

**La seduta comincia alle 14.05.****Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che il Presidente della Camera ha disposto che le sedute delle Commissioni bilancio della Camera e del Senato dedicate allo svolgimento delle audizioni preliminari all'esame dei documenti di bilancio per il triennio 2003-2005 vengano diffuse sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Resta ovviamente inteso che le sedute delle Commissioni congiunte saranno diffuse sul circuito chiuso.

**Audizione di rappresentanti del CNEL.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del presidente del CNEL, dottor Pietro Larizza, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2003-2005 ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera.

Lo ringrazio e gli do subito la parola.

PIETRO LARIZZA, *Presidente del CNEL*. Prima di esporre, in sintesi, il documento approvato dall'assemblea del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, reputo importante ricordare — anche ai fini della valutazione da parte delle Commissioni — che è stato approvato all'unanimità dai partecipanti all'assemblea, che in esso si sono ritrovate tutte le maggiori rappresentanze sociali dell'impresa e del lavoro presenti al CNEL e che alla stesura ed all'elaborazione di questo documento hanno concorso tutte le mag-

giori forze sociali italiane che lavorano all'interno del Consiglio, in questo caso sia dell'impresa sia delle rappresentanze sindacali.

Il documento è costituito da poche pagine. Svolgerò una sintesi interpretando fedelmente quanto approvato dall'assemblea, che si apre con il quadro economico e la richiesta di trasparenza sugli obiettivi e sugli strumenti, precisando che una simile strategia, per avere successo, richiede la massima trasparenza, che si realizza fornendo a tutti i soggetti sociali ed istituzionali il quadro preciso degli obiettivi da perseguire e delle regole cui il Governo intende attenersi nel rispetto degli impegni assunti con il Patto europeo per la stabilità e la crescita. In un sistema come quello italiano, fondato su una molteplicità di centri decisionali (con competenze in taluni casi costituzionalmente garantite), ogni iniziativa ha infatti maggiore possibilità di successo quanto più elevati sono il livello di condivisione degli obiettivi e la credibilità degli strumenti utilizzati per perseguirli.

Per quanto riguarda gli obiettivi della manovra finanziaria secondo il Governo, il CNEL solleva due esigenze generali: in primo luogo, che la quota di risorse da reperire nel 2003 con misure *una tantum* (cartolarizzazione, concordato preventivo, condono) sia effettivamente incassata nel corso dell'esercizio, che le risorse relative alle entrate siano tali da determinare uno stabile incremento della base imponibile, che le misure collaterali contenute nella manovra (in particolare quelle che coinvolgono regioni ed enti locali), incidendo su poteri costituzionalmente protetti, siano tali da determinare obiettivamente riduzione di sprechi e non tagli alle prestazioni essenziali per i cittadini, né incrementi

fiscali o tariffari ad altri livelli istituzionali, che vanificherebbero i benefici della riduzione dell'IRPEF.

In secondo luogo, sarà opportuno rendere esplicito che gli stanziamenti di bilancio rappresentano insieme un tetto ed un obiettivo e rivedere, per quanto riguarda la spesa per investimenti, il limite di un anno previsto per la cancellazione dei residui di stanziamento. Ciò dovrebbe implicare (in relazione al fatto che la gran parte delle risorse utilizzate per la manovra dovrebbero pervenire da cartolarizzazioni e condoni nella seconda metà dell'esercizio) una sorta di condizione sospensiva per una quota delle misure espansive. Essendo logicamente escluso che tale procedura possa riguardare la manovra fiscale, il rischio è quello di una ritardata attivazione della spesa per investimenti infrastrutturali e produttivi, proprio per la natura delle voci che concorrono a determinarla.

In relazione al fisco, il CNEL apprezza che la riduzione dell'IRPEF per il 2003, inserita nella manovra di politica economica riguardante il periodo dal 2003 al 2006, sia indirizzata verso i redditi medio bassi, ma ritiene necessario che sia chiarito il rapporto tra il primo modulo di riforma dell'IRPEF, contenuto nella finanziaria, e la riforma complessiva prevista nel disegno di legge per la delega fiscale. Anche in ragione delle risorse previste nella relazione tecnica alla delega stessa, la struttura a due aliquote — come già espresso nell'articolato parere formulato dallo stesso CNEL il 18 febbraio del 2002 — potrebbe infatti compromettere il sostanziale rispetto del principio costituzionale di progressività ed equità.

Per quanto riguarda le imprese, le misure contenute nel complesso dei provvedimenti che compongono la manovra sembrano non rispettare il criterio essenziale della certezza del diritto e non fornire certezze su una riduzione reale del prelievo, aprendo un contenzioso con regioni ed autonomie locali su quelle norme, a partire dagli interventi in materia di

IRAP, che sembrano contraddittorie con l'autonomia di entrata e di spesa prevista dall'articolo 119 della Costituzione.

Lo statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), inoltre, prevede all'articolo 3 che le modifiche del regime fiscale non possano riguardare il periodo di imposta in corso e, all'articolo 4, che sia fortemente limitato l'uso del decreto-legge per modifiche alla legislazione vigente. Andrebbe conseguentemente ed attentamente valutato, alla luce di tali principi, il decreto-legge 24 settembre 2002, n. 209, che anticipa — a valere dall'esercizio in corso — solo alcune parti della riforma fiscale prevista dalla legge delega con costi ingenti, anche sul piano amministrativo, per il sistema delle imprese e con possibili effetti sin dai bilanci del 2001. Per questa ragione andrebbe anche riconsiderata la tassazione del risparmio raccolto dalle imprese di assicurazione sulla vita.

Occorre, inoltre, che la manovra sia tale da non determinare sul fronte del prelievo locale, fiscale e tariffario, e dei servizi erogati sul territorio, un riassorbimento degli sgravi fiscali nazionali.

Appare dunque essenziale, nel corso del successivo iter del provvedimento, realizzare accordi con le regioni e gli enti locali idonei a rendere la manovra coerente con il nuovo assetto dei poteri introdotto dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

Seguono le osservazioni di merito sugli investimenti nel Mezzogiorno; abbiamo indicato una serie di punti, ne cito soltanto alcuni. Il primo è il completo ed efficace utilizzo delle risorse previste dalla programmazione dei fondi strutturali. Per gli interventi infrastrutturali cofinanziati dai fondi strutturali, la legge-obiettivo, nel quadro delle intese istituzionali, deve diventare lo strumento per accelerare e semplificare la realizzazione delle opere strategiche ed il rafforzamento dei vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno.

