Alla domanda alla Banca d'Italia su quanto poi sia credibile questo percorso che viene delineato nella Nota d'aggiornamento e poi ribadito nella legge di bilancio, la

risposta è stata che, sebbene vi sia qualche maggiore gradualità, è un percorso credibile. La maggiore gradualità è rappresentata dall'avanzo primario in questa Nota d'aggiornamento. Adesso però voi inserite una valutazione che suscita qualche preoccupazione ulteriore, ovvero che in realtà, dietro a questa maggiore gradualità dell'avanzo primario, ci sia la fragilità delle coperture che giustificano l'avanzo primario, in gran parte basato su clausole di salvaguardia che rientrano nella strategia di questa maggioranza e di questo Governo. La domanda è se questo sia preoccupante, perché questo vostro rapporto non lo leggeremo solo noi, ma lo leggeranno attentamente anche altri e questo rapporto lancia il messaggio che questo parametro fondamentale, questo *trend* è tutt'altro che rassicurante. Dobbiamo leggerlo così?

Vengo rapidamente alla seconda domanda. Voi siete forse quelli che più di ogni altro ci aiutano a districarci in questa specie di vera e propria scienza delle regole europee, perché com'è noto ci vorrebbero per lo meno un dottorato di ricerca e mezzo per potersi orientare, a parte il fatto che ormai siamo abituati, purtroppo, a muoverci su questo filo teso tra il rispetto dei vincoli europei e i vari «ma». Sappiamo che ci sarà un tavolo di negoziato per ripensare il governo di tutte queste cose, anche in base all'esperienza di questi ultimi tre anni e quindi della lettura di queste regole. Sappiamo, inoltre, che la richiesta di non incorporare il Fiscal compact in realtà non servirà a niente, perché le regole non sono nel Fiscal compact ma nei precedenti *six pack* e *two pack*, quindi anche qualora non si incorporasse il Fiscal compact, queste regole resterebbero tutte, comprese – appunto – quelle del Fiscal compact. Anche se il Fiscal compact venisse eliminato non servirebbe a niente perché queste sono le regole precedenti.

La mia domanda, dunque, è la seguente: che cosa suggerireste per un attore come l'Italia che si siede a questo tavolo? Infatti, se queste regole rimarranno complicate, poco trasparenti e con evidenti incompatibilità tra l'uno e l'altro criterio, ciò, evidentemente, non gioverà a nessuno. Potreste formulare un vostro suggerimento? Su cosa dovremmo puntare, fatto salvo il fatto che il Fiscal compact è un falso obiettivo?

LEZZI (M5S). Signor Presidente, ringrazio molto il dottor Pisauro per la sua esaustiva relazione. Anche a me sembra che la parte più interessante sia quella iniziale che riguarda le clausole. Infatti, proprio durante l'audizione con Bankitalia, c'è stata una collega del Partito Democratico che ha definito il timore dell'aumento delle aliquote IVA quasi una *fake news* che si ripete ad ogni autunno, quando invece noi del Movimento 5 Stelle abbiamo subito attenzionato la questione nel momento in cui venne posta in maniera così significativa. Mi riferisco alle clausole che vennero previste dal Governo Letta e che poi, con il Governo Renzi, divennero sicuramente più significative.

Ora, da quello che ho ascoltato, mi sembra di aver capito piuttosto bene che comunque noi rischiamo di non rispettare le regole europee che adesso, finalmente, in questa sede vengono definite anche da parte

della maggioranza poco trasparenti e difficili da rispettare. Fino adesso, infatti, si è sempre detto, durante la discussione di ogni DEF, di ogni Documento di programmazione e di ogni legge di stabilità o di bilancio che l'Italia avrebbe rispettato le regole perché sulle regole bisognava fondare la nostra credibilità. Adesso si stanno mettendo in dubbio le regole quando, fino a pochi mesi fa, noi eravamo i detrattori delle regole che volevano fare un po' quello che gli pare.

