

nell'anno finale della previsione. Il percorso di riequilibrio dei conti dovuto ad una manovra triennale nel periodo 2009-2011 — con una riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche di 2,4 punti percentuali di PIL, dal 2,5 per cento programmatico atteso per l'anno in corso allo 0,1 per cento programmato per il 2011 — si sostanzia nel DPEF in un calo delle spese correnti al netto degli interessi di 1,5 punti, in una diminuzione di quelle in conto capitale di 0,7 punti e in aumento della pressione fiscale di 0,1 punti percentuali di PIL.

Rispetto agli andamenti tendenziali, si possono evidenziare alcuni aspetti.

La riduzione della percentuale sul PIL della spesa primaria corrente comincia dal 2010, dovendosi coprire nel 2009, con una buona parte della manovra, sostanzialmente gli effetti dei rinnovi contrattuali e l'erogazione ai fondi per l'occupazione e le politiche sociali. Il calo della percentuale sul PIL della spesa in conto capitale inizia dal 2009 e si intensifica fino a toccare i sei decimi in meno rispetto alle tendenze a legislazione vigente nel 2011.

La pressione fiscale risente dell'intrecciarsi degli effetti non lineari nel tempo dei vari sgravi concessi.

A livello programmatico, l'onere fiscale rimane sostanzialmente stabile (al 43-43,1 per cento del PIL), una volta disposta una manovra di 5,5 miliardi di euro, nel solo 2009.

Le principali e determinanti novità che hanno accompagnato la predisposizione del DPEF riguardano l'anticipazione della manovra rispetto agli usuali tempi e l'estensione della stessa a un triennio, con la conseguente possibilità di costruzione di un dettagliato e completo quadro programmatico delle amministrazioni pubbliche all'interno del DPEF.

Si tratta di un cambiamento di assoluta rilevanza nella filosofia dell'intervento pubblico e nella strategia di bilancio, che avvicina la posizione dell'Italia a quelle dei Paesi europei più avanzati in tale campo.

Il nuovo DPEF è in linea con le regole europee. Innanzitutto, nel riconoscimento dei vincoli esterni: con l'indicazione del

pareggio di bilancio entro il 2011; con la riduzione annuale del disavanzo strutturale — al netto degli effetti del ciclo e delle misure *una tantum* — pari allo 0,5 per cento del PIL; con la diminuzione del rapporto debito pubblico/PIL.

Inoltre, questo DPEF, nel mantenere gli impegni presi dal precedente Governo, risponde alle indicazioni circa il miglioramento della *governance* fiscale individuate con la riforma del Patto di stabilità e crescita nel marzo 2005, laddove si invitano i Paesi membri alla continuità negli obiettivi di finanza pubblica ai cambi di Governo.

Il conseguimento dei vincoli europei richiederà uno sforzo notevole e impegnativo.

Ai fini del riequilibrio della finanza pubblica, occorre sottolineare l'importanza di un'attenta attuazione del federalismo fiscale, di cui l'ISAE, dopo i numerosi contributi forniti negli scorsi anni, tornerà ad occuparsi in maniera specifica nella predisposizione del rapporto sulla finanza locale di fine anno.

Quanto agli aspetti istituzionali, le novità introdotte comportano conseguenze di rilievo nella programmazione dei bilanci di medio termine. In particolare, l'allineamento della manovra ai tempi di preparazione e all'orizzonte temporale del DPEF consente di superare la tradizionale scissione tra programmazione ed esecuzione di bilancio. A ciò contribuisce anche il dettaglio con cui è stato presentato il conto della PA, a vantaggio di quantità e trasparenza dell'informazione.

Vi è, innanzitutto, la giusta considerazione della dimensione temporale entro cui si esplicano gli effetti economici delle misure di bilancio.

In secondo luogo, rileva la dimensione strategica, in base alla quale un'adeguata definizione delle linee guida della politica di bilancio di un Paese richiede una visione prospettica di medio e lungo termine.

Inoltre, si deve considerare la dimensione relativa alla *time-consistency* nella condotta delle politiche fiscali, in base alla quale il Governo si impegna a perseguire gli obiettivi fissati su un sentiero predefi-

nito, e che può essere assicurata solo da uno scenario pluriennale, legislativamente vincolante.