La verifica della congruità della legge finanziaria va, dunque, compiuta a diversi livelli. Ad esempio, si deve verificare il rispetto dell'impegno a riportare la spesa

ai livelli medi dell'ultimo quinquennio, superando la flessione del 2002 e tenendo conto non solo delle risorse destinate alla spesa nel precedente triennio, ma anche di quelle rese disponibili attraverso il credito d'imposta e la cosiddetta Tremonti-*bis*. Va verificata anche la congruità della modulazione delle risorse in ciascuno degli esercizi finanziari interessati nonché l' idoneità dei meccanismi di spesa a garantire la spendibilità effettiva ed efficiente delle risorse sin dal primo anno della manovra.

Quanto al fondo unico, auspicato dal CNEL nel suo documento di maggio 2002, esso viene utilizzato, quasi esclusivamente, come strumento per l'agevolazione degli interventi produttivi. Con altri strumenti ordinari (quali il programma della legge obiettivo) sono stanziati le risorse per il finanziamento della cruciale politica per le infrastrutture. Sussiste, dunque, l'esigenza che il CIPE, prima della conclusione della discussione parlamentare, fornisca un quadro aggregato pluriennale delle risorse ordinarie e straordinarie, pubbliche (europee, nazionali, regionali e locali) e private, che si prevede di attivare nel Mezzogiorno e nelle altre aree del paese (indicando in particolare attraverso quali canali istituzionali sarà garantito un adeguato flusso di risorse del bilancio ordinario verso il Mezzogiorno).

Sempre con riferimento al fondo unico previsto dall'articolo 34 del disegno di legge finanziaria, rileviamo che esso, per entità e modulazione nel triennio — anche tenendo conto del fatto che a suo carico il Governo dichiara di voler prevedere il rifinanziamento del credito d'imposta per l'occupazione — appare inadeguato. Inoltre, la modulazione delle risorse del fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie mostra un'articolazione tra i diversi esercizi inadeguata per il 2003 e, soprattutto, per il 2004, mentre è sopravvalutata la capacità di spesa per il 2005.

Quanto al sostegno dato agli investimenti, la modifica dei meccanismi agevolativi, l'esiguità, in particolare nel primo anno, delle nuove risorse stanziati per la legge 19 dicembre 1992 n. 488, il sostan-

ziale venir meno di altri strumenti di agevolazione, per via fiscale, delle attività produttive (credito d'imposta, cosiddetta Tremonti-*bis*), lungi dal consentire la costruzione di vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno, creano, ad avviso del CNEL, un rischio assai grave e concreto di rallentamento della spesa.

Questo, in sintesi, il documento del CNEL, incentrato, come vedete, su tre punti specifici: i rapporti istituzionali e, in particolare, il raccordo con le regioni, anche rispetto alla recente legge di modifica del titolo V della Costituzione; la materia fiscale, sia sul versante del lavoro sia sul versante dell'impresa; la politica di sostegno agli investimenti, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Larizza per la sua esposizione; naturalmente il parere del CNEL, nella versione integrale, farà parte della documentazione a disposizione di tutti i commissari.

Dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2003-2005. Sono presenti, per questa tradizionale occasione, il presidente della Corte, dottor Francesco Staderini, il presidente di sezione dottor Manin Carabba ed il consigliere dottor Maurizio Pala.

Ringrazio i rappresentanti della Corte dei conti per la loro disponibilità e do subito la parola al presidente Staderini per la sua relazione.

FRANCESCO STADERINI, *Presidente della Corte dei conti*. Signor presidente, la ringrazio per l'invito: la Corte dei conti tiene molto al suo ruolo di organo ausiliario del Parlamento, ci tiene a mantenerlo e, se possibile, anche a potenziarlo.

Alla metà dello scorso mese di luglio, le incertezze sull'evoluzione in atto dell'economia e dei conti pubblici — e, di conseguenza, sulla base di riferimento per la definizione della manovra di bilancio per il 2003 — si riflettevano nella presentazione di un Documento di programmazione economico-finanziaria largamente indeterminato negli indirizzi programmatici e opinabile nelle proiezioni delle grandezze dell'economia reale e della finanza pubblica.

È opportuno richiamare sommariamente le principali osservazioni svolte dalla Corte in sede di audizione parlamentare, il 15 luglio del corrente anno, al solo scopo di verificarne la consistenza alla luce del quadro di riferimento, radicalmente diverso, che il Governo ha adottato per le scelte di *fiscal policy* contenute nella legge finanziaria 2003, ora all'esame del Parlamento.

I rilievi allora avanzati evidenziavano: una probabile chiusura dei conti pubblici del 2002 « significativamente peggiore » di quella prospettata nel DPEF; le difficoltà di lettura del passaggio tra proiezioni tendenziali e quadro programmatico dei conti pubblici per il 2003, essendo rimasta ancora inesa la richiesta, da tempo formulata in sede parlamentare, di corredare il DPEF di una relazione tecnica sui criteri alla base dei quadri a legislazione vigente e programmatico; la non chiara dimostrazione delle dimensioni della manovra correttiva necessaria per conseguire, nel 2003, i saldi programmatici dei conti pubblici, anche in ordine alle esigenze di finanziamento addizionale derivanti proprio dall'adozione di previsioni a legislazione vigente; perplessità circa la piena realizzazione del programma di cartolarizzazione (sui cui proventi, peraltro, la Corte dei conti ribadiva ancora l'avviso che essi dovrebbero essere più propriamente trattati come interventi di riduzione del debito e non del disavanzo) e del programma di ulteriore riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, attraverso il rafforzamento delle iniziative di centralizzazione degli acquisti stessi; l'opportunità di una accurata ricognizione degli oneri pluri-

nali derivanti dall'attuazione della delega fiscale, ai fini della verifica della sostenibilità complessiva della riforma in rapporto agli equilibri di finanza pubblica posti a base del quadro programmatico 2003-2006; infine, la preoccupazione per un tracciato programmatico di rapida riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL non sorretto da persuasive valutazioni circa le tendenze del fabbisogno complessivo del settore pubblico e da una stima realistica dei risultati attesi dal programma di privatizzazioni.

La Nota di aggiornamento al DPEF 2003-2006 effettua, in primo luogo, una revisione del preconsuntivo relativo al 2002, con riguardo sia al quadro macroeconomico, sia a quello di finanza pubblica. La crescita del prodotto interno lordo è ridimensionata allo 0,6 per cento in termini reali, rispetto all'1,3 per cento del DPEF, per effetto del rallentamento dell'economia mondiale, che si riflette, soprattutto, in un forte rallentamento delle esportazioni e della spesa per consumi delle famiglie.

