

# Corte dei conti - audizione dei rappresentanti della Corte dei conti sul documento di programmazione economico-finanziaria - Dpef- per gli anni 2007-2011

**Autore:** Francaviglia Rosa

**In:** Diritto amministrativo

Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011, ai sensi dell'articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-bis del regolamento del Senato, l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti.

Do la parola al presidente Francesco Staderini, al quale chiedo di consegnare un eventuale documento scritto, in modo da distribuirlo ai colleghi.

FRANCESCO STADERINI, Presidente della Corte dei conti. Vorrei rivolgere, innanzitutto, un saluto ed un augurio di buon lavoro ai componenti delle due Commissioni bilancio, con l'auspicio di poter continuare e, se possibile, anche incrementare quella collaborazione che la Corte dei conti ha dato nella scorsa legislatura.

Due settimane fa, in occasione della parifica del rendiconto generale dello Stato per il 2005, la Corte ha reso note le proprie valutazioni sullo stato dei conti pubblici e ha indicato alcune linee guida intese a ricostituire un più stabile equilibrio di finanza pubblica e, in particolare, un consistente avanzo primario. Nelle «Considerazioni generali» della relazione sul rendiconto, alle quali rinvio per una più puntuale esposizione, si precisano le raccomandazioni che la Corte ritiene di proporre con riguardo ai principali comparti della spesa pubblica: la spesa statale di funzionamento delle amministrazioni, il pubblico

impiego, la spesa degli enti territoriali, la spesa sanitaria e la finanza previdenziale.

Mi limiterò, di conseguenza, ad integrare quelle considerazioni con un breve commento al documento di programmazione 2007-2011, che offre l'occasione sia per un aggiornamento delle stime di preconsuntivo per l'anno in corso sia per valutazioni sul percorso di risanamento dei conti pubblici (questa volta proiettato sull'arco temporale dell'intera legislatura).

Come di consueto, in ragione dei propri compiti istituzionali, la Corte concentra le osservazioni rese in sede di audizione sul tema specifico della finanza pubblica, non ritenendo di intervenire su argomenti più prettamente connessi all'analisi economica, che pure rivestono un ruolo fondamentale nella strategia del DPEF: il sostegno della crescita economica, il recupero delle competitività, il rilancio delle aree depresse.

Nell'arco di poco più di tre mesi le valutazioni ufficiali sull'andamento dei conti pubblici nel 2006 hanno registrato variazioni di non poco rilievo.

All'inizio di aprile la Relazione trimestrale di cassa (RTC) aveva rivisto i conti per il 2006 alla luce dei risultati definitivi per il 2005. Ne è derivato un quadro con i seguenti indicatori fondamentali: indebitamento/PIL pari al 3,8 per cento del PIL; avanzo primario pari allo 0,6 per cento del PIL; debito pubblico pari al 108 per cento del PIL (in assenza di dismissioni mobiliari).

Tali valori erano condizionati, nelle valutazioni della RTC, alla piena realizzazione degli effetti di contenimento definiti con la finanziaria e stimati in circa 20 miliardi di euro (pari all'1,4 per cento del PIL).

La due diligence, disposta dal nuovo Governo e resa nota ai primi di giugno, rilevava fattori di criticità che comportavano una revisione peggiorativa del quadro di finanza pubblica per il 2006: il rapporto indebitamento/PIL era stimato in crescita, con una «forchetta» compresa tra il 4,1 e il 4,6 per cento.



primi mesi del 2006 erano quasi annullati dal previsto mancato gettito del concordato), il DPEF stima maggiori entrate per 11,5 miliardi, dei quali circa 8 miliardi di entrate tributarie e contributive e poco più di 3 miliardi di imposte in conto capitale (essenzialmente imposte sostitutive) non ripetibili. La crescita delle entrate sarebbe superiore al 5 per cento rispetto al 2005, con una elasticità sul PIL di quasi l'1,5 per cento. La dimensione del divario rispetto alla previsione effettuata dalla commissione di esperti è insolita e richiederà un più approfondito esame per mettere meglio a fuoco le cause sottostanti, separando i fattori occasionali da quelli, positivi, che potrebbero consentire proiezioni meno allarmate sulle prospettive di finanza pubblica.

Il preconsuntivo del 2006, fortemente caratterizzato dai risultati inattesi del gettito tributario (la pressione fiscale risulterebbe, a fine anno, cresciuta dello 0,6 per cento rispetto al 2005), seguita a rappresentare - e, per certi versi, accentua - una situazione di preoccupante espansione della spesa corrente primaria. Si conferma, pertanto, l'esigenza di rendere più efficaci gli strumenti di correzione della spesa, sovente elusi nell'esperienza degli anni più recenti. È il tema sul quale la Corte si è soffermata nella citata relazione dello scorso giugno, nell'intento di offrire qualche spunto per meglio indirizzare le correzioni nei diversi comparti della spesa.

Secondo il DPEF, pressoché tutte le componenti della spesa delle amministrazioni pubbliche crescerebbero nel 2006 più rapidamente del PIL nominale (previsto in aumento del 3,5 per cento rispetto al 2005): le spese in conto capitale del 9,9 per cento, la spesa sanitaria del 7,8 per cento, le prestazioni sociali in denaro (in pratica la spesa pensionistica) del 4,8 per cento, i redditi da lavoro del 4,5 per cento, gli interessi passivi del 4 per cento e i consumi intermedi del 3,3 per cento.

In tale scenario, il buon esito delle entrate sarebbe assorbito interamente da maggiore spesa corrente primaria, come conferma la stabilizzazione dell'avanzo primario su un livello molto basso (0,5 per cento in rapporto al PIL, contro lo 0,4 per cento del 2005). Non si può non rilevare che la dinamica delle spese delle amministrazioni pubbliche (con limitate eccezioni) doveva essere regolata in modo da non superare la soglia del 2 per cento, secondo disposizioni normative introdotte con la finanziaria per il 2005 e mai abrogate, ma semmai rafforzate.

La costruzione del quadro tendenziale per gli anni di riferimento del DPEF è il presupposto essenziale per valutare la misura delle correzioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. In particolare, per il 2007 la dimensione dell'intervento correttivo indicata dal DPEF è commisurata all'obiettivo di riportare il rapporto deficit/PIL dal valore tendenziale del 4,1 per cento al 2,8 per cento.

L'importanza, dunque, di una solida ricognizione delle «tendenze» ha spinto anche la Corte ad insistere perché i DPEF fossero, su questo punto, assai più dettagliati e trasparenti, offrendo al Parlamento una relazione tecnica di accompagnamento del quadro tendenziale di finanza pubblica.

Giova ripetere, in proposito, che le difficoltà di lettura delle proiezioni tendenziali sono rese quasi insormontabili dagli oscuri criteri che presiedono alla costruzione del quadro «a legislazione vigente»: le spese di personale sono stimate solo tenendo conto dell'indennità di vacanza contrattuale (le risorse per i rinnovi contrattuali devono, pertanto, trovare spazi all'interno della manovra) e le spese di investimento scontano solo le autorizzazioni di spesa derivanti da precedenti leggi (e, pertanto, l'integrazione di risorse finanziarie nell'ambito delle future leggi finanziarie consentirà semplicemente il mantenimento di livelli ordinari di investimento agli enti ricompresi nelle amministrazioni pubbliche). Numerose altre voci di spesa risultano incise in misura rilevante dalla previsione a legislazione vigente (le spese per missioni di pace, ad esempio, non figurano tra quelle ricomprese nella proiezione 2007-2011).

È in parte imputabile a questa complicata circostanza - che rende poco decifrabile il quadro tendenziale di finanza pubblica - il forte divario che si osserva tra i dati di preconsuntivo del 2006 e le tendenze prospettate per gli anni successivi: già dal 2007 la spesa «sembra» ritornare ad una dinamica molto più contenuta (la spesa corrente primaria aumenterebbe solo del 2 per cento, la spesa totale del 2,5), mentre per le entrate si ipotizza un ritorno ad elasticità rispetto al PIL nominale più aderenti ai livelli storici (0,9 contro 1,5 del 2006).

Stabilmente elevato per l'intero arco della previsione risulta il tasso di incremento delle spese per interessi, in linea con le prospettive rilevabili a livello internazionale.

Come per il DPEF dello scorso anno le richieste di una maggiore esplicitazione delle ipotesi adottate riguardano anche la dinamica comparata dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e del fabbisogno di cassa del settore statale. I due aggregati, infatti, mostrano livelli pressoché identici nel 2006, mentre la proiezione ipotizza un progressivo scostamento a favore del fabbisogno di cassa che, a fine periodo, risulterebbe inferiore di 12 miliardi rispetto all'indebitamento netto. Il rilievo del fabbisogno nel profilo del debito pubblico giustificherebbe una puntuale ricostruzione delle motivazioni alla base di una previsione così favorevole.

Il quadro programmatico di finanza pubblica si limita ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti e a dedurre le dimensioni quantitative degli interventi correttivi necessari per colmare il divario tra andamento tendenziale e obiettivi. In particolare, per il 2007 la manovra lorda dovrebbe commisurarsi in circa 35 miliardi (2,3 per cento del PIL), dei quali 20 sarebbero destinati a ridurre il disavanzo tendenziale (dal 4,1 al 2,8 per cento del PIL) e 15 destinati a spese di sostegno dello sviluppo e per obiettivi di equità (anche se, come si è ricordato, nell'ambito di tali risorse devono essere reperiti i mezzi finanziari per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego e per i rifinanziamenti di spese correnti e in conto capitale non previste nel quadro tendenziale in ossequio al criterio della «legislazione vigente»). Il DPEF valuta prevalenti gli effetti restrittivi della manovra che, pertanto, inciderebbero sul tasso di crescita dell'economia che, nel 2007, dovrebbe risultare contenuto nell'1,2 per cento (a fronte dell'1,5 per cento ipotizzato nel quadro tendenziale). Si tratta di una ipotesi non verificabile in assenza di indicazioni più precise sulla composizione della manovra e, in particolare, sui provvedimenti diretti a contenere il reddito disponibile di famiglie e imprese. Tale informazione è tanto più essenziale in quanto, a fronte dei provvedimenti restrittivi, il DPEF conferma l'intenzione di realizzare, già nel 2007, un'importante riduzione del cuneo fiscale che, oltre a sostenere la competitività delle imprese, è destinato ad «assicurare ai lavoratori un recupero in termini di reddito disponibile». Dovrebbe, invece, prevalere l'effetto di sostegno della crescita negli anni successivi, per i quali il DPEF prevede tassi di incremento del PIL più elevati di quelli indicati nello scenario tendenziale.