Quello che ho ascoltato adesso mi fa temere che il prossimo Governo, già nel DEF della prossima primavera, malgrado tutte le promesse fatte finora, se vorrà davvero rispettare le regole, comunque dovrà dare per certo l'aumento dell'IVA e quindi far scattare le clausole di salvaguardia. È così o lei ritiene che vi siano margini per cui sia davvero possibile fare qualcosa senza rinviare ancora il problema, perché farlo è stato immaturo, irresponsabile ed incompetente a mio avviso, visto che, dal 2013 in poi, tale problema si è trasformato in una valanga, un macigno che ci portiamo dietro e che ci impedisce di agire?

Tra l'altro, questa legge di bilancio parla molto chiaro: non ci sono investimenti. Poi, anche nella parte relativa al lavoro, lei stesso, nella sua relazione, qualche riga dopo, come mi faceva osservare la mia collega senatrice Bulgarelli, parla di un aumento del cuneo fiscale di fatto rispetto alla normativa vigente. In pratica non viene fatto nulla e tutte le promesse che sono state fatte non possono essere mantenute proprio perché siamo ingabbiati dalle clausole di salvaguardia che sono diventate un macigno.

Le chiedo, quindi, se lei ritiene che il prossimo Governo, già nel prossimo DEF, possa avere credibili possibilità di bloccare tali clausole di salvaguardia.

PISAURO. Per quanto riguarda la questione delle Province, una valutazione di primo impatto è che gli interventi non sembrano sufficienti a fornire alle Province le risorse necessarie. A tale quesito, però, potremo rispondere con maggiore certezza e maggiore fondatezza nei prossimi giorni. Potrei farlo anche personalmente o inviando una risposta alla Commissione.

Mi è stato chiesto, inoltre, dov'è la possibilità più alta di disavanzo. Sicuramente riguarda i Comuni che presentano spazi di disavanzo per 3,2 miliardi distribuiti su un arco di sei anni, dal 2018 al 2023. Era questo l'elemento cui facevo riferimento nel mio intervento.

La domanda successiva riguardava la sanità. Il Fondo sanitario nazionale non compare, a meno che non ci sia sfuggito in questo disegno di legge di bilancio. È confermata l'evoluzione del Fondo prevista dalla normativa vigente. Questo fa sorgere il dubbio di quale sarà il Fondo sanitario nazionale per il 2020, lo stesso del 2019 presumibilmente, o ci dovrà essere un altro intervento. È evidente che il rinnovo del contratto comporta un aggravio dei costi del sistema sanitario ma questo vale non solo per il sistema sanitario ma per tutta l'area delle amministrazioni locali. Vi è uno stanziamento per il rinnovo dei contratti relativi allo Stato mentre, invece, il rinnovo dei contratti di tutti gli enti esterni allo Stato

dovrà essere finanziato con risorse proprie che provengono anche da quelle eventualmente appostate, anche se non a questo fine specifico. Non vi è dubbio che questo aspetto renda la situazione della sanità più complessa e più difficile.

L'ultima domanda che faceva l'onorevole Marchi riguarda la cedolare secca. Qui devo confessare la mia ignoranza. Comunque i miei colleghi potranno eventualmente rispondere.