La stagnazione dell'attività economica si proietta sui conti pubblici, principalmente attraverso la flessione delle entrate fiscali, che registreranno, nel 2002, un peggioramento consistente rispetto alle stime avanzate a luglio in sede di DPEF: l'indebitamento netto è previsto ora intorno ai 27 miliardi di euro (rispetto ai 14 miliardi e 500 milioni nel DPEF), con un'incidenza sul PIL di oltre un punto percentuale superiore al livello previsto nel DPEF (2,1 per cento contro l'1,1 per cento); il rapporto debito/PIL dovrebbe, anch'esso, segnare un aumento analogo rispetto alle precedenti stime (109,4 per cento invece di 108,5 per cento).

Nelle valutazioni del Governo, il mancato conseguimento nel 2002 degli obiettivi di finanza pubblica deve essere attribuito principalmente allo sfavorevole ciclo economico, come sarebbe confermato dalla stima dell'indebitamento strutturale (vale a dire depurato dagli effetti sui conti pubblici di scostamenti dell'attività economica dai valori di *trend*), che risulterebbe

pari all'1,2 per cento del PIL, cioè ben 0,9 punti percentuali al di sotto del livello dell'indebitamento effettivo.

Con riferimento al 2003, la crescita economica assunta a base del nuovo quadro programmatico registra un'ipotesi di apprezzabile ripresa, pur se più contenuta rispetto allo scenario del DPEF (2,3 per cento a fronte del 2,9 per cento). Per gli anni successivi viene, invece, confermato il tracciato del DPEF, con una dinamica reale del PIL del 3 per cento l'anno ed una progressiva riduzione dello scarto tra crescita economica effettiva e prodotto potenziale fino all'azzeramento alla fine del periodo previsto.

Con riguardo alla finanza pubblica, le correzioni apportate allo scenario programmatico sono da ricondurre all'ipotesi, all'esame della Commissione europea, di uno slittamento al 2006 dell'obiettivo di pareggio dei conti pubblici, a condizione di un aggiustamento del saldo strutturale in percentuale del PIL nella misura minima dello 0,5 per cento l'anno.

Su tale base, la Nota di aggiornamento al DPEF ridefinisce il percorso di riequilibrio dei conti pubblici, fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto all'1,5 per cento del PIL nel 2003, allo 0,6 per cento nel 2004 e allo 0,2 per cento nel 2005: una situazione di pareggio o di contenuto avanzo - che nel DPEF era collocata nel 2005 - si realizzerebbe nel 2006. Le elaborazioni ufficiali, peraltro, ipotizzano un tracciato molto più favorevole se si fa riferimento al saldo depurato dagli effetti del ciclo economico (l'indebitamento strutturale), per il quale è prevista una riduzione di 0,7 punti di PIL nel 2003 e di 0,5 punti nel 2004, anno nel quale si perverrebbe al pareggio « strutturale ».

Quanto alla dinamica del debito pubblico, il quadro aggiornato riflette una limitata correzione degli obiettivi già esposti nel DPEF, con un rapporto debito/PIL che nel 2006 risulterebbe di soli 2 punti più elevato dell'obiettivo allora indicato (96,4 per cento invece di 94,4 per cento). Sarebbe, peraltro, confermato l'indirizzo programmatico di una forte concentra-

zione nel 2003 e nel 2004 degli interventi intesi a ricondurre l'indicatore verso il valore critico del 100 per cento: il passaggio previsto dal 109,4 per cento del 2002 al 105 per cento del 2003 e al 100,4 per cento nel 2004 equivale ad ipotizzare l'arresto della crescita dello *stock* del debito pubblico sui livelli del 2002.

Lo slittamento dell'orizzonte per il completamento del riequilibrio dei conti pubblici ha consentito al Governo di fissare il nuovo traguardo programmatico, per l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, all'1,5 per cento del PIL nel 2003. Il peggioramento dei conti pubblici ha, tuttavia, imposto di mantenere elevata la dimensione quantitativa della correzione necessaria per riportare il saldo tendenziale verso il nuovo livello programmatico.

La manovra di bilancio per il 2003 è, infatti, commisurata a circa 20 miliardi di euro, dei quali poco meno di 13 miliardi finalizzati alla correzione del disavanzo tendenziale, il resto essendo destinato alla copertura finanziaria degli sgravi fiscali e degli altri interventi previsti nell'accordo con le parti sociali.

Prima ancora di esaminare se le misure di intervento che compongono la manovra possano esplicitare appieno gli effetti attesi, è necessario valutare se la correzione dei conti programmata sia o meno coerente, nella sua dimensione aggregata, con l'obiettivo di saldo fissato per il 2003.

A tal fine sarebbe essenziale disporre di un aggiornamento del quadro tendenziale di finanza pubblica elaborato secondo i criteri della legislazione vigente. Tale quadro, disponibile nelle informazioni della DPEF di luglio, non figura più nella Nota di aggiornamento e nella Relazione previsionale e programmatica di settembre. La possibilità di verificare la consistenza delle ipotesi di espansione tendenziale di spese ed entrate pubbliche e, di conseguenza, di esprimersi sulla adeguatezza della manovra correttiva richiede, pertanto, di integrare le informazioni ufficiali.

La lacuna informativa segnalata si manifesta con evidenza anche maggiore quando si voglia misurare la coerenza del

percorso di riequilibrio dei conti pubblici dal 2002 al 2006. Non è dato, infatti, conoscere quali dovrebbero essere le dimensioni delle manovre correttive che nel 2004 e negli anni seguenti consentirebbero di raggiungere i traguardi programmatici fissati per l'indebitamento netto e per il debito. Come si dirà più avanti, in conseguenza del peggioramento delle condizioni economiche internazionali ed interne, è profondamente mutato lo scenario di azione dei conti pubblici dal quale emerge l'esigenza di correzione di dimensioni rilevanti anche per gli anni 2004-2005, tanto maggiori quanto più saranno rinviati interventi di contenimento permanente e strutturale del disavanzo.

Sotto questo aspetto, si deve sottolineare che il riferimento della Commissione europea alla necessità di assicurare, nei prossimi anni, una riduzione di almeno lo 0,5 per cento l'anno del disavanzo strutturale si presta ad una duplice lettura.

Da un lato, infatti, questo obiettivo può essere reso meno arduo, in una fase come quella presente di congiuntura economica sfavorevole, dalla consentita sterilizzazione degli effetti sul saldo delle componenti cicliche. Ma, dall'altro, peserebbe negativamente una gestione contabile che affidasse il contenimento del disavanzo effettivo prevalentemente ad interventi *una tantum* o a meri rinvii di spese.

La Nota di aggiornamento al DPEF non contiene, dunque, il quadro tendenziale dei conti delle amministrazioni pubbliche, ma solo quello programmatico per grandi aggregati: i saldi principali e i dati delle entrate (correnti e in conto capitale) e delle spese (correnti, per interessi e in conto capitale), riportate soltanto per gli anni 2002 e 2003 e comunque senza un adeguato livello di dettaglio. Una informazione insufficiente per apprezzare la adeguatezza della manovra rispetto ad un quadro tendenziale modificato a causa di una crescita più contenuta e che manifesta, di conseguenza, i primi segni di rallentamento delle entrate. E, a maggior ragione, è sufficiente per valutare la coe-

renza del percorso per il raggiungimento degli obiettivi indicati per gli anni successivi.