Non discostandosi dalla consuetudine, anche questo DPEF non fornisce indicazioni puntuali sulla natura e sulle dimensioni dei possibili interventi di contenimento della spesa o di incremento delle entrate che comporranno la manovra della prossima legge finanziaria.

È, pertanto, rimandato al momento della presentazione della legge finanziaria il giudizio sull'efficacia delle concrete iniziative che il Governo riterrà di proporre su queste ed altre tematiche.

Non mancano, tuttavia, enunciazioni sugli indirizzi generali che dovrebbero ispirare l'azione del Governo in materia di politica dell'entrata e nei principali comparti della spesa pubblica.

Ad una breve disamina di tali indirizzi sono dedicati i paragrafi seguenti.

Per quanto riguarda l'entrata, l'orientamento di fondo del DPEF sembra essere quello di voler centrare la politica di risanamento della finanza pubblica e di stimolo della crescita e della competitività sulle riduzioni di spesa più che sulla manovra delle entrate.

Gli aumenti di gettito comunque previsti dovrebbero, peraltro, dipendere dalla ricerca di nuove entrate attraverso una «determinata, sistematica ed intelligente» lotta all'evasione e all'elusione (oltre che all'erosione delle basi imponibili). Sempre alla lotta all'evasione e all'elusione, ma anche al recupero della progressività - da perseguirsi soprattutto riducendo il peso delle imposte indirette (regressive) rispetto a quelle dirette (progressive) - è poi affidato il conseguimento dell'obiettivo di una maggiore equità fiscale (redistribuzione del carico impositivo).

Si tratta di indicazioni che sembrano rispondere ad una coerente ed apprezzabile logica di fondo, ma che, essendo di larga massima, risultano ancora troppo indeterminate per consentire di esprimere valutazioni sulla loro adeguatezza rispetto agli obiettivi perseguiti. Le misure contenute nel decreto-legge n. 223 del 4 luglio, tuttavia, costituiscono in qualche modo un'anticipazione dei contenuti operativi della politica di bilancio che verranno definiti con la finanziaria 2007 ed appaiono sufficientemente rappresentative del tipo di impostazione che il Governo intende perseguire nell'attuazione della politica di contrasto dell'evasione e dell'elusione. Di tali misure si può dare una valutazione complessivamente positiva.

Ciò che continua tuttavia a risaltare è l'assenza - ripetutamente lamentata dalla Corte - di una strategia di contrasto all'evasione che sia finalmente intesa come un'ordinaria attività gestionale e che, conseguentemente, partendo dalla periodica e sistematica quantificazione delle dimensioni e della composizione del fenomeno dell'evasione fissi e renda noti obiettivi e traguardi generali e specifici di riduzione delle perdite di gettito e definisca coerenti misure di contrasto, da continuare ad aggiornare e a rivedere sulla base della costante verifica dei risultati conseguiti e pubblicizzati.

In questa stessa ottica andrebbero meglio esplicitati gli elementi in base ai quali nel DPEF si afferma che la contenuta riduzione di gettito delle imposte dirette nel periodo 2001-2005 riflette solo in parte l'effetto delle politiche fiscali realizzate nella XIV legislatura. Si tratterebbe - si sostiene - di provvedimenti di sgravio bilanciati da altri di aggravio, così determinandosi effetti di sostanziale neutralità delle manovre in termini di gettito. La causa prevalente della caduta di gettito registrata a consuntivo a fine periodo, secondo il DPEF, più che alla realizzazione di politiche di riduzione delle imposte, sarebbe riconducibile all'ampliamento dell'area dell'evasione fiscale, a sua volta favorito dal ricorso - sistematico, prevedibile ed atteso - a condoni e sanatorie.

Le tesi affermate nel DPEF appaiono di particolare interesse, ma, per poter costituire presupposto non controverso per impostare le opportune politiche correttive, meritano di essere meglio approfondite con riguardo ad almeno tre aspetti.

Un primo aspetto attiene all'andamento post-riforma e post-condono del gettito ordinario delle entrate tributarie erariali e, in particolare, delle tre maggiori imposte (IRPEF, IRES ed IVA in particolare), che, come evidenziato dai dati di gettito di cassa dei primi sei mesi del 2006, mostrano una dinamica di crescita molto sostenuta, solo in minima parte spiegabile con il miglioramento della congiuntura.

Come evidenziato dalle analisi delle manovre di bilancio degli ultimi due anni condotte dalla Corte, una parte non trascurabile di tale crescita è sicuramente riconducibile, soprattutto per quanto riguarda l'IRES, al prevalere degli effetti di ampliamento delle basi imponibili e dei prelievi mirati a carico delle imprese rispetto a quelli di riduzione di gettito indotti dall'abbattimento dell'aliquota legale dell'IRPEG. La

maggior pressione fiscale sulle imprese conseguente all'attuazione della manovra finanziaria per il 2006 è stata stimata dalla Corte nell'ordine di 8 miliardi.

Un'altra parziale spiegazione del sostenuto andamento delle entrate tributarie nel 2006 va individuata nella sottostima degli effetti di gettito di alcune misure della manovra finanziaria 2006 relative a facoltà concesse ai contribuenti più che ad obblighi tassativamente imposti. È questo, in particolare, il caso del complesso dei provvedimenti di rivalutazione volontaria dei beni d'impresa e delle aree fabbricabili non ancora edificate che, secondo la relazione tecnica, avrebbero dovuto produrre gettito per 925 milioni, ma che al 30 giugno scorso avevano già fatto registrare incassi per 2,7 miliardi e per i quali il DPEF stima su base annua un risultato finale di 3,1 miliardi (correttamente ritenuti non solo non replicabili, ma anche suscettibili di causare minori introiti nei prossimi anni).

Non è chiaro, infine, se il DPEF preveda che a far aumentare il gettito delle entrate del 2006 contribuiscano anche maggiori entrate - stimabili in circa 1,5 miliardi - rapportabili all'applicazione dei meccanismi di aggiustamento automatico delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF, da parte di alcune regioni, in presenza di disavanzi eccessivi nella spesa sanitaria.

Al di là di queste considerazioni necessariamente parziali, resta in ogni caso l'esigenza di un'analisi volta ad individuare in modo sistematico e compiuto i fattori che sembrano spingere nuovamente alla crescita le imposte erariali dirette dopo la frenata registrata con il consuntivo 2005 (+18,4 per cento nel primo semestre 2006, rispetto a +7,9 per cento delle imposte indirette), ora che si sono quasi del tutto esauriti gli effetti transitori del condono e sono state scontate le conseguenze degli sgravi fiscali accordati alle famiglie con il primo ed il secondo modulo della riforma dell'IRPEF, e che, inoltre, con il decreto-legge n. 223 del 2006 si è abrogata la disposizione della finanziaria per il 2006 sulla pianificazione fiscale e il relativo concordato per gli anni pregressi, alla quale era associata una previsione di gettito di 2 miliardi.

Nello stesso tempo sussiste anche l'esigenza di esplicitare le ragioni che inducono il Governo a ritenere che, dopo aver implicitamente assunto per il 2006, come si è visto, un'elasticità della crescita delle entrate tributarie rispetto al PIL di ben 1,5, nel successivo periodo 2007-2011 lo stesso coefficiente possa

drasticamente ridimensionarsi per mediamente attestarsi su un valore di appena 0,9. A spiegarlo non può, infatti, bastare la prevista riduzione dell'importo delle una tantum, prima, ed il suo completo azzeramento a partire dal 2009, poi.

Un secondo aspetto da approfondire in termini di analisi attiene alla ricomposizione che si è verificata nel prelievo e che nell'ultimo quinquennio ha fatto registrare una riduzione dell'incidenza sul PII delle imposte dirette di 1,4 punti percentuali (da 14,7 per cento nel 2001 a 13,3 per cento nel 2005). Il peso delle imposte indirette, tuttavia, dopo il ridimensionamento che si era progressivamente verificato rispetto al massimo raggiunto nel 1998 (15,1 per cento), è stato nel 2005 pari a quello del 2001 (14,2 per cento). Diversamente da quanto sostenuto nel DPEF, almeno nell'ultimo quinquennio non sembra, pertanto, essere intervenuta una significativa redistribuzione del carico fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette: la riduzione dell'incidenza delle imposte dirette sul PIL non è stata compensata da un corrispondente aumento dell'incidenza delle imposte indirette, ma, e solo parzialmente, dall'aumento di sei decimi di punto del peso dei contributi sociali.

Per quanto riguarda gli andamenti più recenti, nei primi sei mesi dell'anno in corso le imposte dirette erariali sono aumentate molto di più di quelle indirette: +18,4 per cento rispetto a +7,9 per cento. Si tratta di una tendenza che - se confermata - porterebbe ad una ricomposizione del prelievo in senso inverso a quello ipotizzato dal DPEF per il periodo chiuso con il 2005: non dalle imposte dirette a quelle indirette, ma dalle indirette alle dirette; in linea, quindi, con l'obiettivo dello stesso DPEF del recupero di una maggiore progressività del sistema impositivo.

Il terzo ed ultimo approfondimento che appare necessario sul piano analitico come presupposto per la migliore determinazione delle conseguenti misure di intervento da disporre con la finanziaria 2007 riguarda la valutazione delle modifiche indotte dalle sanatorie fiscali nel comportamento dei contribuenti. A tal proposito, va ricordato che la Corte ha in corso un'indagine di controllo che potrà fornire elementi sicuramente utili, sia per poter comprendere se il condono tributario abbia incoraggiato o meno la tendenza ad evadere, sia per meglio impostare una politica di incentivazione dell'adempimento spontaneo, da un lato, e di deterrenza e repressione dei comportamenti evasivi, dall'altro.

La Corte ha dedicato ampio spazio, negli ultimi anni, alla valutazione delle politiche per il controllo delle spese di funzionamento delle amministrazioni centrali e all'analisi delle spese di personale, con riguardo sia alla dinamica retributiva che alle tendenze dell'occupazione nel settore delle amministrazioni pubbliche. Il DPEF affronta queste tematiche, avanzando interpretazioni e proposte che, in larga misura, collimano con quelle indicate dalla Corte.