Per quanto riguarda la domanda dell'onorevole Palese che vuole sapere cosa penso delle pensioni, dal punto di vista delle tendenze di lungo periodo è chiaro che si possono fare tutti gli interventi che si vogliono, poi però si devono trovare risorse sostitutive perché il quadro dei conti è quello che è e prevede una spesa pensionistica comunque in crescita, in quota di PIL, nei prossimi anni, anche a legislazione vigente, senza modifiche, il che, peraltro, non è sorprendente se il numero di anziani aumenta o questi consumano di meno *pro capite* oppure, se mantengono lo stesso consumo *pro capite* in quota di PIL, dovrà aumentare anche la spesa pensionistica. Mi sembra difficile immaginare che non sia così. Detto ciò, la questione della speranza di vita è importante nel senso che noi, come nella maggior parte dei casi, abbiamo un sistema in cui il calcolo della pensione è costruito su un'attesa di vita media. Quindi, implicitamente, un sistema così fatto ridistribuisce da quelli che hanno una speranza di vita più bassa a quelli che la hanno più lunga. Nel caso specifico, chi sono coloro che hanno una speranza di vita più bassa e chi quelli che la hanno più lunga? C'è una letteratura internazionale e anche italiana su questo che è un dato ben noto. La speranza di vita aumenta all'aumentare del reddito (i ricchi vivono di più), all'aumentare del titolo di studio (i più istruiti vivono di più), e anche in funzione della condizione professionale. Mi aspettavo una domanda del genere, quindi giusto per farvi un esempio, un'indagine degli anni Ottanta riportata in un articolo accademico rivela che gli uomini della classe d'età 65-74 anni con meno di 12 anni di istruzione scolastica hanno, rispetto agli altri, una mortalità più alta del 65 per cento, quindi i differenziali sono importanti.

Sempre per l'Italia, la speranza di vita all'età di sessant'anni per quelli che occupano una posizione nella scala professionale bassa, quindi *blue collar*, cioè operai, è di tre volte inferiore a quella dei *top manager*, cioè dei dirigenti. Non c'è dubbio che questo elemento vi sia. Chiaramente oggi lavoriamo con la media, ma se vogliamo ragionare considerando il sistema previdenziale isolatamente e cominciamo ad esplodere questa media prendendo dati più di dettaglio, bisognerà che per qualcuno la speranza di vita aumenti e per qualcuno diminuisca, cioè che la media sia in qualche modo mantenuta. Questo vorrebbe dire che quelli come tutti noi qui presenti andranno in pensione ancora più tardi. Il sistema attuale ridistribuisce dai poveri ai ricchi, non c'è dubbio che sia un sistema regressivo, quindi rimane aperta la discussione su come si possa fare. C'è poi l'elemento di genere.

ZANONI (PD). L'ammontare delle pensioni delle donne è notevolmente molto più basso.

PISAURO. Senza dubbio è così, ma qui si può fare un ragionamento su cosa sia successo nel corso della vita attiva che giustifichi questa differenziazione. Per quanto riguarda i rischi della manovra, il senatore Guerrieri Paleotti chiedeva se l'avanzo primario 2020 è basato su elementi che hanno una certa fragilità.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). I rischi fatali.

PISAURO. Non so se siano fatali, comunque la risposta è sì, è quello che noi notiamo. Anche per dare un altro elemento sintetico, se escludiamo le clausole, la successione dei disavanzi nominali (senza considerare quello strutturale) che – ricordo – oggi parte da 1,6 e arriva a 0,2, sarebbe 1,6 nel 2018, rimarrebbe 1,6 nel 2019 e arriverebbe a 1,2 nel 2020. Questo sarebbe il quadro, basta aggiungere l'ammontare delle clausole di IVA ancora in vigore.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Potrebbe andare molto peggio, dopo le elezioni si vedrà.

PISAURO. Quanto ai suggerimenti al Governo italiano, l'UPB non dà suggerimenti. Quanto alla questione della complessità delle regole, le regole sono indubbiamente complesse (facendo riferimento anche alla domanda della senatrice Lezzi) ma sono diventate via via sempre più complesse anche per rispondere ad un'esigenza di flessibilità delle regole stesse, questo va detto. Possono essere state disegnate male, possiamo avere le opinioni personali più varie, che non è questa la sede per esporre, ma comunque una parte della storia ha a che fare con regole che sono complesse per esigenze di flessibilità. Faccio solo un esempio. Tutto quel racconto che facciamo tutte le volte, per cui c'è il rischio di una deviazione significativa (0,5 e così via), se ci riflettiamo un attimo è una cosa un po' curiosa. C'è una regola che dice che la spesa l'anno prossimo deve crescere di «x», tenuto conto di diversi fattori. Se però invece che di «x» la si fa crescere di più, si ha un margine di tolleranza che è dello 0,5 per cento l'anno e dello 0,25 per cento in media su due anni. Ci si aspetterebbe, logicamente, che questo margine di tolleranza venisse esercitato *a posteriori*: si fa un programma che fa crescere la spesa di «x», poi le cose possono andare diversamente. Il problema è che l'interpretazione che poi è stata data non dall'Italia, ma a livello europeo, è stata quella di una incorporazione già *ex ante*. Se l'obiettivo è «x», anche se l'obiettivo dichiarato non è «x» ma «x,05», va bene. Poi è chiaro che mettendoti esattamente al margine superiore dell'ammissibilità, basta poco per oltrepassarlo.