Una ricostruzione « induttiva » nel quadro dei conti tendenziali, a partire dalle informazioni fornite nel DPEF e nella Nota di aggiornamento, consente di disporre di uno scenario di riferimento essenziale per esprimere un giudizio di compatibilità sulla manovra finanziaria all'esame del Parlamento.

Il quadro tendenziale così ricostruito permette di rilevare come nel 2003 l'indebitamento netto sarebbe dell'ordine del 2,5 per cento del PIL, valore che crescerebbe al 3,1 per cento nel 2004 e al 2,4 per cento nel 2005; il peggioramento di quasi un punto per il 2003 (più 0,9 per cento) rispetto al quadro tendenziale del DPEF di luglio si proietterebbe pressoché immutato sui successivi esercizi: più 0,8 per cento nel 2004, più 0,9 per cento nel 2005, pur nell'ambito di uno scenario macroeconomico che adotta le ipotesi di una ripresa economica, nei due anni in esame, più dinamica di quanto previsto in luglio. Nonostante l'allentamento dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita, lo scostamento tra l'andamento tendenziale e l'obiettivo programmatico, in termini di indebitamento netto, sarebbe di circa 35 miliardi di euro (2,5 per cento del PIL) nel 2004 e di circa 32 miliardi di euro (2,2 per cento del PIL) nel 2005. Al netto degli effetti permanenti di contenimento del saldo, imputabili alla finanziaria per il 2003 ed agli altri provvedimenti adottati nella seconda metà dell'anno in corso, le ulteriori manovre correttive da realizzare nel biennio in esame sarebbero, quindi, assai consistenti, nell'ordine di due punti percentuali del PIL in ciascuno dei due anni.

Si tratta, in conclusione, di riflessioni contabili che segnalano, ancora una volta, l'importanza di privilegiare, nell'impostazione della manovra di bilancio, misure di correzione della spesa di natura strutturale e di calibrare le decisioni di alleggerimento fiscale alle condizioni generali dei conti pubblici.

Con riguardo al 2003, se la proiezione tendenziale illustrata si rivelasse possibile, una manovra correttiva in grado di produrre effetti per circa 20 miliardi di euro (dei quali 12-13 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale) dovrebbe essere giudicata adeguata al raggiungimento del nuovo valore - obiettivo assegnato al saldo (1,5 per cento del PIL). Tale positivo riscontro a livello meramente quantitativo non può, invece, essere espresso riferimento al secondo indicatore strategico di finanza pubblica: il rapporto debito/PIL.

Come già ricordato, la Nota di aggiornamento modifica in misura limitata rispetto al DPEF il tracciato di rientro di tale rapporto verso il valore del cento per cento (che sarebbe sostanzialmente raggiunto nel 2004) e di successivo ulteriore miglioramento. In proposito, la Corte non può che confermare le perplessità già formulate in sede di audizione parlamentare sul di DPEF, allorché venne segnalato come il percorso programmatico non fosse sorretto da proiezioni e da indicazioni in grado di chiarire il raccordo tra l'indebitamento netto ed il fabbisogno complessivo delle amministrazioni pubbliche (l'aggregato che principalmente determina la variazione dello *stock* del debito) e di fornire elementi concreti sulle operazioni che, eventualmente, consentirebbero di ottenere i risultati prefissati anche in presenza di valori ancora elevati del fabbisogno.

Affidandosi, infatti, alle stesse previsioni del Governo si trae l'informazione che, già nel 2003, a fronte di un indebitamento netto programmatico di poco meno di 20 miliardi di euro (in diminuzione rispetto al 2002), si dovrebbe registrare un fabbisogno del settore statale superiore a 35 miliardi di euro (in aumento rispetto 2002), a conferma di una divaricazione in atto da anni e di una tendenza non facilmente correggibile. Pur non disponendo di dati ufficiali, si può stimare che il fabbisogno complessivo delle amministrazioni pubbliche (l'aggregato che meglio approssima la variazione del debito) possa risultare di 10-15 miliardi di euro superiore al fabbisogno del settore

statale, collocandosi, pertanto, non lontano da 50 miliardi di euro nel 2003. Contestualmente le valutazioni governative indicano un livello assoluto del debito pubblico pari a quello stimato per il 2002.

Non è agevole comprendere attraverso quali operazioni possa essere colmata una differenza di così rilevanti dimensioni, in modo da realizzare l'obiettivo di azzeramento della variazione del debito. In parte, infatti, lo scarto potrà essere ridotto dalla piena realizzazione del programma di privatizzazioni preannunciata dal Governo nel DPEF (20 miliardi di euro 2003), anche se gli esiti di tali dismissioni sono fortemente condizionati dall'evoluzione dei mercati finanziari. In ogni caso, resterebbe da assicurare una ulteriore sterilizzazione degli effetti espansivi del fabbisogno sul debito dell'ordine di 30 miliardi di euro.

Si tratta di un impegno arduo, interamente affidato ad una attenta politica di gestione attiva e di ristrutturazione del debito pubblico, della quale peraltro non vengono fornite, nei documenti ufficiali, neppure indicazioni di massima. Il divario fabbisogno-variazione del debito resta elevato, nello scenario programmatico, anche negli anni successivi.

Passando al contenuto della manovra finanziaria, gli interrogativi riguardano la capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2003 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi. Una attenzione particolare merita, poi, la composizione degli interventi, al fine di misurare il peso relativo dei provvedimenti sul fronte delle entrate (aumenti di imposta e sgravi) e di quelli attinenti alle spese (tagli e misura espansive). L'esame dell'articolazione della manovra è di notevole interesse anche con riguardo alla distribuzione di oneri e benefici per centri di spesa. Un'analisi più approfondita delle quantificazioni relative alle singole misure di intervento sarà, come di consueto, svolta dalla Corte nella relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2002.

In questa sede vengono avanzate alcune prime valutazioni sull'impianto generale,

soffermandosi poi su due punti critici della manovra: interventi in materia di finanza regionale e locale e concordato fiscale. Viene poi presentata una ricostruzione della manovra finanziaria nella quale gli interventi riduzione del disavanzo tendenziale e quelli espansivi sono raggruppati in modo da agevolare un primo esame critico.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge finanziaria per il 2003, si sostiene che la manovra correttiva debba essere intesa come composta dall'insieme delle misure disposte con la legge finanziaria stessa e di quelle collegate disposte con il decreto-legge n.209 del 24 settembre scorso in materia fiscale.