Le modifiche appena introdotte nei documenti di bilancio muovono nella direzione indicata dal dibattito accademico e istituzionale sul tema, a cui lo stesso ISAE ha contribuito, e secondo cui l'inclusione di tali elementi implicherebbe chiarezza negli obiettivi di bilancio, stabilità e maggiore certezza circa le risorse di bilancio disponibili, con evidenti benefici sulla gestione delle risorse pubbliche e sul monitoraggio delle stesse per opera anche di alte istituzioni e dei cittadini.

Tali modifiche riprendono, inoltre, analoghe misure già introdotte da tempo in alcuni Paesi europei, dove la programmazione di bilancio di medio termine può essere definita un successo.

Rilevante, infine, per il coordinamento e la finanza pubblica, è la possibilità di conoscere in anticipo, rispetto a quanto avvenuto in passato, gli impegni richiesti agli enti decentrati quale contributo al rispetto dei vincoli europei per una corretta impostazione della pianificazione pluriennale dei bilanci locali.

Quanto agli strumenti operativi e finanziari, nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, sono indicate le norme di finanza pubblica, che dovrebbero rimanere stabili per un triennio, con indicazione degli effetti finanziari che si aggiungeranno nel 2010 e nel 2011.

La manovra lorda complessiva per i tre anni raggiungerà nel 2011 il valore, cumulato, di circa 34,8 miliardi di euro. Le risorse lorde deriveranno da interventi con effetti crescenti e pari allo 0,9 per cento del PIL nel prossimo anno, all'1,3 per cento nel 2010 e al 2 per cento cumulato del PIL previsto dal DPEF per il 2011.

La manovra netta ammonterà rispettivamente allo 0,6 per cento, all'1 per cento, all'1,8 per cento a fine triennio.

Per quanto riguarda la composizione della manovra, a fronte di maggiori entrate intorno ai 5,5 miliardi di euro nel triennio, sono predisposte misure correttive della spesa per 9,6 miliardi di euro nel

2009, che salgono a circa 15,8 miliardi di euro nell'anno successivo, sino a circa 29 miliardi di euro nel 2011.

Con riferimento alle risorse complessive da reperire dai principali strumenti identificati, sul versante delle entrate, il maggior gettito deriva da disposizioni — in larga parte di rimodulazione della base imponibile — relative ai settori petrolifero e del gas, con l'introduzione anche di un'addizionale IRES, e riguardanti banche e assicurazioni, oltre che da misure volte a incrementare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria nei controlli di contrasto dell'evasione fiscale, con efficacia crescente nel tempo.

Sul versante delle uscite, i risparmi più consistenti sono riconducibili: al patto di stabilità interno con importi rilevanti richiesti anche alle regioni a statuto speciale, a riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero, sia di natura corrente, che in conto capitale, a misure riguardanti la sanità, a interventi relativi al pubblico impiego.

Riguardo all'impiego delle risorse, una lieve perdita di gettito è ascrivibile alla proroga di alcune agevolazioni fiscali; mentre le maggiori spese sostanzialmente saranno indirizzate al rinnovo dei contratti pubblici, ai fondi per l'occupazione e per le politiche sociali, o deriveranno dagli effetti dell'abolizione del divieto di cumulo tra pensione e attività lavorativa.

Quanto alla valutazione della manovra, sono possibili alcune osservazioni.

La suddivisione degli interventi orientata ai risparmi di spesa appare pienamente condivisibile, al fine anche di stabilizzare sostanzialmente la pressione fiscale sui livelli dell'anno in corso, già in riduzione rispetto al picco toccato nel 2007.

Per quanto riguarda la composizione di misure correttive, la manovra appare infatti basata sulle uscite. Solo nel primo anno si bilanciano maggiori entrate nette e minori spese nette.

Nel biennio successivo non sono previsti incrementi aggiuntivi di gettito, mentre gli effetti delle misure intraprese dal lato

delle spese implicano risparmi ulteriori e crescenti. In sostanza, il decreto prevede interventi per il biennio 2010-2011 unicamente sul versante della spesa.