In particolare, in materia di acquisto di beni e servizi si sottolineano gli effetti negativi nella programmazione della spesa prodotti da una continua e contraddittoria revisione normativa sulle convenzioni Consip, con inopportune oscillazioni tra obbligatorietà e facoltatività del ricorso alla centrale pubblica. La Corte ha anche avuto modo di evidenziare le difficoltà di conseguire significativi risultati in termini di risparmi di spesa in una categoria ormai molto esigua (poco più del 4 per cento della spesa statale), molto rigida e, come mostrano i risultati degli ultimi anni, non aggredibile con tetti uniformi di spesa. Del resto, al di là di una determinata soglia critica, l'ulteriore riduzione delle spese di funzionamento delle amministrazioni centrali produrrebbe risultati quantitativamente modesti, con ricadute negative sull'efficienza dei servizi resi.

In tema di pubblico impiego, il DPEF espone, in primo luogo, i risultati non favorevoli degli ultimi anni, nei quali le retribuzioni pubbliche hanno sistematicamente ecceduto gli obiettivi programmatici, e la dinamica delle retribuzioni del settore privato. Anche la programmata riduzione dei pubblici dipendenti non ha prodotto i risultati attesi. Naturalmente, i dati medi nascondono realtà settoriali molto diversificate sia nelle dinamiche retributive sia nell'andamento dell'occupazione.

Il DPEF si sofferma quasi esclusivamente sulla consistenza e sull'organizzazione del personale pubblico, formulando condivisibili indirizzi per una migliore allocazione degli addetti. La Corte ha più volte sottolineato l'esigenza di procedere sulla strada di una selettiva riduzione di personale, anche in relazione ad evidenti squilibri settoriali, che emergono dai confronti internazionali e che segnalano un'anomala concentrazione di personale in specifici settori (scuola, sicurezza e forze armate).

In tema di politiche retributive, invece, il DPEF si limita a indicare l'esigenza di una moderazione

salariale, nel quadro di un rafforzamento di «meccanismi premianti» e di un affinamento degli strumenti di valutazione e controllo.

Sul punto, la Corte - in sede di relazione sul rendiconto dello Stato - ha svolto un'approfondita riconsiderazione critica delle ragioni alla base della perdita di controllo della spesa di personale.

Rinviando a tale relazione, mi limito a segnalare che, nell'occasione, si è inteso rappresentare anche il limite crescente che incontra l'attività di controllo assegnata alla Corte stessa, soprattutto per la progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta al controllo esterno), rispetto alla contrattazione integrativa.

Quello sanitario è il comparto che presenta, nel nuovo quadro tendenziale del DPEF, la correzione in crescita più significativa. In base alla legge finanziaria per il 2006, la spesa programmata doveva raggiungere i 94,8 miliardi mentre il dato di preconsuntivo indica una spesa di poco inferiore ai 102 miliardi.

Nel triennio 2007-2009 la variazione prevista è inizialmente più contenuta (anche per l'incidenza sull'anno base, il 2006, di oltre 1,8 miliardi per arretrati contrattuali): la crescita nel 2007 è pari all'1,8 per cento (contro una variazione del 3,2 per cento del PIL nominale), per aumentare al 3,2 e al 3,8 per cento nel biennio successivo. L'incidenza della spesa sanitaria sul PIL è prevista stabilizzarsi nel triennio su livelli prossimi al 6,9 per cento.

Un profilo di crescita contenuto se si guarda al tasso di variazione della spesa negli ultimi anni, in media prossima al 6 per cento all'anno. A fronte di tali andamenti l'impostazione assunta nel documento risulta condivisibile. È proprio a partire da un'analisi delle caratteristiche e della distribuzione dei disavanzi regionali, che si ritiene necessario, da un lato, puntare ad un più efficiente utilizzo delle risorse, affrontando le più rilevanti cause di inefficienza ed inappropriata delle prestazioni, e, dall'altro, ridurre

la dinamica della spesa nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica.

Per avviare interventi in grado di rimuovere le cause strutturali dei disavanzi è certamente di rilievo che le regioni possano contare, su base pluriennale, su risorse certe nella dimensione e nei tempi di fruizione. Si tratta di un elemento su cui valorizzare l'autonomia regionale, ma su cui fondare, anche, un sistema stringente di responsabilizzazione gestionale. Importante è, sotto questo profilo, l'indicazione di voler mantenere il vincolo finanziario nel caso di eccedenze di spesa, anche attraverso la conferma di strumenti di incremento automatico del prelievo fiscale. Al recupero di efficienza e di appropriatezza delle prestazioni possono contribuire, poi, la previsione di meccanismi di compartecipazione alle spese, in grado di indirizzare gli interventi a carico del SSN sui casi di effettiva necessità, e una riorganizzazione della medicina di base, sia per il miglioramento del servizio, sia per un più stringente controllo della spesa per farmaci.

Potranno essere meglio valutati solo in sede di definizione degli interventi il ruolo e la rilevanza del fondo straordinario che si prevede di creare a sostegno delle regioni che presentano forti disavanzi. Fondamentale sarà al riguardo il carattere di eccezionalità dell'intervento. Esso dovrà accompagnare, non sostituire, l'esercizio dello sforzo fiscale regionale e l'adozione di stringenti misure per la riorganizzazione e un più appropriato utilizzo delle strutture sanitarie; pena il rischio di indebolire l'indicazione verso una inderogabile responsabilità di bilancio.

Dal punto di vista quantitativo, il documento non indica l'entità del finanziamento a cui concorre lo Stato e, quindi, della correzione prevista a carico delle regioni. Nell'illustrazione delle linee programmatiche presso la Commissione affari sociali della Camera dei deputati è stato di recente indicato il 6,6 per cento del PIL per il triennio 2007-2009 come punto di partenza per la programmazione dei piani e delle politiche regionali. Si tratterebbe, quindi, nel 2007 di un importo di circa 100 miliardi di euro: una riduzione della spesa tendenziale di poco meno di 4 miliardi, se nell'importo si intendono ricomprese le risorse da destinare al riequilibrio (fondo straordinario).

La realizzabilità della correzione proposta è, naturalmente, strettamente legata ad un impegno effettivo e

forte ad eliminare le ampie sacche di inefficienza e di inappropriata che hanno condizionato, in special modo, i risultati delle regioni in strutturale disavanzo. Ciò richiede l'attivazione di tutti gli strumenti disponibili e l'adozione di un monitoraggio infrannuale dei risultati per evitare che, come nel recente passato, i consuntivi rivelino tardivamente la poca credibilità del quadro tendenziale.

Tra le misure previste per il contenimento della spesa degli enti territoriali nel DPEF si prevede di procedere, in accordo con le amministrazioni decentrate, ad una nuova modifica del Patto di stabilità interno e ad una rapida definizione del nuovo sistema di finanziamento degli enti territoriali.

Gli elementi salienti del nuovo disegno sono solo enunciati. Si punta a garantire una stabilità dell'architettura del patto nel periodo di programmazione, ad abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio e sulla dinamica del debito e a prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti (per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del patto).

Per il riassetto delle relazioni finanziarie tra livelli di governo si prevede, poi, l'introduzione di meccanismi perequativi che consentano ai governi locali il finanziamento integrale delle prestazioni essenziali. Centrali per il ridisegno complessivo sono il completamento del sistema informativo sui conti pubblici delle amministrazioni locali e l'armonizzazione delle regole contabili degli enti.

La necessità di rivedere tali meccanismi è certamente condivisibile. Più volte la Corte, negli anni più recenti, ha avuto modo di sottolineare come sull'estensione agli enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita abbiano continuato a pesare i problemi posti dalla traduzione degli obiettivi in termini finanziari. Scelte gestionali hanno inciso sulla significatività dei vincoli proposti e permesso un rispetto solo formale del patto, senza una corrispondenza sostanziale. Le continue modifiche nelle modalità di funzionamento hanno finito, da un lato, per impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, per rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle amministrazioni locali. L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti ha reso, poi, non neutrali anche le scelte sui processi di esternalizzazione nella gestione di servizi.

Con il passaggio ad un sistema di saldi e la previsione di vincoli alla dinamica del debito tali limiti dovrebbero essere in buona misura superati. Nel ridisegno, tuttavia, dovranno essere valutate: la definizione dell'ambito di applicazione dei nuovi vincoli, con particolare riferimento ai soggetti che si trovano già in una situazione di equilibrio di bilancio e a quelli il cui ruolo principale consiste prevalentemente in trasferimenti di fondi a soggetti rientranti nell'aggregato soggetto a vincolo; la forte dilatazione rilevata negli anni della gestione extrabilancio degli enti decentrati che può incidere sulla significatività degli aggregati; la diversa capacità impositiva delle amministrazioni territoriali che richiede di tener conto dell'effettivo potenziale nelle aree a minore capacità fiscale.

Infine, come spesso segnalato dalla Corte, uno dei principali ostacoli ad una valutazione delle politiche pubbliche e dei risultati gestionali proviene dalla mancata armonizzazione dei bilanci. Le divergenze oggi riscontrabili tra i criteri di impostazione dei bilanci dello Stato, delle regioni e degli enti locali sono alla base delle difficoltà in materia di raffrontabilità e di completezza delle rappresentazioni contabili.

Un problema particolare è posto dalla progressiva esternalizzazione dei servizi. La Corte ritiene debba al riguardo valutarsi la necessità di prevedere, quantomeno per gli organismi pubblici di più ampie dimensioni, procedure di consolidamento dei bilanci idonee a rendere trasparenti le connessioni tra dati contabili ed ambito effettivo della gestione. Sembra oggi facile prevedere che per gli enti locali di rilevanti dimensioni il processo di esternalizzazione dei servizi subirà una ulteriore e forte accelerazione e che di molte attività e servizi non resterà traccia, in particolare, nei bilanci di comuni e province. Già oggi il bilancio di alcuni enti rappresenta solo in parte - e rappresenterà sempre meno in futuro - quello che l'ente effettivamente fa.

In conclusione, il permanere di significativi problemi di tenuta dei conti pubblici e la necessità di gestire una programmazione della spesa compatibile con le disponibilità e i vincoli esistenti richiede lo sviluppo di una gestione che renda più leggibile l'allocazione dei costi e la valutazione in termini di efficienza delle singole strutture amministrative.