Si tratta di un punto non chiaro. È, infatti, possibile che gli effetti di detto decreto siano già inclusi nella proiezione tendenziale governativa. In tal caso la quadratura della manovra potrebbe essere conseguita attraverso la realizzazione di risparmi imputabili all'attivazione delle società Patrimonio e Infrastrutture, con il verificarsi delle condizioni per l'esclusione di alcune voci di spesa dal conto delle amministrazioni pubbliche. Per tali operazioni, infatti, le stime preliminari prevedevano importi non lontani da quelli attribuiti al decreto-legge n. 209 del 2002. Nell'illustrazione della manovra finora resa pubblica non vi è, peraltro, evidenza dei risultati attesi già per il 2003.

Il complesso degli interventi dovrebbe produrre nel 2003 proventi finanziari per poco meno di 20 miliardi di euro, dei quali più di 11 miliardi di maggiori entrate e circa 8 miliardi di minori spese. Circa 13 miliardi di euro dell'intera manovra sarebbero destinati a ridurre l'indebitamento tendenziale, mentre oltre 6 miliardi di euro andrebbero a copertura degli interventi espansivi, consistenti in misura prevalente negli alleggerimenti fiscali decisi in sede di Patto per l'Italia.

Nelle stesse valutazioni del Governo, mentre l'insieme degli interventi espansivi produrrà effetti duraturi e crescenti nell'orizzonte di medio periodo, le correzioni del disavanzo tendenziale non appaiono in grado di assicurare effetti permanenti di

miglioramento dei conti pubblici. A fronte dei 13 miliardi di euro di risparmi attesi nel 2003, gli effetti di contenimento si ridurrebbero a poco più di un terzo nel 2004 e a meno di un quarto nel 2005.

Tale profilo negativo è imputabile all'andamento delle entrate, che nel 2003 riflettono gli effetti del previsto concordato fiscale mentre nel 2004 e nel 2005, esaurito tale apporto, producono un impulso espansivo sull'indebitamento per il prevalere degli sgravi programmati rispetto ai proventi attesi dal decreto fiscale e dalla « coda » del concordato.

Elaborando opportunamente i dati ufficiali, si può proporre una lettura della manovra in grado di offrire una stima della distribuzione dei risparmi attesi tra Stato ed enti territoriali.

Tale esposizione del quadro quantitativo della manovra correttiva consente di introdurre alcune riflessioni su due temi di particolare rilievo nell'impianto della legge finanziaria: le disposizioni in materia di finanza regionale e locale e quelle in tema di concordato fiscale.

La tavola mette in luce, infatti, come gli effetti prodotti dalla manovra dovrebbero vedere un forte contributo dello Stato (attraverso l'effetto *una tantum* del concordato) concentrato prevalentemente nel primo anno, mentre l'impatto sugli enti territoriali permetterebbe di conseguire risultati permanenti e crescenti ai fini del riequilibrio dei conti pubblici.

Il provvedimento all'esame del Parlamento interviene nuovamente sul tema del contributo degli enti decentrati agli equilibri di finanza pubblica dopo la fase di rallentamento e di difficoltà nella traduzione operativa del nuovo testo costituzionale. Come si è visto in precedenza, il contributo riferibile alle autonomie territoriali nell'impianto della manovra è di tutto rilievo: oltre 2.390 milioni di euro per il miglioramento dell'indebitamento netto complessivo atteso da misure la cui gestione è attribuita alle amministrazioni regionali (salgono a 3.450 milioni se si considera la misura di ripristino dei *ticket* sulla diagnostica, il 40 per cento della

manovra netta complessiva). Molteplici le norme destinate ad incidere sul funzionamento degli enti territoriali.

In materia di entrata, le disposizioni introdotte interessano gli enti territoriali in maniera diretta ed indiretta. Si riducono le basi imponibili IRPEF ed IRAP, incidendo per questa via sia sulle entrate proprie degli enti decentrati sia sulla leva fiscale da queste attivabile. La modifica del sistema di tassazione delle persone fisiche comporta una riduzione del gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF per il 2003 di 214 milioni di euro (che sale a 274 nel 2004 e a 265 al 2005); le norme relative all'IRAP producono una flessione del gettito stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali.

Non può esser trascurata, tuttavia, la progressiva « erosione » delle basi imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di IRAP riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'IRPEF, per evitare un impatto negativo sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rilevino ai fini della determinazione della base imponibile e delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il nuovo regime il nuovo numero di soggetti esenti, comporta, peraltro, una « riduzione naturale della base imponibile complessiva » più consistente in aree del paese a più basso reddito.

Senza immediati effetti finanziari sono le norme che prevedono la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e quelle che, nel caso delle regioni a statuto ordinario, dispongono lo slittamento a giugno 2003 della data di fissazione definitiva delle aliquote di compartecipazione previ-

ste dal decreto legislativo n. 56 del 2000, la destinazione entro il 1° gennaio del 2004 ad un fondo unico dei trasferimenti erariali di natura corrente destinati alle regioni, ma senza specifica collocazione territoriale, e la modifica dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 56 del 2000 con l'esclusione dai trasferimenti previsti dalla « legge Bassanini » da trasformare in compartecipazioni delle somme riconosciute per il trasporto locale e la salute.

La sospensione per gli aumenti delle addizionali IRPEF deliberati successivamente al 29 settembre e lo slittamento della piena operatività del decreto legislativo n. 56 del 2000 rischiano, tuttavia, di attenuare l'effetto degli sforzi profusi in questi anni per rendere progressivamente più stringenti i vincoli di bilancio degli enti territoriali. La mancanza di una chiara distinzione delle responsabilità tra diversi livelli di governo ha infatti finora pesato nel ripetersi di fenomeni di superamento degli obiettivi programmatici soprattutto nel comparto sanitario.

Sotto questo profilo, in occasione della manovra finanziaria per il 2002, si era sottolineata l'importanza dell'adozione di provvedimenti come quello sui livelli essenziali di assistenza e di meccanismi di responsabilizzazione finanziaria degli enti decentrati come quelli previsti nell'accordo Stato-regioni di agosto 2001 e nella legge n. 405 del 2001. Interventi che hanno portato, tra la fine del 2001 e i primi mesi del 2002, ad un'accelerazione del processo di riordino del comparto sanitario, anche con l'assunzione da parte delle regioni di provvedimenti di natura fiscale a copertura di eccedenze di spesa: primi concreti segnali di una maggiore responsabilità fiscale da parte degli enti decentrati. Nelle regioni dove immediato è risultato lo squilibrio entrate-prestazioni, il ricorso all'addizionale ha prodotto, inoltre, un'evoluzione articolata che non ha definito un unico modello di intervento fiscale, lasciando piuttosto lo spazio a provvedimenti con diverso grado di generalità e di progressività, con il risultato di aver prodotto interventi con diverso impatto distributivo.