Su quali dovrebbero essere le regole, posso rispondere solo con un'opinione personale, essendo uno dei compiti dell'UPB quello di valutare il rispetto delle regole e non considerare se siano giuste o sbagliate. Penso,

come abbiamo già in parte detto nella scorsa audizione, che in un contesto in cui immaginiamo che il quadro macroeconomico futuro sia relativamente favorevole, in confronto a quello che abbiamo visto negli ultimi anni: abbiamo un quadro macroeconomico che nelle previsioni sconta una crescita del PIL nominale intorno al 3 per cento. Ricordo che con una crescita del PIL nominale (compresa l'inflazione) intorno al 3 per cento, che è qualcosa che non vediamo ormai da dieci anni, non sarebbe neanche necessario il pareggio per avere la diminuzione del debito in rapporto al PIL in coerenza con la regola sul debito. In condizioni normali, cioè di crescita intorno al 3-3,5 per cento nominale, la regola più stretta è il pareggio, non quella sul debito. Se dovessimo dare un suggerimento, sarebbe che nella prossima legislatura occorrerebbe un piano di legislatura credibile che tenesse dentro un quadro macroeconomico credibile e anche un percorso di rientro credibile, che non fosse quindi eccessivo come lo sono molti dei piani, che mettesse da parte eventualmente – arriveremo adesso anche alla questione dell'IVA – clausole di salvaguardia a futura memoria e che si impegnasse a seguire un percorso credibile di riduzione del rapporto debito-PIL.

PRESIDENTE. Un percorso in cui la crescita sia superiore al tasso d'interesse.

PISAURO. Sì, se lo è meglio ancora. Credo che una credibilità da questo punto di vista sarebbe ben accetta, al di là della questione fra pareggio strutturale o leggero disavanzo strutturale. Questo credo che si possa dire. Se entrassimo in quest'ottica, si potrebbe semplificare molto e arrivare ad un'attenzione alla spesa non ciclica, quindi la variabile cruciale diventerebbe tenere sotto controllo la spesa non ciclica, ma temo che bisognerebbe tenere ferme le entrate, non riesco a vedere altri spazi. Ripeto che mi sto spingendo su valutazioni personali.

Alla senatrice Lezzi vorrei dire che non abbiamo detto che aumenta il cuneo fiscale, ma semplicemente osservando i dati della manovra esposti dal Governo, vediamo che le misure di copertura hanno in gran parte natura di entrate.

Buona parte di questo è legato però a misure di recupero dell'evasione.

LEZZI (M5S). Io sto parlando della decontribuzione.

BULGARELLI (M5S). Degli incentivi.

LEZZI (M5S). Se legge il rapporto, c'è scritto che comunque, rispetto alla legislazione vigente, questa nuova legge di bilancio aumenta il cuneo fiscale.

PISAURO. Nel dettaglio è vero, però dobbiamo leggere tutto. Sono previste due misure (io sono stato veloce nell'esposizione), cioè la misura

che riguarda il 50 per cento di decontribuzione (di cui vi ho dato dei numeri) e la misura che riguarda il 100 per cento della decontribuzione per i giovani che sono a meno di sei mesi dal conseguimento del titolo di studio. In tal caso, viene abrogata la norma attuale che prevede un tetto massimo più alto, non 3.000 ma 3.250 euro, quindi, da questo punto di vista, chiaramente è così. La somma dei due, tuttavia, non porta a questo risultato.