I bilanci dello Stato, delle regioni e delle amministrazioni locali dovranno a questo riguardo consentire

una misurazione in termini di risultati e di efficacia degli interventi attuati.

La conoscenza degli andamenti effettivi e della qualità della spesa costituisce, infatti, una esigenza assoluta per il governo di un sistema complesso come quello italiano in cui convive la necessità di indirizzare le decisioni di molteplici centri verso il conseguimento di obiettivi comuni e l'esigenza di garantire, con la gestione, livelli dei servizi omogenei e di eguale qualità.

In tema di finanza previdenziale il DPEF conferma lo scenario consolidato secondo il quale, grazie alle riforme operate fin dagli anni Novanta, l'Italia registrerà «a regime» un incremento degli oneri previdenziali inferiore ad altri importanti paesi europei, mentre il troppo lungo periodo di transizione necessario perché operi pienamente l'assetto pensionistico riformato non consente di compensare gli effetti espansivi sulla spesa prodotti dalla pressione dei fattori demografici. Tutte le proiezioni prevedono, infatti, per un periodo ancora lungo, un continuo aumento della quota percentuale della spesa pensionistica sul PIL, che dovrebbe raggiungere, intorno al 2038, il livello massimo del 15,5 per cento (contro il 23 per cento che si sarebbe registrato in mancanza delle diverse riforme disposte a partire dal 1992). Vi sarebbe, dunque, una crescita, rispetto al 2001, di oltre 2 punti di PIL, a causa essenzialmente di fattori demografici.

In una fase segnata dall'esigenza di un forte e strutturale contenimento della spesa pubblica corrente, si pone pertanto la questione di un accorciamento significativo del percorso di stabilizzazione in un arco di breve-medio periodo, da conseguire con un'attenta valutazione dei possibili ulteriori interventi correttivi. A questi dovrebbe essere assegnato il duplice compito di evitare ulteriori tensioni sui conti pubblici negli anni futuri ed eccessive penalizzazioni per le generazioni più giovani, destinate a subire elevata pressione fiscale durante il periodo di attività e ridotte prestazioni pensionistiche nel periodo di quiescenza. A giudizio della Corte, mentre non sono poche le ragioni di ordine microeconomico che spingerebbero ad ulteriori e definitivi interventi di correzione, la stessa questione della sostenibilità macroeconomica della spesa pensionistica è da considerare tutt'altro che risolta. Si tratta di un'esigenza vivamente avvertita in tutti i principali paesi europei, nei quali si confrontano le possibili soluzioni, tra le quali assume rilievo quella di un più serrato percorso di innalzamento dell'età pensionistica.

In proposito, il DPEF rinvia del tutto la definizione delle linee di intervento per il riequilibrio del sistema, limitandosi ad indicare nell'ampliamento della popolazione attiva il fattore decisivo.

L'urgenza e la rilevanza di interventi correttivi sono rafforzate dalla scelta prefigurata dal DPEF di eliminare la discontinuità riferita al cosiddetto «scalone» introdotto con la riforma del 2004 con decorrenza dal 1° gennaio 2008.

PRESIDENTE. Grazie, presidente, per questa relazione così puntuale. Essa conferma la tradizione di puntualità delle relazioni svolte dalla Corte.

Do ora la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare osservazioni.

GASPARE GIUDICE. Desidero anche io, innanzitutto, ringraziare il presidente Staderini per la consueta puntualità nello svolgere la relazione.

Credo di esprimere un giudizio condiviso da tutti i colleghi che erano presenti nella scorsa legislatura, se affermo che - nei cinque anni appena trascorsi - la Commissione bilancio della Camera ha svolto assieme alla Corte dei conti veramente una notevole mole di lavoro, rafforzando i rapporti con quest'ultima e valorizzandone il delicato compito istituzionale.

Il presidente della Corte converrà che l'aggravio di lavoro, per la sua struttura - dovuto anche alle frequenti audizioni che abbiamo svolto - ha sicuramente concorso a far progredire su un terreno molto concreto quella funzione ausiliaria che, in base alla Costituzione, è affidata alla Corte.

Ritengo che l'audizione della Corte sia tra quelle più importanti nell'ambito dell'esame del documento di

programmazione economico-finanziaria e per questo motivo vorrei approfittare di quest'occasione per porre alcune domande.

La prima concerne il tema degli strumenti già esistenti per il controllo della spesa pubblica e del loro eventuale rafforzamento. Vorrei sapere se la Corte è in grado di suggerire qualche proposta concreta, tenendo conto che - con la crescente articolazione dell'assetto della finanza pubblica - diventa sempre più difficile ricorrere a forme di controllo centralizzate. L'attenzione si sposta progressivamente sul versante del monitoraggio e del potenziamento degli strumenti d'informazione periodica sugli andamenti. In questa prospettiva, vorrei sapere se la Corte ritenga soddisfacente l'attuazione che, fino ad ora, è stata data allo strumento del controllo di gestione; o se, al contrario, essa non convenga che si debba complessivamente - anche da parte della Corte stessa - fare molto di più in proposito.

In effetti, il controllo di gestione può diventare una leva potente per responsabilizzare i centri di spesa, nei confronti di una più efficiente gestione delle risorse, verificando ex post i risultati concreti e confrontandoli con le attese iniziali. Anche sul piano quantitativo, da un più puntuale controllo potrebbero forse giungere informazioni utili - e non generiche - per un migliore utilizzo delle disponibilità finanziarie, tali da consentire una non irrilevante riduzione del volume complessivo delle spese.

Un'analisi più puntuale su questo terreno potrebbe focalizzarsi sul fenomeno dei residui, che tuttora continua a mantenere dimensioni impressionanti. Esso dovrebbe indurre anche il legislatore ad una più accurata verifica della costruzione dei dati tendenziali di bilancio a legislazione vigente.

Da ultimo, rilievo l'esigenza di ulteriori chiarimenti per quanto concerne i dati relativi all'esercizio 2006. Il nuovo Governo, appena insediato, ha segnalato - anche con accenti drammatici - un presunto, gravissimo peggioramento dei saldi di finanza pubblica, peraltro senza fornire sufficienti ed approfonditi elementi conoscitivi al riguardo.

È stata insediata - come citato anche dal presidente Staderini - una fantomatica commissione, la cui composizione avrebbe dovuto, a giudizio del ministro, garantire un livello qualitativo che le amministrazioni pubbliche competenti non avrebbero potuto assicurare. Tra l'altro, vorrei sapere se la Corte è stata coinvolta nel lavoro di questa commissione, i cui esiti sono peraltro apparsi, a molti di noi, veramente molto deboli.

A quell'allarme non ha fatto seguito alcun atto concreto, visto che la manovra in discussione incide in misura assai limitata sulla correzione dei dati per l'anno in corso.

Il presidente Staderini nel suo intervento - con la consueta e sempre dimostrata onestà intellettuale - ci ha detto oggi che l'andamento del gettito evidenzia una dinamica di crescita molto sostenuta e che, presumibilmente, ciò deve attribuirsi all'ampliamento della base imponibile derivante dalla riforma adottata nella scorsa legislatura, a partire dall'istituzione dell'IRES (imposta sul reddito delle società).

Chiedo, allora, se la Corte non giudichi, almeno in parte, inopportuno l'allarme e il clamore suscitato dal nuovo Governo; se non ritenga che sarebbe stato più corretto attendere, così da disporre di un quadro aggiornato dell'andamento delle entrate; se non valuti infine che qualche risultato in termini di lotta all'evasione possa attribuirsi alle riforme già approvate dal precedente Governo.

MARIO FRANCESCO FERRARA. Presidente Staderini, grazie ancora per la sua relazione. Volevo porre una domanda a proposito del gettito delle aree fabbricabili e della rivalutazione operata per effetto delle disposizioni contenute nella finanziaria 2006. A pagina 11 leggo: «correttamente ritenuti non solo non replicabili, ma anche suscettibili di causare minori introiti nei prossimi anni». Ciò, evidentemente, perché l'aumento del bene immateriale dovrebbe dare luogo a una maggiore quota di ammortamento e di conseguenza - presumibilmente - a una minore entrata per la tassazione dei ricavi nella definizione dell'utile.

Ora, non so se si possa mettere in relazione l'esclusione dall'ammortamento dei terreni già introdotta nel provvedimento che stiamo esaminando. Tale esclusione viene quotata, per l'anno in corso, in 218 milioni di euro, quindi in 290 milioni di euro. Vorrei allora capire - non so se abbiate compiuto studi al riguardo - se la quotazione di questi 290 milioni è riferibile alla valutazione eseguita per il possibile gettito di 925 milioni o se, invece, a fronte del gettito di 3,1 miliardi e dell'aumentato ammontare dei beni materiali rivalutati secondo le disposizioni, si potrebbe ottenere un gettito superiore. In tale caso avremmo un disallineamento nella proporzione di uno a tre, quindi un possibile gettito di oltre 600 milioni di euro in più.

ANDREA RICCI. Ringrazio anch'io il presidente della Corte dei conti per il contributo che ci fornisce per l'esame di questo DPEF. Le vorrei porre una domanda specifica. Nella sua relazione, come già altre volte la Corte aveva sostenuto, si ritiene che nell'ambito di una strategia di contrasto all'evasione, intesa come attività gestionale ordinaria, sia corretto ed anche auspicabile definire precisi obiettivi quantitativi, complessivi, generali ed anche specifici, per tipologia d'imposta e per percorso temporale. Si tratta di obiettivi perseguiti in termini di recupero del gettito. Le domando se ci possa fornire chiarimenti al riguardo.

In particolare: è possibile fissare obiettivi programmatici di lotta all'evasione in modo realistico ed effettivamente realizzabile? In secondo luogo - nel caso in cui la fissazione di obiettivi quantitativi programmatici di tipo puntuale effettivamente avvenisse -, essi dovrebbero, a suo parere, essere considerati nella definizione dei quadri tendenziali e programmatici di finanza pubblica?