Le regioni interessate hanno basato su tali previsioni di entrata processi di graduale rientro della spesa e, in alcuni casi, è stata prevista la conservazione dei livelli più elevati di aliquota per più esercizi. È in questo quadro normativo che va ad inserirsi la norma della finanziaria per il 2003 che sembra di fatto congelare le disposizioni assunte a fronte dei disavanzi sanitari, penalizzando tuttavia gli enti che non hanno utilizzato la leva fiscale IRPEF nel 2002, ma che si troverebbero oggi nella necessità di introdurla. Incerto è poi se il mantenimento riguarderà anche le variazioni di aliquota eccedenti i livelli massimi previsti dal decreto legislativo n. 446 del 1997 o se, invece, dovranno considerarsi nulli gli aumenti disposti in deroga alle soglie ordinarie previste da tale decreto o se, infine, si intenderà procedere ad un blocco complessivo della leva fiscale IRPEF. In ogni caso, non può essere trascurato che la mancanza di un quadro di riferimento certo pone gli enti territoriali di fronte a difficili soluzioni sostitutive in fase di avanzata elaborazione dei bilanci per il 2003 e con i documenti di programmazione già in buona parte approvati.

In materia di spesa, la manovra estende e rafforza misure già adottate nelle più recenti manovre finanziarie. Dalla conferma per le regioni a statuto ordinario delle disposizioni relative al patto di stabilità interno introdotte con la finanziaria per il 2002 e dalla definizione per gli enti locali (superiori a 5.000 abitanti) di un incremento del disavanzo finanziario entro il 3,6 per cento rispetto al 2001 è atteso un risparmio di 2.200 milioni di euro nel 2003, che cresce a 2.550 milioni nel 2004 e a 3.060 milioni nel 2005. Viene previsto, inoltre, un regime sanzionatorio nel caso di non conseguimento degli obiettivi. Si tratta di vincoli stringenti che, specie nel caso degli enti locali, potrebbero costringere ad un allungamento dei tempi di pagamento degli acquisti, a una significativa contrazione dei servizi o a incrementi tariffari.

In materia sanitaria le disposizioni si muovono, in larga parte, nella logica sottesa ai precedenti provvedimenti di con-

tenimento e razionalizzazione della spesa. Sono confermate le misure di riduzione del prezzo di vendita al pubblico dei medicinali in vista del nuovo prontuario farmaceutico e le limitazioni dei convegni e congressi organizzati dalle imprese farmaceutiche. A queste si aggiungono l'aumento dello sconto a carico delle farmacie, il ripristino dei ticket sull'assistenza specialistica e diagnostica e l'inasprimento del regime relativo alle cure termali. Non è previsto invece un immediato impatto finanziario da ulteriori interventi a livello regionale ed aziendale riguardanti il monitoraggio delle prescrizioni, l'appropriatezza e l'efficienza nell'utilizzazione delle risorse e la decadenza dei direttori delle aziende sanitarie in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende stesse.

Un miglioramento dell'indebitamento netto per 300 milioni di euro all'anno è atteso poi dall'estensione agli enti territoriali dell'obbligo di trasformazione dei contributi a fondo perduto alle imprese in prestiti. Va osservato, a tal proposito, che la trasformazione delle normative locali secondo i criteri indicati può comportare un forte rallentamento nell'operatività degli strumenti di sostegno alle imprese. La modifica dei sistemi di sostegno dovrà, con ogni probabilità, scontare, oltre ad una fase di predisposizione normativa, anche quella riconducibile all'esame e all'approvazione da parte delle autorità comunitarie del nuovo sistema di aiuti. In questo caso un effetto indiretto, positivo per l'andamento della spesa, può venire da un rallentamento nel funzionamento degli strumenti di incentivazione: un beneficio che potrebbe essere più che compensato da un rallentamento nella crescita nelle aree del paese dove il sistema di sostegno assolve un ruolo importante di stimolo allo sviluppo.

Con il rafforzamento dei meccanismi di monitoraggio per la verifica del rispetto delle disposizioni ricordate e dell'andamento dei conti pubblici si prevede, infine, l'assunzione da parte del Ministero dell'economia di criteri uniformi di codificazione di incassi, pagamenti e dati di com-

petenza economica per tutte le amministrazioni pubbliche e si dispone che le regioni, le province e i comuni trasmettano trimestralmente allo stesso ministero le informazioni relative alla gestione di cassa e di competenza. Si tratta di un progresso importante per la costruzione di un monitoraggio della spesa degli enti territoriali in corso d'anno.

Circa il 40 per cento dell'intera manovra finanziaria per il 2003 è da riferire alle sanatorie fiscali previste dal disegno di legge finanziaria. Si tratta del concordato per gli anni pregressi (5.759 milioni di euro nel 2003), dell'adeguamento delle esistenze iniziali del magazzino, della chiusura delle liti fiscali pendenti e dell'emersione delle attività detenute all'estero (2.000 milioni di euro). Nel complesso è atteso un gettito dell'ordine di 8 miliardi di euro nel 2003. A queste misure, che rientrano tutte nella categoria delle sanatorie *una tantum*, si affianca il concordato preventivo — misura a carattere permanente — che consentirà alle imprese e ai lavoratori autonomi con ricavi o compensi non superiori a 5 milioni di euro di definire la base imponibile IRPEF e IRAP per il triennio successivo a quello in corso al momento della definizione. Per la durata dell'intero triennio gli imponibili non saranno, quindi, modificabili e le imposte rimarranno invariate.

Sul concordato preventivo e sul complesso delle sanatorie la Corte ha ritenuto di proporre una più analitica valutazione. Per la prima volta la relazione contiene, infatti, oltre alle tabelle, anche due allegati che lasciamo all'attenzione del Parlamento. Di tale valutazione sono qui riassunte le principali conclusioni.

Il concordato per il pregresso, limitato a imposte dirette, IVA, IRAP e contributi previdenziali per i soggetti titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo, è modellato sul precedente concordato di massa del 1994. La maggior parte del gettito, come si è detto, dovrebbe venire proprio da questa misura. La sua reale portata rischia tuttavia di risultare più limitata di quella prevista, in considerazione della presenza nel nostro ordina-

mento di una serie di istituti che hanno già funzionato come strumenti di adeguamento *post*-dichiarazione o si pongono ora come opportunità offerte per rendere meno gravose le conseguenze di un eventuale accertamento; va tenuto conto altresì dell'adeguamento dinamico agli studi di settore che viene ormai sistematicamente operato dai contribuenti con l'assistenza dei propri consulenti tributari e delle stesse associazioni di categoria.