Vi è poi un altro elemento che va considerato. Non direi, se dovessi fare una valutazione d'insieme, che anche questo mezzo aumenta il cuneo nel senso che la misura preesistente era transitoria, cioè aveva una scadenza, ed è stata sostituita con una che non scade. Contemporaneamente se n'è aggiunta un'altra, quella che riguarda il 50 per cento di decontribuzione, e si è abbassata la soglia della prima. Direi che nell'insieme tutta questa costruzione riduce il cuneo fiscale.

LEZZI (M5S). Si dovrebbe valutare, però, anche il fatto che queste decontribuzioni provengono dall'abrogazione di una norma strutturale che era in vigore. Il percorso di decontribuzione nasce a fine 2014 con la prima legge di stabilità del Governo Renzi che però cancella la legge n. 407 del 1990 che prevedeva uno sgravio contributivo per gli oneri INPS ed INAIL al 100 per cento al Sud, per tutte le imprese artigiane su tutto il territorio nazionale, e al 50 per cento per il territorio del Nord. Sicuramente, considerando la nuova riduzione – allora non c'erano né tetti di spesa, né di età – è corretto dire che questa maggioranza ha aumentato il cuneo fiscale. Questo è poco ma sicuro. Questo volevo dire. Ora magari torniamo sull'IVA.

PISAURO. Se si guarda il complesso delle risorse utilizzate a questo fine, la valutazione relativa agli anni presi in considerazione è che sono aumentate.

LEZZI (M5S). Quella valeva un miliardo.

PISAURO. Comunque su questo punto possiamo tornarci.

Per quanto riguarda la domanda relativa ai margini per evitare l'aumento dell'IVA, è davvero una domanda di politica di bilancio. I margini ci sono sempre, nel senso che – anche se così darò una risposta non soddisfacente – è evidente che aumentando altre entrate o diminuendo spese, è possibile evitare l'aumento dell'IVA.

PRESIDENTE. L'importante è che poi ci si accontenti di fare 1,6 o 1,2.

PISAURO. Esatto. Oppure ci sarà un disavanzo più alto.

LEZZI (M5S). Il mio discorso, però, era legato alle regole.

PISAURO. Sì ma noi non sappiamo quale sarà l'evoluzione. Con le regole attuali non c'è margine se non compensadola. Quindi è chiaro, se mi si chiede se il futuro Governo sarà vincolato da questo quadro, visto dall'esterno non posso che dire che temo di sì.

PRESIDENTE. Tutti sono vincolati da quello che è venuto prima.

LEZZI (M5S). Sì, ma non sono *fake news*.

ZANARDI. Vorrei aggiungere una considerazione in risposta alla domanda dell'onorevole Marchi sulla cedolare secca, rimandando, anche in questo caso, ad un approfondimento nel rapporto che pubblicheremo a breve.

La cedolare, come tutti gli strumenti di incentivo, ha ovviamente due componenti: una componente che incentiva l'emersione di comportamenti desiderabili, in modo particolare di base imponibile in questo caso, e una che costituisce il cosiddetto peso morto, cioè il fatto che riconosciamo una sorta di riduzione di peso fiscale a coloro che comunque avrebbero adottato spontaneamente quei comportamenti.

La difficoltà, all'interno di queste misure, è separare queste due componenti per dare una valutazione complessiva sull'efficienza di questi strumenti. È un esercizio complicato perché implica il fatto di avere una sorta di controfattuale, cioè di prevedere cosa sarebbe successo in assenza di queste misure.

Ricordo soltanto, nel caso specifico della cedolare, che c'è un interessante e recente approfondimento, fatto peraltro dal Dipartimento delle finanze, in cui si evidenzia che la cedolare in un certo senso funziona male da questo punto di vista perché il peso morto è preponderante rispetto all'effetto di emersione. Qualche riflessione sul disegno di questa misura è probabilmente opportuna.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro contributo ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14.