**GIUSEPPE VEGAS. Grazie, presidente, rivolgo un ringraziamento - non formale - alla Corte dei conti e al suo presidente per il chiarimento che è riuscito a darci, in un tempo limitato, sulla portata del DPEF e sulla struttura dei conti che su esso si basa.**

**Innanzitutto, mi sembra di poter svolgere una considerazione, alla quale farà seguito anche qualche domanda. La Corte dei conti fa emergere le carenze del documento, non solo dal punto di vista delle policy, ma anche della struttura. Questo, in qualche modo, si combina con la battuta d'attacco riguardo alla cosiddetta due diligence. Molti usano dire: è bene che le cose siano fatte da chi le sa fare. Se queste cose le avesse fatte direttamente la Corte dei conti, l'ISTAT o la Banca d'Italia, com'è avvenuto in passato, alcune quantificazioni che sono state**

fatte oggetto della due diligence e che ad avviso della Corte non trovano giustificazioni - tant'è vero che la manovra correttiva non è stata del rilievo che sarebbe stato necessario, se fossero state vere - forse sarebbero state diverse.

Di conseguenza, l'approccio sarebbe stato meno drammatico nei confronti dell'opinione pubblica e forse qualche effetto sui mercati si sarebbe potuto evitare.

Per quanto riguarda la struttura del DPEF, qualche oscurità deriva anche dal fatto che non è stato dato seguito al noto ordine nel giorno presentato dal presidente Morando nella scorsa legislatura, che invitava, nella formazione del DPEF, a fornire una dimostrazione anche quantitativa delle singole voci di spesa e di entrata, in modo da avere un quadro più chiaro della costruzione complessiva del provvedimento.

Mi sembra di capire che la Corte dei conti, sostanzialmente, affermi che la costruzione dell'andamento complessivo di finanza pubblica non sembra del tutto giustificata dalla struttura dei singoli pezzi della spesa e dell'entrata.

Vorrei un aiuto per comprendere - perché francamente non sono riuscito a capire bene - come sia possibile che, in presenza di una manovra pari all'1,3 per cento del PIL per il 2007, si ottenga contemporaneamente un miglioramento del saldo e un avanzo primario di misura notevole. I due obiettivi ovviamente sono condivisibili, ma mi pare che andrebbero in qualche modo cumulati.

La giustificazione del miglioramento, così consistente, dell'avanzo primario e contemporaneamente del miglioramento, altrettanto consistente, del debito sul PIL, sono due aspetti che dovrebbero in qualche modo essere conciliati: non sono riuscito bene a comprendere come si costruisca tale quantificazione.

Anche io, inoltre, pongo l'accento su quello che ha già detto il collega Giudice a proposito della politica delle entrate e agli effetti delle entrate e, quindi, delle misure adottate in passato. Non dico - com'è stato detto - che qualche scusa andrebbe fatta a chi aveva organizzato questo tipo di manovra; quantomeno, però, andrebbe rivalutata la questione.

Mi soffermo ora su tre questioni molto specifiche.

La prima riguarda il pubblico impiego. Vero è che la contrattazione integrativa è spesso rischiosa: secondo la Corte, non sarebbe giunto il momento di cambiare il sistema contrattuale e, per esempio, evitare che il cosiddetto normativo sia oggetto di contrattazione, lasciandolo alla legislazione?

**La seconda questione riguarda la sanità. Nel DPEF è previsto un più ampio utilizzo dei ticket. Si tratta di una misura di contenimento e regolamentazione della spesa, oppure di aumento delle entrate? Faccio notare che se si trattasse di un aumento delle entrate, essa potrebbe suscitare qualche problema a proposito dei suoi effetti macroeconomici. Tra l'altro - apro e chiudo rapidamente una parentesi - se valutiamo la percentuale di manovra relativa al decreto-legge del 30 giugno, che è stata realizzata per mezzo delle entrate e della diminuzione delle spese, vediamo che il rapporto è pari a circa un terzo o un quarto sul totale e quindi, per ora, l'orientamento sembra più verso l'incremento delle entrate che verso il contenimento della spesa.**

**L'ultima questione riguarda gli enti locali. Mi rendo conto dei rilievi riguardanti le esternalizzazioni che derivano dalla politica dei tetti. Tuttavia, se torniamo ad una politica dei saldi, non c'è un preoccupante rischio di innalzare ancora di più la pressione fiscale che grava sul cittadino, visto che, come avete rilevato, essa si è già innalzata in quest'ultimo anno - magari in qualche modo non voluto - e che la politica governativa sembra addirittura favorevole ad innalzarla ulteriormente? Non si può arrivare ad un livello troppo pesante nei confronti dei cittadini. Abbandonare i tetti per andare ai saldi potrebbe quindi, in qualche modo, dare una sorta di incentivo agli enti locali ad aumentare la spesa e contemporaneamente ad aumentare la tassazione, con effetti macroeconomici probabilmente non condivisibili.**

ADRIANO MUSI. Ringrazio anch'io il presidente Staderini per gli elementi che ha fornito ai membri delle Commissioni. Nei riguardi di tali elementi, capisco che la sintesi, molto probabilmente, non può sostituirsi ad un ragionamento compiuto. Chiederei quindi, se possibile, di farci pervenire ulteriori elementi di conoscenza e di approfondimento, anche perché nel testo ci sono considerazioni che non mi sento di poter condividere. Sarebbe utile poter mettere anche noi nelle condizioni di comprendere meglio le analisi svolte della Corte dei conti, al di là di un controllo di legittimità sulle decisioni, dando un giudizio anche di merito che, indubbiamente, deve essere suffragato da elementi certi.

Il presidente Staderini ha già sottolineato il punto dell'andamento delle retribuzioni dei dipendenti pubblici che, ci dicono, hanno ecceduto gli obiettivi programmatici. Egli stesso ha affermato che i dati medi corrono il rischio - nella media di Trilussa - di far apparire un'eccedenza di retribuzione anche nei confronti di chi, in realtà, non ha ecceduto. Siccome questo punto è già stato oggetto di polemiche e riflessioni nel passato, credo sarebbe utile se il presidente facesse pervenire alla Commissione elementi di merito, trasparenti e compiuti, sull'andamento delle retribuzioni, divise per settori e per comparto, in maniera tale da poter vedere come e chi può avere ecceduto rispetto a tale andamento e potere,

eventualmente, compiere interventi di merito più qualificati.

Una seconda riflessione è relativa alla spesa pensionistica. Anche qui si rilevano alcune considerazioni che indubbiamente meritano di essere approfondite. La prima riguarda l'incremento della spesa previdenziale, rispetto ad altri importanti paesi europei. Sarebbe utile capire com'è stato eseguito questo raffronto; se è stata operata l'armonizzazione fra le voci della spesa previdenziale italiana ed europea; se questa comparazione giustifica l'affermazione di cui sopra. Le faccio un esempio: da noi i prepensionamenti sono compresi nella spesa previdenziale; in Olanda e in Svezia sono inclusi nell'indennità di disoccupazione; in Spagna nelle pensioni d'invalidità. Sarebbe utile comprendere, quindi, come questo elemento - che viene qui denunciato - venga con puntualità suffragato dall'armonizzazione che, del resto, già veniva richiamata quando si parlava, ad esempio, delle spese pubbliche negli enti locali e dell'armonizzazione del bilancio. Si tratta, in definitiva, di capire l'armonizzazione delle voci con cui si costruiscono i bilanci.

La terza considerazione è riferita all'andamento della spesa, che nel 2038 dovrebbe subire un incremento di oltre 2 punti. Non riesco a capire come si sia arrivati ad oltre 2 punti, tenendo conto che nel DPEF è indicato un incremento di 1,5 punti percentuali fino al 2038. Senza voler entrare nel contesto, siccome ritengo che una previsione di questa natura sia legata al tipo di andamento dello sviluppo economico e del tasso di occupazione presi in considerazione, credo che essa meriti una riflessione più approfondita. Nel DPEF, infatti, ci troviamo alla presenza di elementi che debbono essere forse riconsiderati, quali una crescita del PIL per i prossimi cinquant'anni pari a 1,4 punti percentuali, nonché un tasso di occupazione pari al 57,8 per cento nel 2050. Sorvolo qui sul fatto che l'agenda di Lisbona parlava, al 2010, di un tasso di occupazione pari al 70 per cento.

Per questo motivo non condivido il fatto che non si consideri l'aspetto dello sviluppo e dell'andamento dell'occupazione, ma soltanto il lato della spesa. Si sostiene che è drammatico l'aumento in trentotto anni di 1,5 punti di PIL, ma ricordo che sono stati risparmiati ben 8 punti di PIL (sfido a trovare qualsiasi altro tipo di spesa che, nel bilancio pubblico, ha avuto 8 punti di risparmio).

Da ultimo, siccome sono giustamente messe in rilievo le preoccupazioni sulla penalizzazione delle giovani

generazioni, debbo considerare ciò un parere negativo rispetto alla revisione del coefficiente di trasformazione?

MICHELE VENTURA. Vorrei ringraziare anch'io il presidente Staderini che con il consueto scrupolo ha portato in questa sede le valutazioni della Corte. Non sono molto propenso a giudicare la Corte più o meno attendibile in base a ciò che pensa una parte, piuttosto che un'altra. La Corte fa scrupolosamente il proprio lavoro: trovo che lo abbia fatto in passato e giustamente lo fa adesso.

La prima questione, presidente, che vorrei porre è quella dell'attendibilità dei dati e dell'individuazione di istituzioni competenti, anche se ovviamente esistono la Corte dei conti, la Banca d'Italia e quant'altro. Si tratta di un problema aperto, che certo non risolveremo qui in modo estemporaneo. Noi siamo pronti a fare un ragionamento, che veda rafforzato il ruolo di questi luoghi istituzionali anche per quanto riguarda l'attendibilità dei conti.

Vorrei però sollevare un'altra questione. Al di là di quello che è accaduto confrontando le conclusioni della Commissione e la trimestrale di cassa - la Commissione segue lo schema della relazione del professor Staderini -, anche con le entrate in più che sono state registrate rispetto alle attese, abbiamo una situazione di questa natura: l'Italia deve comunque eseguire una manovra che riporti sotto controllo i dati e i punti fondamentali della situazione della finanza pubblica.

Il parere della Commissione dava, per l'indebitamento, un'oscillazione tra il 4,1 e il 4,6 per cento. Il rapporto fra deficit e PIL è, in effetti, pari al 4 per cento e va riportato al 3 per cento, o sotto il 3 per cento. Per il debito era prevista un'oscillazione fra il 107 per cento e il 108 per cento. Di fatto, si assesta sul 107,6 per cento e va in ogni caso ridotto. L'avanzo primario è stato quasi azzerato.