Dell'obiettivo aleatorietà del dato di gettito previsto si mostra consapevole lo stesso Governo, che nella relazione tecnica evidenzia una serie di cautele adottate ai fini della quantificazione. Va tuttavia osservato che, al di là dei calcoli aritmetici correttamente e prudenzialmente operati, ciò che lascia perplessi è l'alea legata all'ipotesi di un'adesione pari a quella della precedente sanatoria. E ciò, per la rilevante diversità della situazione attuale.

Dopo l'ultimo concordato di massa, infatti, il sistema di accertamento ed il sistema sanzionatorio sono stati rivoluzionati in termini molto più garantisti di prima nei confronti dei contribuenti, mentre l'orientamento all'utenza della stessa organizzazione degli apparati amministrativi ha contribuito ad eliminare quella quota di evasione — sicuramente significativa — che era dovuta alla mancanza di informazione e di assistenza. Nello stesso senso ha operato l'istituzione, prima, e l'estensione, poi, sia del diritto di interpellato, sia dell'istituto dell'autotutela. Gli effetti più rilevanti sono però quelli degli studi di settore, del ravvedimento operoso e dell'accertamento con adesione, che, insieme, hanno tutti contribuito a ridurre drasticamente l'alea ed i timori di un eventuale controllo fiscale ed hanno conseguentemente contribuito ad accrescere la tranquillità fiscale.

La consapevolezza delle numerose alee che sono state evidenziate dal dibattito sinora svoltosi, e che non si esauriscono in quelle fin qui richiamate, potrebbe indurre il Governo a proporre, o ad accettare, la trasformazione della catena delle sanatorie previste nella finanziaria per il 2003 in un condono tombale, modellato su quello

della legge n. 413 del 1991 che produsse un gettito di oltre 18 mila miliardi di lire. Tale tipologia di condono avrebbe sicuramente possibilità di successo maggiori, ma sempre in misura insufficiente ad assicurare il gettito atteso. E ciò, per la rilevante riduzione nel frattempo verificatasi nel rapporto tra rischio e costo di un eventuale accertamento, da una parte, e onere della regolarizzazione a mezzo condono, dall'altra.

Quanto alla riapertura dei termini per l'emersione agevolata delle attività illegalmente detenute all'estero, il Governo si attende entrate per 2 mila milioni di euro attraverso l'aumento dell'aliquota dal 2,5 al 4 per cento e stimando ulteriori rientri in ordine di grandezza - 50 miliardi circa di euro - comparabile con quello della prima fase.

Si tratta di una previsione su cui non può non pesare la circostanza che il precedente provvedimento è stato oggetto di una proroga, piuttosto ampia, dei termini di scadenza concessi e che l'aliquota allora applicata era molto più conveniente, il 2,5 per cento, rispetto a quella ora proposta, il 4 per cento. Peraltro, lo stesso rinnovarsi della sanatoria, per giunta in associazione con altre misure di condono, potrebbe anche contribuire a diffondere il convincimento che questa non sia l'ultima occasione per la regolarizzazione delle posizioni fiscali.

**PRESIDENTE.** Do adesso la parola ai deputati e ai senatori che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

**GIANFRANCO MORGANDO.** Il documento che il presidente della Corte dei conti ci ha illustrato richiede un esame approfondito, sebbene esso confermi quelle preoccupazioni che noi, nell'avvio del dibattito sul disegno di legge finanziaria per il 2003, avevamo già manifestato.

Ringrazio il presidente e gli altri rappresentanti della Corte dei conti per il lavoro svolto, come sempre in maniera puntuale, soprattutto in ordine alle problematiche oggi al nostro esame.

Nel documento citato si evidenzia la necessità, a fronte delle difficoltà confermate dall'andamento delle grandezze di finanza pubblica, di fare attenzione a due elementi. In primo luogo, la necessità di operare interventi di correzione della spesa pubblica di tipo strutturale. In secondo luogo, la necessità di calibrare le decisioni di alleggerimento fiscale.

Mentre è stata sufficientemente oggetto del nostro dibattito la questione della riforma fiscale proposta dal Governo, è invece rimasta a livello di dibattito giornalistico quella delle riforme strutturali ed in particolare del sistema pensionistico. Mi chiedo se tale questione potesse essere approfondita considerando anche il punto di vista della Corte dei conti, al fine di individuare meglio le linee sulle quali dovrebbero muoversi le individuate richieste di riforma strutturale che in questo documento, come anche nell'intervento del Governatore della banca d'Italia e del presidente di Confindustria, sono considerate importanti.

**PRESIDENTE.** Ritengo sia importante comprendere quanto tale riforma strutturale delle pensioni comporterebbe - considerando l'orizzonte temporale della manovra di finanza pubblica - in termini di risparmi sui conti pubblici.

**GIANFRANCO BLASI.** Ritengo che sostenendo che neanche un eventuale condono fiscale generalizzato sarebbe idoneo ad assicurare il gettito che la legge finanziaria si aspetta dalle sanatorie previste (le quali, da parte loro, sarebbero in grado di garantire un gettito ancora più contenuto), la Corte dei conti esprima un giudizio molto netto e chiaro. Detto ciò vi domando: è legittimo che in un momento di congiuntura internazionale sfavorevole e di crisi economica perdurante il Governo italiano si avvalga di uno strumento di intervento *una tantum* come il concordato fiscale? Fra l'altro non si può certo dimenticare che il paese si trova sul punto di dare corpo ad una riforma importante del sistema fiscale, e che si vuole cogliere tale occasione per produrre una sanatoria.

Questo rappresenta, a mio parere, un forte presupposto motivazionale.

Una seconda considerazione riguarda gli incentivi per il Mezzogiorno. Mi domando perché l'Unione europea dovrebbe bloccare il processo di riforma di questi incentivi quando si pensa ad esempio di diminuire la quota percentuale di contributo a fondo perduto a favore di una quota di prestito. Ciò non dovrebbe fornire maggiori garanzie all'ente erogatore rispetto al passato?

PIETRO MAURANDI. Una relazione di questo tipo necessita di una lettura e di una riflessione attenta, più profonda di quanto non sia possibile fare oggi, in pochi minuti. Dobbiamo ringraziare la Corte di conti che analizza i documenti di bilancio e di manovra finanziaria con il consueto approfondimento.