I risparmi si cercano in larga parte tra le spese di funzionamento delle amministrazioni — con contenimento delle dinamiche occupazionali e moderazione salariale sia a livello centrale che decentrato — anche se, inevitabilmente, l'entità della correzione non può non implicare un ridimensionamento delle spese in conto capitale sul PIL. È evidente, dunque, la necessità di costituire ordini di priorità nelle scelte di investimento, selezionando le opere effettivamente rilevanti.

Si rimarca, inoltre, l'importanza del mantenimento di misure volte al recupero dell'evasione fiscale.

Quanto all'efficacia della manovra, da un lato, appaiono realizzabili gli introiti dovuti alle disposizioni fiscali, anche per il necessario lasso temporale lasciato all'esplicarsi degli effetti derivanti dalla gradualità dello sforzo dell'amministrazione finanziaria; dall'altro, permangono i rischi tipici relativi al raggiungimento dei risparmi, sebbene, almeno nel 2009, i risultati dovrebbero essere maggiormente conseguibili, dopo la manovra non restrittiva che ha caratterizzato l'anno in corso.

Si apprezza il mantenimento triennale degli impegni programmati, ma inevitabilmente si evidenzia la difficoltà di ottenere così ingenti tagli di spesa, in particolare con riferimento alle missioni dei ministeri (sia pure con la possibilità di una maggiore flessibilità nella gestione del bilancio), nell'ambito dei quali i primi tentativi sperimentati in tale direzione nel recente passato non hanno dato gli esiti sperati. Ancor più, quindi, si sottolinea l'importanza di un monitoraggio costante e puntuale di attuazione delle norme e dei comportamenti specifici delle amministrazioni.

Quanto al patto di stabilità interno, si pone nuovamente l'accento sui risparmi di spesa e, in particolare su quella relativa al personale, anche reintroducendo la sanzione consistente, in caso di mancato ri-

spetto, nel divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Si deve sottolineare che esistono margini di riduzione di spesa negli enti decentrati. Da analisi dell'ISAE sembra emergere che una certa percentuale di comuni, ad esempio, presenterebbe spese effettive maggiori di quelle standard, che risulterebbero appropriate in base a fattori quali la demografia, le caratteristiche del territorio, le strutture economiche, il contesto istituzionale e altro. Così come si evidenzia che maggiore attenzione potrebbe essere posta ai piccoli comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti esclusi dal patto di stabilità interno.

Con riferimento alla spesa sanitaria, e riguardo all'accordo che dovrebbe essere sottoscritto entro il 31 luglio prossimo, si ritiene importante insistere nello stretto monitoraggio e controllo delle regioni in disavanzo strutturale, in particolare di quelle regioni il cui deficit nel 2007 ha costituito circa l'83 per cento di quello totale nel settore sanitario nazionale (Lazio, Campania e Sicilia).

La sorveglianza dal «centro» è infatti indispensabile, nella consapevolezza che l'attuazione del federalismo non può prescindere dal miglioramento delle capacità gestionali e degli standard qualitativi nelle amministrazioni di alcune aree del Paese.

Quanto al pubblico impiego, dopo gli esiti contraddittori del passato viene riproposta una manovra di contenimento della spesa attraverso i blocchi del *turn-over* con una modulazione differenziata a seconda degli anni e dei settori, con limitazioni estese anche alle università finora fuori dal blocco delle assunzioni.

Il richiamo alla mobilità, prerequisito per l'avvio delle procedure di assunzione, diversamente dai precedenti provvedimenti, è caratterizzato da contenuti più prescrittivi, con sanzioni in caso di rifiuto.

Sul risultato dei provvedimenti inerenti il *turn-over* e la riduzione degli organici pesano sia la complessità e i limiti operativi delle procedure, sia l'estensione generalizzata che, limitando l'autonomia alle amministrazioni, può ingenerare un abbassa-

mento del livello dei servizi in taluni settori, per il mancato ricambio del personale e per la compressione degli organici.

Rimane inoltre da verificare come il controllo sulla creazione di un nuovo precariato possa avere pieno successo, viste le esperienze del passato che hanno sostanzialmente portato ad aggirare il blocco delle assunzioni.