Siamo quindi in una situazione che conferma la necessità di una correzione radicale dal punto di vista dei conti pubblici. Non mi sembra che questo punto sia stato contestato. Siamo di fronte alla necessità di una

manovra che riporti sotto controllo questa situazione.

Inoltre, in questo DPEF c'è un elemento che sottolineiamo: bisogna andare verso modificazioni strutturali, bisogna correggere strutturalmente la situazione.

È inutile continuare a fare polemica tra noi: abbiamo avuto un innalzamento - quindi una situazione fuori controllo - relativamente alla spesa pubblica che, nel giro di cinque anni, è passata dal 37,4 per cento a quasi il 40 per cento. Anche su questo punto sarebbe molto interessante svolgere un'indagine.

Vorrei pertanto porre un'ultima questione a proposito delle correzioni strutturali. Il professor Staderini ha fatto apprezzamenti interessanti riguardo alla spesa sanitaria e agli enti territoriali. Per esempio: passare dal tetto di spesa ai saldi. Oppure: una volta stabiliti il fondo e il trasferimento per la sanità, nel caso di inadempienza da parte delle regioni, si attuano meccanismi automatici riguardanti anche l'inasprimento fiscale. La mia opinione è che nel DPEF noi portiamo a un livello più alto la responsabilizzazione di quelle che chiameremo - forse è un termine desueto - classi dirigenti locali, o comunque dei governi regionali e locali che, sulla base delle risorse disponibili, sono in grado in un periodo medio di poter programmare e decidere il tipo di servizi e di prestazioni che vogliono erogare.

Io credo che questa responsabilizzazione ci faccia compiere un passo in avanti. Volevo conoscere l'opinione del presidente Staderini a questo proposito, perché mi sembra che il meccanismo sia costruito proprio su questi elementi e sulla base della suddetta responsabilizzazione.

AMEDEO CICCANTI. Vorrei formulare due domande. La prima: a pagina 6 della sua relazione, presidente, lei sostiene che per le entrate si ipotizza un ritorno ad elasticità rispetto al PIL nominale più aderenti ai livelli storici (0,9 contro 1,5 del 2006). Questa sua definizione incorpora anche la manovra bis con il decreto-legge n. 223? Qui non è chiarito.

Altra domanda: mi è sembrato che lei condividesse l'idea degli automatismi regionali e il criterio dei saldi. Se, però, la responsabilizzazione non c'è stata, addirittura utilizzando forme condizionanti maggiormente stringenti, immagini lei cosa avverrà ampliando ancora di più la discrezionalità da parte degli enti locali e delle regioni.

Credo che vada spiegato un po' meglio perché non occorre preoccuparsi che ciò possa determinare un aumento della pressione fiscale, quando si afferma la necessità di migliorare i parametri dell'avanzo primario. A me pare una contraddizione, da un lato, favorire pericoli o rischi di incremento delle entrate, dall'altro, preoccuparsi di tenere in equilibrio un avanzo primario che è sempre andato diminuendo e che bisogna invece aumentare.

Riguardo al contenimento della spesa, prendiamo atto dei buoni propositi che ci vengono indicati nel DPEF, ma aspetteremo di capire con quali misure questi obiettivi verranno perseguiti, e mi sembra che - anche per lei - il discorso rimanga aperto.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Morando.

ENRICO MORANDO, Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione del Senato. Naturalmente mi unisco ai ringraziamenti, e resisto alla tentazione di fare in questa sede, tra noi parlamentari, la discussione sul DPEF che dobbiamo fare nelle nostre Commissioni la prossima settimana, utilizzando e stiracchiando, rispettivamente a destra e a sinistra, la relazione della Corte.

Effettivamente, io credo che tale relazione sarà alla base di una discussione che, se vorrà davvero prendere per buoni quei numeri, sotto certi riguardi assumerà un carattere paradossale. Per esempio, con il dato sulla pressione fiscale 2006 che viene delineato in questo documento (molto correttamente, io credo), in base all'andamento delle entrate dei primi sei mesi dell'anno risulterà che nel 2006, con un sistema fiscale che dipende perfettamente dalle scelte del Governo di centrodestra, la pressione fiscale è

tornata esattamente al livello in cui era nel 2001.

Scopriamo adesso di aver fatto una campagna elettorale - ma ovviamente questa è solo una battuta scherzosa - fondata su tutto, meno che sui numeri, cioè sulle uniche cose che contano nella valutazione dei risultati della politica economica.

Lasciando stare questo argomento, vorrei invece riferirmi ad una frase che lei, presidente Staderini, ha detto all'inizio, che io condivido profondamente e che mi sembra davvero molto importante. Lei ha parlato di «oscuri criteri che presiedono alla costruzione del quadro tendenziale a legislazione vigente». I modesti frequentatori di Commissioni bilancio - quali noi siamo - sanno che tutta la decisione di bilancio è fondata sul bilancio a legislazione vigente.

Se il bilancio a legislazione vigente è fondato su «oscuri criteri», tutta la decisione di bilancio del nostro paese è fondata allora su oscuri criteri: lo dice la Corte dei conti.

Il Fondo monetario internazionale, nel suo ultimo report sull'Italia, aveva scritto: «opachi, i conti pubblici italiani». Nell'ultimo rapporto prima di Ecofin, la Commissione europea ha parlato di «scarsa trasparenza dei conti pubblici italiani».

A mio parere si tratta, in questo momento, di un tema di primario rilievo. Non possiamo continuare così! Nel 2001, al momento del cambio della maggioranza, ci fu una polemica durissima sul fatto che i conti del precedente Governo non erano corretti. Il ministro Tommaso Padoa-Schioppa ha oggi un atteggiamento del tutto diverso e gli si fa dire - anche nella polemica di questi minuti, in questa sede - una cosa che non ha mai detto: il ministro ha, infatti, parlato di un gravissimo peggioramento dei fondamentali di finanza pubblica. Egli non ha concentrato la sua attenzione sul dato dell'indebitamento. Invece, è l'avanzo primario a zero; è il volume globale del debito che - parlando del sistema economico - torna a crescere; è la produttività totale dei fattori ormai negativa nel nostro paese da molti anni - e non dagli ultimi cinque

anni -; è questo l'insieme di dati da cui è partito il ministro per affermare la drammaticità della situazione dal punto di vista economico!

Nel 2006 abbiamo una situazione nella quale la questione della trasparenza ed affidabilità dei conti è una priorità nazionale. Possiamo continuare a dire che c'è un problema, e noi, qui - non sto parlando della Corte dei conti - non fare nulla per affrontarlo.

Sono state avanzate due ipotesi. Voglio chiedere alla Corte - se ha una opinione sul punto - quale delle due ritiene la più praticabile.

La prima è di istituire un'ennesima agenzia esterna, titolare del controllo. Intendo esterna al circuito politico parlamentare ed all'attuale sistema dei controlli. È una soluzione adottata in alcuni paesi industriali avanzati, quindi non la sto criminalizzando, ma non la condivido.

L'altra soluzione (ma se questa deve essere, allora bisogna praticarla nel giro di pochissimo tempo, investire veramente in questa direzione e passare all'opera) è il rafforzamento delle capacità analitiche, ex ante ed ex post, del Parlamento attraverso la costruzione di un qualcosa. Non mi riferisco al servizio studi della Camera o del Senato, non al servizio bilancio della Camera o del Senato, non ad una disarticolazione delle forze analitiche, bensì al CBO (Congressional Budget Office) italiano. Si tratta della costruzione, cioè, di un ufficio del bilancio del Parlamento nel suo complesso, che sia in grado di affrontare e risolvere, nel giro di qualche anno, il problema della trasparenza e dell'affidabilità dei conti.

Quale di queste due soluzioni la Corte ritiene più facilmente praticabile, e in ogni caso più adatta, ammesso che abbia un'opinione?

Sulla spesa, inoltre, mi chiedevo se la Corte potesse aggiungere un dato. Abbiamo già visto l'andamento

delle retribuzioni pubbliche. Ovviamente, in rapporto a quelle private - come è documentato nel DPEF -, queste sono cresciute di più, in maniera molto chiara.

Invece sul numero dei dipendenti pubblici, può darsi che sia un difetto mio, fatico disperatamente ad orizzontarmi. Mi chiedo: la Corte è in grado di dirci se nel corso degli ultimi cinque anni il numero dei dipendenti pubblici, comprendendo tutte le forme di contratto di lavoro, è aumentato, diminuito, o rimasto uguale? Abbiamo bisogno di questo dato, cruciale per la nostra gestione della finanza pubblica e della pubblica amministrazione nei prossimi anni.

Io continuo a non averlo a mia disposizione, mi sento menomato nelle mie capacità d'iniziativa legislativa, non so se la Corte possa aiutarmi.

PRESIDENTE. Ho anche io una brevissima domanda finale che riguarda la spesa, in particolare la dinamica della spesa primaria (quella che, quindi, non tiene conto degli interessi).

Parto dalla constatazione che circa le questioni poste - compresa l'ultima -, se non ricordo male, lei ha avuto modo anche di pronunciarsi pubblicamente, per esempio, in occasione della conferenza della Ragioneria generale dello Stato e anche successivamente, allorché si è tenuta l'Assemblea generale della Corte. Noi siamo in effetti anche interessati ad un contributo qualificato della Corte, affinché si esca da questa condizione in cui si cominciano a rincorrere sostantivi un po' inquietanti, come «oscurità», «misteri», e via dicendo, riferiti ai conti pubblici italiani.

Da molti anni anche la Corte continua ad annotare l'esistenza di una dinamica, di una performance che tende ormai a far assumere la spesa pubblica quasi come un mostro ingovernabile. Si constata, pertanto, che esiste questa lievitazione della spesa, progressivamente, anno per anno. Però non si riesce a percepire un minimo di *pars costruens*, di strumentazione che consenta di governare questo processo.

Sarei pertanto curioso ed interessato a sapere se la Corte ritenga di dare qualche suggerimento.