Desidero rivolgere una breve domanda sui due aspetti del concordato e del condono, a seconda di come si vogliono definire. Mi sembra che la relazione abbia messo in evidenza due rilievi: il primo è che il concordato, o condono, atteso ha influenzato negativamente il comportamento dei contribuenti, concorrendo a determinare un gettito fiscale ridotto; il secondo è che il concordato sul pregresso, come anche un eventuale «condono tombale», avrebbero una ridotta efficacia perché sono operanti già altri strumenti che in parte hanno ridotto l'evasione fiscale e in parte hanno risolto alcuni problemi di contenzioso tra i contribuenti e l'amministrazione pubblica. Vorrei capire se nelle analisi condotte sugli effetti della manovra sulla finanza pubblica, che sono esposti nelle tabelle allegate, si sia tenuto conto della ridotta efficacia del concordato pregresso e delle altre misure relative agli anni successivi sugli effetti della medesima manovra.

ARNALDO MARIOTTI. Mi sembra che le critiche della Corte dei conti, già espresse durante le audizioni relative al documento di programmazione economico-finanziaria, siano state confermate, nei fatti, dalla nota di aggiornamento. In que-

sta relazione che - condividendo l'espressione di altri colleghi - è tutta ancora da studiare ed approfondire, trattandosi di un documento ricco di informazioni da valutare attentamente, c'è un punto sul quale desidero un chiarimento. Vorrei sapere, cioè, se la Corte ritenga necessario un poco più di chiarezza in sede di approvazione della legge finanziaria rispetto agli andamenti di bilancio e di finanza pubblica per gli anni successivi. La manovra che stiamo discutendo prevede, sul fronte delle entrate, una diminuzione di tipo strutturale mediante la prima parte di riforma sul gettito fiscale e una copertura sulla spesa composta di entrate *una tantum* e, certamente, non ripetitive. Vorrei sapere se questa mancanza di chiarezza e questa provvisorietà del disegno di legge finanziaria non possa generare, oltre ad un atteggiamento di ulteriore sfiducia, anche un peggioramento dei conti del bilancio pubblico.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per la loro domande e invito il presidente Staderini ad una replica.

FRANCESCO STADERINI, *Presidente della Corte dei conti*. Benché le domande siano state diverse, i temi su cui si richiedono chiarimenti sono, in gran parte, coincidenti.

Innanzitutto, vorrei precisare che l'audizione del presidente della Corte dei conti non è la sede nella quale quest'ultima possa formulare e proporre soluzioni alternative a quelle contenute nei documenti di bilancio. La Corte parte dalle scelte politiche, ovviamente operate dal Governo, e ritiene suo dovere semplicemente valutarle sotto l'aspetto dell'idoneità al conseguimento di quegli stessi obiettivi programmatici che, contestualmente, siano approvati e che sono stati delineati nel documento di programmazione economico-finanziaria di luglio e, ora, nella nota di aggiornamento. La Corte, quindi, esamina la manovra e le indicazioni in essa contenute sotto l'aspetto della razionalità tecnica, della coerenza sistemica e della congruità con l'evoluzione tendenziale della finanza pubblica.

La principale osservazione che abbiamo formulato e che, ho notato con piacere, è stata raccolta dai parlamentari presenti riguarda proprio la circostanza che questa manovra si basa in misura assolutamente preminente sul ricorso a misure di sanatoria fiscale. Praticamente, entrate per 8 miliardi di euro derivano da misure di sanatoria fiscale le quali, per loro natura, producono effetti *una tantum* destinati ad incidere quasi esclusivamente sull'anno di riferimento, mentre vi sono esigenze di spesa che permarranno negli anni successivi e che, come risulta dalla ricostruzione del quadro tendenziale della evoluzione della finanza pubblica, sono destinati ad accrescersi nei prossimi anni. Questa è la prima preoccupazione.

La seconda, sempre in relazione a queste misure di sanatoria fiscale, attiene all'idoneità delle due misure prevalenti a conseguire il gettito preventivato. Per il concordato relativo agli anni pregressi, nel disegno di legge finanziaria è previsto un gettito ricavato, in qualche misura, dal confronto con il gettito ottenuto con il precedente concordato di massa del 1994. Rispetto ad allora, la situazione è profondamente cambiata in quanto sono intervenuti istituti prima inesistenti, come l'accertamento con adesione, il ravvedimento operoso e gli stessi studi di settore che orientano l'amministrazione finanziaria negli accertamenti, che rendono più facile il mantenimento o il rientro nella legalità fiscale rispetto a quanto non permettesse la situazione ordinamentale dell'inizio degli anni '90.

Discorso in parte analogo vale anche per il condono fiscale, che non risulta nella manovra ma al quale abbiamo accennato perché vi ha fatto riferimento anche il Governo. Il cosiddetto condono tombale riteniamo avrebbe effetti più favorevoli, in termini di gettito, rispetto al concordato — ma anche in questo caso rimarrebbero dubbi circa l'idoneità a produrre l'intero gettito programmato — perché è particolarmente più appetibile, incidendo anche sulla materia penale. Peraltro, nel frattempo, l'ordinamento penale tributario è notevolmente mutato in senso

sempre meno rigoroso per quanto riguarda le sanzioni ai contribuenti infedeli. Di recente, vi è stata una serie di interventi sino alla recente depenalizzazione del falso in bilancio e all'esclusione della responsabilità illimitata degli amministratori. Tutto ciò induce a ritenere che potrebbe esserci un minore interesse a ricorrere a questa forma di intervento.

Per quanto riguarda il cosiddetto scudo fiscale *bis*, i motivi di dubbio risiedono nella circostanza che si è previsto un gettito notevole, 2 miliardi di euro, per una misura di sanatoria che segue a breve distanza una analoga misura, che ha fruito di una proroga notevole, ed è anche meno favorevole perché l'aliquota da pagare è aumentata dal 2,5 al 4 per cento.

Quindi, è possibile che il gettito atteso non si realizzi; queste sono le preoccupazioni che la Corte dei conti ha espresso, senza avanzare proposte in merito a soluzioni alternative, ma auspicando semplicemente misure di carattere strutturale, che recano vantaggio alla situazione finanziaria pubblica per l'anno in cui si introducono e per quelli successivi.

Da moltissimi osservatori neutrali, interni ed internazionali, viene proposto l'intervento sulla spesa previdenziale; è vero che esso potrebbe immediatamente produrre risultati di non notevole rilievo, a meno che non si voglia intervenire in modo eccessivamente gravoso ed in forma traumatica, ma è una misura la cui razionalità risulta dal confronto tra la spesa previdenziale in Italia e quella media degli altri paesi europei: mentre la spesa sanitaria è in linea ed addirittura al di sotto della media europea, quella previdenziale si attesta notevolmente al di sopra della media.

È chiaro, dunque, che si voglia intervenire su tale settore, anche con forme di disincentivazione delle pensioni di anzianità (che possono essere diverse), così come con forme di incentivazione per la permanenza in servizio, in vista del riequilibrio dell'età pensionabile media, che è attualmente di 58 anni, mentre in ambito europeo mi sembra si attesti intorno ai 64 anni: è necessario, dunque, assumere tali