Riguardo alla manovra sulla scuola, è da rilevare come siano prevedibili dinamiche diverse nei diversi ordini di istruzione, che potrebbero rendere difficile perseguire l'obiettivo di miglioramento degli standard. Anche le ultime previsioni ISTAT sulle dinamiche demografiche confermano, infatti, aumenti nella fascia in età della scuola dell'obbligo, con forti differenziazioni territoriali: aumenti consistenti nel nord-est e nel nord-ovest e cali nel sud.

È da considerare positivamente l'ampliamento del ruolo della Corte dei conti. I suoi rilievi sui contratti nazionali avranno valore prescrittivo. Inoltre, ad essa verranno inviate obbligatoriamente informazioni sulla contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno.

La Corte dei conti può inoltre intervenire nei punti più rilevanti della contrattazione integrativa (ammontare delle risorse disponibili, definizione e applicazione dei criteri selettivi e di premialità), che dovrebbero poter qualificare il ruolo della stessa contrattazione ai fini del miglioramento del servizio pubblico offerto.

L'ultimo punto riguarda gli effetti negativi che l'inefficienza della giustizia civile può produrre sull'economia. Questi sono molteplici e la letteratura ha individuato ed evidenziato empiricamente l'esistenza di numerosi di essi: compromettere la crescita dimensionale, impedire lo sviluppo dei mercati finanziari, distorcere il mercato del credito e quello del prodotto, ostacolare la crescita dell'economia.

Il risultato che emerge dall'analisi contenuta nell'ultimo rapporto ISAE del giugno 2008 è che l'aspetto della regolazione influisce, non meno di quello finanziario, sul ritardo infrastrutturale italiano e in

diversi casi è addirittura predominante e che se le principali questioni si annidano in problemi di ipernormazione, confusione normativa, mancanza di chiarezza nelle attribuzioni di responsabilità, le criticità più gravi risiedono nella mancanza di una giustizia efficiente.

A tali inefficienze, infatti, vanno attribuiti lo scostamento tra *law in book* e *law in action*, che si riscontra in diversi dei settori analizzati e l'inefficacia delle politiche normative intraprese in passato. Se ordine normativo, regolazione per la trasparenza ed efficienza della giustizia civile appaiono gli ambiti prioritari in cui intervenire per accelerare il recupero del ritardo infrastrutturale, sia materiale che immateriale, il recupero di efficienza della giustizia civile risulta essere propedeutico per il successo di qualsivoglia intervento progettato.

Pertanto, è da valutare molto positivamente l'attenzione dedicata nella manovra a problemi di efficienza della giustizia civile.

La manovra non agisce sulla giustizia utilizzando lo strumento dell'incremento di spesa destinata al settore e, sulla base della nostra analisi, questa scelta è da considerarsi efficiente.

Infatti, pur con tutte le riserve legate alla difficoltà del reperimento di dati e alle differenze tra Paese e Paese, emerge chiaramente, nel confronto internazionale, che l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, talvolta superiore, a Paesi che mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: le parti in causa (cittadini, imprese, PA), gli avvocati e i magistrati.

Le leve su cui agisce l'intervento del Governo sono tre: il conferimento di un maggior potere di controllo ai giudici sulle parti nella gestione del contenzioso, la semplificazione del processo (prevedendo

alternative esemplificate dell'iter processuale e un uso più ampio dei sistemi informatici), l'introduzione di incentivi al ricorso alla conciliazione come alternativa al processo, prevedendo anche forme sanzionatorie per chi preferisca la via del processo e rifiuti una proposta conciliatoria ragionevole.

L'intento complessivo appare essere quello di ridurre la quota di congestione della giustizia civile connessa agli appesantimenti dei processi, prodotti da complicazione dei riti, abuso di garanzie e tattiche dilatorie delle parti, o sterile litigiosità.

Dalle analisi svolte dall'ISAE emerge che, nell'ordinamento italiano, esistono considerevoli incentivi allo sviluppo della componente patologica della domanda di giustizia civile, che trova espressione proprio nell'utilizzo di tattiche dilatorie nell'ambito del processo.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e quindi nel gonfiare la domanda di giustizia.

L'intervento proposto dal Governo incide su diversi di questi punti e costituisce un primo passo importante verso il miglioramento dell'efficienza della giustizia civile.