Ricordo che la stessa Corte in altra sede, per esempio parlando della produzione legislativa nazionale, collegava la difficoltà di avere norme trasparenti - che consentano di prevedere anche le dinamiche di spesa successiva - al fatto che i provvedimenti non sempre sono adeguatamente istruiti, corredati di relazioni tecniche puntuali e via dicendo. Tra l'altro sottolineava l'opportunità di accorpate i momenti, ora distinti, (anche in Parlamento) di esame del bilancio dello Stato e della finanziaria, suggerendo, sulla scorta di esperienze di altri paesi come la Francia ed altri, di andare ad unico momento in cui - tramite sezioni separate - valutare l'esistente, la finanziaria, le conseguenze che essa determina e infine - terza sezione - il saldo finale.

Mi piacerebbe - in particolare sulla spesa, su questo «mostro ingovernabile», almeno in apparenza - approfittare della sua cortesia per sapere, almeno in termini di accenno, qualcosa in più.

Do, ora, la parola al presidente Staderini per la replica.

FRANCESCO STADERINI, Presidente della Corte dei conti. Mi scuso se non ho registrato tutte le domande; cercherò comunque di essere il più puntuale ed esauriente possibile.

L'onorevole Giudice ha posto una serie di domande che richiederebbero effettivamente molto tempo per la risposta, in quanto coinvolgono tutta l'attività della Corte per quanto concerne sia il controllo sulla gestione, sia il controllo finanziario, sia infine l'attività d'ausilio al Parlamento.

Per quanto concerne il controllo sulla gestione, l'attività della Corte si sta intensificando e si sta anche sempre più specializzando e perfezionando.

Lo stesso legislatore ci ha dato una mano con l'ultima finanziaria, prevedendo l'obbligo di tenere conto, nelle previsioni di bilancio, dei rilievi fatti dalla Corte e dei suggerimenti da essa effettuati in ordine agli ordinamenti dei ministeri. Accade sempre più spesso che i nostri rilievi e i nostri suggerimenti abbiano un seguito positivo presso le Amministrazioni controllate. Con l'istituzione delle sezioni regionali di controllo, abbiamo allargato notevolmente il nostro ambito di intervento nei riguardi delle regioni e degli enti locali. Il controllo sugli enti locali è diventato molto incisivo, a seguito delle norme introdotte con l'ultima finanziaria 2006, le quali prevedono che la Corte dei conti possa avvalersi dell'opera dei revisori dei conti, all'interno dei singoli enti. Questi ultimi, sulla base di indicazioni fornite in modo unitario e generalizzato dalla Corte, devono individuare i dati di bilancio - sia preventivo che consuntivo - rilevanti ai fini dell'accertamento del rispetto del patto di stabilità e del divieto posto dall'articolo 119 della Costituzione (divieto di destinazione a spese correnti delle entrate da mutui), nonché quelli che siano tali da evidenziare ogni grave irregolarità contabile inutilmente contestata alle amministrazioni dagli stessi revisori.

Il controllo è partito. La Corte - non oltre due o tre mesi dopo l'entrata in vigore della legge - ha puntualmente predisposto linee guida, che hanno richiesto un'intensa attività di preparazione con l'ausilio anche di esperti esterni e con la collaborazione prestata sia dall'ANCI, sia dall'UPI. Ritengo che si sia fatto un lavoro importante, da cui potranno conseguire risultati significativi in ordine al contenimento della spesa degli enti locali.

Per quanto riguarda, invece, l'attività di controllo finanziario della Corte - quel controllo, cioè, che più si identifica nella collaborazione con il Parlamento, attraverso la parifica del bilancio e attraverso queste audizioni - la Corte dei conti ha sempre sostenuto che, per poter fare un salto di qualità nell'esercizio del suo controllo, dovrebbe poter disporre di un più facile accesso ai dati contabili, che sono tenuti dalla Ragioneria. Qui si ritorna al tema che affronterò successivamente, per rispondere alla domanda fondamentale del presidente Morando.

Anche noi - lo dimostra la relazione svolta oggi sul DPEF - dobbiamo effettuare ipotesi e fare ricostruzioni. Non di rado, tuttavia, ci mancano dati certi su cui ragionare. Ritengo che l'argomento si inserisca in quello più generale della riforma dei controlli sulla finanza pubblica e dell'organismo incaricato di presiedere

eventualmente a quest'attività. Ritornerò in seguito sull'argomento.

Alle domande del senatore Ferrara e dell'onorevole Ricci, che coinvolgono aspetti tecnici in materia fiscale, penso che potrà rispondere meglio di me il collega Mazzillo, esperto del settore.

Anche il senatore Vegas ha svolto considerazioni che, in qualche modo, coinvolgono sempre il discorso sull'opportunità di ricorrere a commissioni esterne per il controllo dei conti pubblici, con particolare riguardo alla commissione Faini. Si tratta di un discorso che vorrei affrontare globalmente, rispondendo in conclusione alla domanda del senatore Morando.

Per quanto riguarda le lamentele circa la strutturazione del DPEF, non posso che condividerle. Questa è una lamentela che purtroppo la Corte ripete, a mia memoria, almeno da una decina d'anni. A monte del DPEF esistono, fin da quando è stato istituito questo strumento di contabilità, ricostruzioni sull'evoluzione del tendenziale: dati macroeconomici, che sono il presupposto delle misure che dovranno essere prese, ma che non sono giustificati. Dobbiamo, quindi, ragionare sulla base di dati che si assumono per veri, ma che nessuno è in grado di controllare.

I vari Governi che finora si sono succeduti non hanno mai accondisceso alla richiesta di allegare analisi tecniche al DPEF, che spieghino i presupposti presi a base di quest'ultimo.

Non c'è dubbio che il DPEF in discussione si pone un obiettivo ambizioso, nel ritenere che sia possibile raggiungere nell'anno 2007 il rientro del rapporto fra disavanzo e PIL al di sotto del 3 per cento. Tale obiettivo richiede misure di intervento molto forti, ma tornerò anche su questo punto.

Per quanto concerne il controllo della spesa per il personale, che la Corte dei conti lamenta di non poter effettuare in maniera molto incisiva, faccio notare che - per quanto riguarda la certificazione dei contratti

collettivi decentrati - la Corte praticamente dispone in questo caso soltanto di dati provenienti dalle stesse amministrazioni controllate o dai loro organismi rappresentativi. Non abbiamo alcuna possibilità di andare a vedere se nei bilanci degli 8 mila comuni d'Italia ci siano i fondi per sostenere gli aumenti degli stipendi e del trattamento economico del personale. Tant'è che in alcuni casi questa certificazione positiva non è stata data: è avvenuto anche recentemente per alcuni contratti in materia sanitaria, per provvedere ai quali non risultava, neppure indirettamente, l'esistenza di fondi.

Altro elemento, che rende il controllo della Corte dei conti in materia di pubblico impiego piuttosto carente, è la contrattazione integrativa. Quest'ultima ha sempre maggiore spazio nell'ambito della contrattazione e viene controllata soltanto dagli organi interni alle amministrazioni e dalla Ragioneria, mentre la Corte dei conti ne rimane esclusa. Si tratta, inoltre, di controlli che si limitano più che altro ad un monitoraggio dell'andamento, ma che non hanno un carattere impeditivo. La contrattazione integrativa si presta, purtroppo, ad aumenti imprecisati, perché in qualche caso essa consente anche di intervenire sulla composizione della pianta organica, sugli stessi sviluppi della carriera e quant'altro, con aumenti assolutamente al di fuori di ogni iniziale previsione.

Sempre in materia di aumento della spesa per il pubblico impiego, non controllabile dalla Corte dei conti, devo far riferimento purtroppo agli interventi del Parlamento - che sono stati non rarissimi, anche nella passata legislatura - tramite i quali si aumenta il numero dei dipendenti, oppure si consentono miglioramenti di carriera notevoli ed extra ordinem, passaggi retributivi e quant'altro.

Per quanto riguarda, invece, l'osservazione in materia di enti locali, dico che noi siamo favorevoli al ritorno ai vincoli sui saldi rispetto ai tetti di spesa. Certo, c'è il rischio che in questo modo possa esserci un ricorso a maggiori entrate, ma si tratta dell'unico sistema che rispetta l'autonomia degli enti locali, a fronte di qualche dubbio di costituzionalità nei confronti dell'altro sistema. Il sistema dei saldi consente anche di trattare diversamente enti locali che presentano situazioni finanziarie diverse. È ingiusto che, chi se lo può permettere, anche a causa di una gestione più efficiente, non possa fare certe spese perché il limite è globale e uguale per tutti.

Per quanto riguarda, senatore Vegas, l'allusione alla possibilità di forme di compartecipazione alla spesa da parte delle regioni in materia sanitaria, cioè il ritorno ai cosiddetti tickets, la Corte non ne ha mai suggerito l'introduzione.

La Corte ha sempre suggerito misure di contenimento della spesa sanitaria, tra le quali ha ritenuto potesse giustamente rientrare anche la previsione di tickets. Ci sono state regioni che non hanno introdotto tickets e che pure, ricorrendo ad altre misure, hanno ottenuto un ridimensionamento della spesa sanitaria. Hanno favorito, ad esempio, in luogo del ticket farmaceutico - come nel caso della regione Toscana - la distribuzione dei medicinali in ambiente ospedaliero, sia per i degenti, sia per chi partecipa agli ambulatori specializzati (si tratta di una quota non indifferente). Com'è noto, in questo modo, il farmaco viene pagato a circa il 50 per cento del suo prezzo. È una forma di risparmio anche questa, ma non possiamo essere contrari ai tickets laddove essi consentono un ridimensionamento della spesa e soprattutto se sono variamente ordinati, in modo da rispettare le diverse possibilità di reddito degli utenti.

L'onorevole Musi non è soddisfatto dei dati che abbiamo presentato. Certo, non è che potessimo fare di più nell'ambito di un DPEF che per sua natura, ripeto, indica soltanto indirizzi ed obiettivi, senza stabilire misure. Per quanto riguarda l'aumento dell'entrata, abbiamo registrato un dato ufficiale a tutti noto. Per quanto riguarda invece l'eccedenza della spesa per pubblico impiego, si tratta di un dato che risulta dalla statistica. Nell'ultimo quinquennio le retribuzioni del pubblico impiego sono aumentate in misura superiore non solo all'inflazione, ma anche al PIL nominale (cioè PIL più inflazione), in una misura pari quasi al 2 per cento. Devo rilevare, peraltro, che nel quinquennio precedente le retribuzioni del pubblico impiego erano aumentate in misura superiore all'inflazione, ma in misura inferiore al PIL nominale. Questo ha contribuito all'ottenimento di risultati in termini di avanzo primario più favorevoli.