Importante sarebbe implementare e integrare questi primi interventi avviati dal Governo con ulteriori forme che riescano a centrare ulteriormente gli obiettivi cruciali per la riduzione dei tempi della giustizia e garantire maggiore successo agli interventi proposti.

Dalle analisi ISAE emerge che il problema della lentezza del processo civile risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: le parti, gli avvocati e i magistrati.

La riforma proposta dal Governo agisce prevalentemente sugli incentivi che interessano le parti: utili sarebbero interventi

che si affiancassero nell'introdurre incentivi adatti a incidere sull'azione di avvocati e magistrati.

Il recupero di efficienza della giustizia civile richiede, infatti, un'azione coordinata e cooperativa di tutti i protagonisti del processo.

Un elemento importante nella complicazione delle controversie civili deriva dalla combinazione della normativa processualcivile italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (stabilita con legge dello Stato).

La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati prevede che la parcella del difensore sia legata al numero delle attività svolte nell'ambito del processo. Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e lavora per ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto più basso è il compenso. Un disincentivo a semplificare.

Inoltre, poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no.

Un intervento da considerare sarebbe quello di sostituire la formula attuale, a prestazione, con una basata sul *forfait* (quale quella adottata in Germania). L'avvocato sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi. Il cliente potrebbe disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene economicamente oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto. Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Dal lato degli incentivi di comportamento diretti ai magistrati, maggiore accento sui criteri meritocratici nella progressione di carriera dei magistrati sarebbe auspicabile. Le regole di progressione di carriera hanno, tuttavia, effetti rilevanti e inevitabili interazioni con quelle volte ad assicurare l'indipendenza dei ma-

gistrati, e un equilibrio tra due priorità fondamentali è difficile da realizzare.

Favorire la specializzazione, che è un chiaro sintomo di sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di apprendimento sul campo, consente di aggirare almeno in parte questo *trade-off*.

Analisi ISAE evidenziano una relazione positiva tra dimensione degli uffici giudiziari e produttività dei magistrati, legata a fenomeni di specializzazione. Per questo motivo sarebbe importante portare avanti il processo di incentivazione alla specializzazione dei magistrati attraverso una riorganizzazione degli uffici giudiziari che, attraverso accorpamenti di sedi diverse, ne aumenti la dimensione media.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica dell'organizzazione degli uffici giudiziari verso una maggiore efficienza e una maggiore produttività dei magistrati è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali, impliciti nelle novità normative introdotte dal decreto legge e indispensabili per la modernizzazione del Paese, massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati.

Analogo risultato, in termini di efficienza produttiva, potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si curerebbe solo di alcune di esse.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

PRESIDENTE. Grazie, professor Majocchi, soprattutto per l'ultima parte della sua

relazione, riferita alla giustizia civile, che credo possa esserci utile.

Do la parola ai deputati e ai senatori che intendono porre quesiti e formulare osservazioni.

ENRICO MORANDO. Signor presidente, svolgo una premessa di pochissimi secondi.

Presidente Majocchi, quello che lei ha chiamato nella sua relazione «ridimensionamento della spesa in conto capitale», addirittura inevitabile secondo lei, a mio parere, nel periodo in questione, è un vero e proprio crollo della spesa in conto capitale. Intendo il termine crollo in senso tecnico, vale a dire che la percentuale rispetto al tendenziale, a legislazione vigente, è enorme. Se vuole, le dico con precisione a quanto ammonta la percentuale. Si tratta di un crollo in senso tecnico, non di un ridimensionamento.

Nel passato, l'ISAE ci ha sempre fornito un dato, solitamente considerato di giudizio di valore. A mio parere, si tratta di un dato che consente di giudicare meglio la manovra, senza per forza associare giudizi di valore a questo elemento.

Vorrei sapere, dunque, se l'ISAE abbia calcolato — come ha fatto in quasi tutte le altre occasioni che ricordo — l'effetto prevedibile sulla crescita della manovra correttiva, così come è al nostro esame, nel periodo interessato.

LINO DUILIO. Vorrei porre alcuni quesiti che hanno a che fare, forse, con qualche elemento di carattere previsivo, quindi inevitabilmente di valutazione.

La prima questione che vorrei sollevare è relativa agli effetti che sono scontati a partire dal 2009, per quanto riguarda gli enti locali (qui peraltro quantificati).