Per quanto concerne la spesa previdenziale, desidero comunicare che la Corte dei conti ha svolto un'indagine sulla spesa previdenziale, consegnata al Parlamento lo scorso mese di maggio. Si tratta di un'indagine molto approfondita, che considera l'evoluzione della spesa e si dà carico anche di verificare se la spesa previdenziale, a differenza di quella degli altri paesi, contenga spesa assistenziale.

La relazione si fa carico di questo problema e lo supera, prendendo atto che la spesa previdenziale in Italia è superiore di almeno due punti alla spesa media degli Stati europei con noi confrontabili. Soprattutto, in Italia risulta più bassa l'età del pensionamento. L'età media di pensionamento è di 59,4 anni (tenendo conto delle pensioni di reversibilità che, per loro natura, vengono percepite in età più avanzata; altrimenti l'età media del pensionamento si attesterebbe sui 56 anni). Questo è un dato largamente inferiore a quello di altri Stati europei. In tutti gli Stati europei, comunque, si sta alzando l'età pensionabile come conseguenza ineluttabile del favorevole dato dell'aumento della vita media, in conseguenza del quale, se si vuole consentire di percepire una pensione finché non arriviamo ad una fine - per fortuna - procrastinata, bisogna per forza che aumentino i contributi e l'età lavorativa.

Ovviamente, a questo risultato si può arrivare in tanti modi. Ci può essere il dato secco del limite obbligatorio, l'incentivazione al rinvio, oppure ci può essere la penalizzazione delle uscite anticipate, eccetera. Alcuni giorni fa leggevo un articolo del primo ministro svedese pubblicato su Critica Sociale dove - nel generalizzare l'invito a tutte le forze politiche e sindacali di addivenire all'aumento dell'età pensionabile - si indica, fra le varie ipotesi, anche quella di collegare l'aumento dell'età pensionabile alla possibilità di ridurre le ore di lavoro, cioè a una forma di part-time. Ciò avrebbe anche riflessi favorevoli sull'occupazione.

L'onorevole Ventura, se ho capito bene, mi chiede di esprimere un giudizio sulla manovra attuata da questo DPEF. Non mi sottraggo all'invito: naturalmente la Corte non può non condividere gli obiettivi e le linee di intervento previste dal DPEF. Non le può non condividere, perché sono gli obiettivi e le linee di intervento che suggeriamo da tanti anni nelle nostre relazioni. Se vogliamo ritornare ad un avanzo primario - si tratta dell'unica strada che ci consente anche di ridurre il debito, che dovrebbe essere l'obiettivo principale -, occorrono le riforme strutturali. I settori in cui queste riforme strutturali sono possibili ed auspicabili sono quelli indicati nel DPEF. Li abbiamo indicati più volte anche noi: la sanità pubblica, il pubblico impiego, la previdenza e la spesa per gli enti locali. Sotto questo aspetto, quindi, il giudizio è favorevole. Per il resto, non posso pronunciarmi.

Naturalmente, ci riserviamo di esaminare la finanziaria e di vedere se questi obiettivi potranno essere realizzati tramite misure concrete e sufficienti a raggiungerli, in quanto, lo ripeto, si tratta di obiettivi

ambiziosi che si possono raggiungere solo con misure molto rigorose e stringenti. Passare da un 4 per cento ad un 2,8 nel 2007, non per nulla, richiede la previsione di una manovra da 35 miliardi. Si vedrà se saranno queste le misure adottate nella finanziaria. In quel momento, ci esprimeremo nuovamente.

Il senatore Ciccanti mi chiedeva di valutare se la richiesta alle regioni di realizzare misure fiscali per soddisfare il loro disavanzo non vada contro l'esigenza di ridurre la pressione fiscale. Rispondo che l'obbligo, per le regioni, di attuare questi automatici aumenti delle aliquote IRAP e IRPEF, rappresenta l'estremo rimedio per quelle (spero poche, pochissime) regioni che presentano disavanzi disastrosi, che non sono riuscite a contenere attraverso forme di gestione più efficienti. Non si possono non approvare queste forme di responsabilizzazione: all'autonomia deve accompagnarsi la responsabilità. Se 15 regioni riescono a contenere la spesa sanitaria, senza provocare disavanzi, allora anche le altre 4 o 5 devono riuscirci. Devono introdurre quelle modifiche nella loro gestione che consentiranno loro di risollevarsi senza ricorrere a penalizzazioni, che naturalmente finiscono sul povero contribuente, assolutamente incolpevole.

La mancanza di trasparenza nei conti pubblici e la non accessibilità ai dati della Ragioneria, lamentata più volte dalla Corte dei conti, costituiscono un grave problema.

Si può rimediare a tutto ciò costituendo un'authority o una agenzia? Oppure, non è meglio ricorrere al rafforzamento del potere di controllo del Parlamento? Io sono assolutamente favorevole alla seconda ipotesi, mentre dubito molto che un'authority, o un'agenzia, possano riuscire ad ottenere migliori risultati. Questi sono organismi che non si improvvisano, che richiedono personale altamente qualificato in numero considerevole, che richiedono anche un'indipendenza di giudizio che non si può ottenere tramite la semplice nomina parlamentare. Quest'ultima infatti lascia spazio a rappresentanti della maggioranza e della minoranza e in qualche modo legittima proprio comportamenti conformi, o ispirati, ad esigenze diverse da quelle di indipendenza e neutralità.

Io sono favorevole a riformare e rafforzare le istituzioni esistenti, a cominciare dalla Ragioneria, che ha al suo interno professionalità e tradizioni da rispettare. A mio parere, bisogna aumentare l'autonomia del

capo della struttura, che attualmente dipende strettamente dal potere politico: questo si potrà ottenere tramite le modalità di scelta

e/o con la previsione di una durata in carica più lunga.

A mio modo di vedere, sarebbe anche opportuno che il Parlamento si desse carico, direttamente, del controllo della finanza pubblica. In molti Parlamenti esiste una commissione intercamerale di controllo sulla spesa pubblica, che procede direttamente a tale funzione, avvalendosi delle Corti dei conti o delle istituzioni analoghe che esistono negli altri paesi.

Questo è ciò che avviene nel Regno Unito, dove l'omologo della Corte dei conti è il NAO (National Audit Office), un'istituzione indipendente che, però, è strettamente collegata al Parlamento e opera per il Parlamento. Lo stesso avviene anche in America con il GAO (General Accounting Office), che ha la stessa natura. Ho constatato che i miei colleghi, presidenti delle corti dei conti europee, hanno rapporti molto più frequenti con le commissioni parlamentari, soprattutto di bilancio. Inoltre in molti parlamenti, a cominciare da quello europeo, esiste una commissione per il controllo della spesa pubblica che si dà carico direttamente di questo problema. Questa è la strada, secondo me, da seguire senza rischiare di innovare con risultati assolutamente dubbi. Non mi risulta che negli altri paesi europei esistano agenzie o authority per il controllo della spesa pubblica; esistono invece organismi, come la Corte dei conti, o analoghe istituzioni superiori di controllo che operano in modo indipendente e con legami più o meno stretti con i parlamenti.

Comunque su questo tema sarebbe certamente opportuno tornare, per potersi anche diffondere maggiormente.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Staderini per questa replica così ricca di spunti e contenuti. È rimasta una parte, che lei ha affidato al suo prezioso collaboratore. Do pertanto la parola al consigliere della Corte dei conti, Luigi Mazzillo.

LUIGI MAZZILLO, Consigliere della Corte dei conti. Il senatore Ferrara chiedeva se disponiamo di una valutazione dell'entità delle future perdite di gettito legate alle citate entrate volontarie relative alla rivalutazione. Devo dire che non abbiamo fatto un'analisi specifica in proposito.

Il richiamo alla suscettibilità delle entrate da rivalutazione a causare minori introiti nei prossimi anni si colloca nel contesto della considerazione della crucialità dell'aumento che abbiamo registrato nell'entrata per il primo semestre 2006 (20 miliardi in più rispetto allo stesso periodo del 2005). Di qui la nostra preoccupazione, che credo debba essere anche quella del Governo, di voler comprendere quali fattori abbiano determinato questo aumento: se si tratta cioè di entrate strutturali, ripetibili o meno. Abbiamo cercato, pertanto, di eseguire un'analisi per capire quali ragioni hanno determinato, o stanno determinando, questo incremento di gettito. In parte si tratta di ampliamento della base imponibile, in parte di interventi mirati a carico di specifici settori industriali, decisi nell'ultima finanziaria, in parte, infine, di entrate volontarie.

Sottolineiamo l'esigenza di un'analisi attenta. Bisogna evitare di commettere errori di valutazione, ritenendo che possa trattarsi di entrate che avranno la stessa dinamica anche in futuro.

L'onorevole Ricci aveva posto una domanda relativa alla gestione della lotta all'evasione fiscale, chiedendo se sia possibile stabilire obiettivi specifici di conseguimento di risultati di gettito dalla lotta all'evasione. Chiede inoltre se poi questi risultati possano essere considerati ai fini della definizione del quadro di finanza pubblica, sia tendenziale, sia programmatico.

Da tempo la Corte afferma che l'attività di contrasto all'evasione fiscale deve essere gestita come un'attività ordinaria. Questo significa però che occorre avere piena consapevolezza della dimensione del fenomeno. Bisogna pertanto misurare l'evasione, rendere pubblico il dato relativo, dire come si compone - non basta indicare il dato complessivo - e, in relazione a ciò, fissare gli obiettivi per il recupero di gettito e misurare infine i risultati ottenuti.

L'amministrazione, pertanto, deve acquisire una capacità non soltanto di redigere relazioni tecniche ex ante, ma anche di misurare ex post i risultati conseguiti. Si deve trattare, naturalmente, di misurazioni credibili e affidabili.

Solo a queste condizioni sarà ammissibile tenere presenti i risultati, ai fini della definizione del quadro tendenziale e programmatico. Diversamente, si tratterebbe di interventi per i quali sarebbe difficile poter stabilire se abbiano avuto o meno effetto e quale importanza debba essere loro data, ai fini della valutazione che si dà in sede consuntiva.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli ospiti intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-audizione-dei-rappresentanti-della-corte-dei-conti-sul-documento-di-programmazione-economico-finanziaria-dpef-per-gli-anni-2007-2011/>