Come lei sa, è previsto che gli enti locali non possano ricorrere a misure alternative, perché con il blocco in questo periodo si rimanda all'adozione di misure che — immagino — sono contenute nel provvedimento sul federalismo fiscale, che però non credo realisticamente potrà essere adottato in poco tempo. Inoltre, siccome il 2009 è alle porte, le chiedo quanto segue.

Stante il fatto che sono scontati effetti significativi sul 2009, sul 2010 e via dicendo, mentre non si può provvedere con misure come accaduto in passato e che il provvedimento sul federalismo fiscale richiederà fisiologicamente dei tempi non brevissimi, le chiedo se lei non ritenga che ciò possa produrre effetti di un qualche tipo depressivo.

Non pretendo che lei usi questi aggettivi, perché non le chiedo di esprimere valutazioni politiche, ma mi pare che ci siano degli effetti che, quasi in modo deterministico, siano apprezzabili o prevedibili. Se così non fosse, le chiedo la sua opinione in merito.

Ho visto che nel cifrare quella che è prevista essere una misura significativa, che abbiamo cercato di inserire anche noi — parlo dei tagli lineari, il famoso comma 507 —, lei ha scritto in termini piuttosto espliciti che questo aspetto è abbastanza problematico. Lo confermo anche io, perché abbiamo dovuto « ricapitalizzare ».

Questo fatto, però, inevitabilmente produrrà delle conseguenze, nel senso che lo possiamo scrivere adesso nel provvedimento.

Se anche sulla scorta di quanto è avvenuto nel passato si ritiene realistico immaginare che questi effetti siano difficili da realizzare, le chiedo se ciò non introduca qualche elemento di dubbio sulle grandezze, rispetto alle quali ci troviamo a fare qualche valutazione.

Ho trovato un rigo nella sua relazione — che le chiedo di commentare meglio — dove si dice che sono da confermare le misure in materia di lotta all'evasione fiscale.

Siccome qualche misura esiste, nei provvedimenti che si stanno varando su questo terreno — mi riferisco all'elenco clienti e fornitori, piuttosto che ad altro —, pur trattandosi di modifiche che fanno riferimento a norme che non scontavano effetti quantificati, ma che si inserivano nell'orientamento di un discorso, chiamiamolo di deterrenza, o comunque di un certo tipo e siccome lei sottolinea l'importanza del mantenimento di misure volte al recupero dell'evasione fiscale, le chiederei

un'opinione sulle misure che si stanno varando, relativamente al fatto che non si deve demordere su questo fronte, come lei afferma e come io peraltro condivido.

Da ultimo, vengo al tema della crescita del nostro Paese, che è la vera questione, come sappiamo bene tutti.

Tenendo conto del fatto che vi è una stasi della domanda interna per i beni di consumo e una riduzione per quanto riguarda i beni di investimento, e considerando che il panorama internazionale non volge al meglio, mi chiedo se lei ritenga che alcune misure che erano previste nella finanziaria attuale (finalizzate, sostanzialmente, a sostenere la dinamica della domanda interna, attraverso un incremento del potere di acquisto delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e, aggiungo io, oggi, dei pensionati) si debbano riprendere in considerazione.

Ovviamente, si può fare riferimento a questo, ma non vorrei che il tutto venisse qualificato politicamente.

Mi interessa la risposta sul fatto che la domanda sia la via attraverso la quale, in qualche modo, si contribuisce a rialimentare un processo di crescita che, altrimenti, dipende solo da fattori esogeni, che però, purtroppo, sono piuttosto problematici.

LUIGI LUSI. Formulerò solo una domanda sulla giustizia civile, dal momento che i colleghi sono già intervenuti sugli altri argomenti in questione.

Trovo parzialmente contraddittoria, ancorché scientificamente corretta come impostazione, l'affermazione, che francamente mi stupisce, posta alla fine di pagina 18 della relazione, che reca: « La manovra non agisce sulla giustizia utilizzando lo strumento dell'incremento di spesa [...] e questa scelta è da considerarsi efficiente ».

In relazione al rapporto con le spese sostenute da altri Paesi, affermate che in Italia abbiamo un numero di magistrati e un impiego di risorse finanziarie non inferiore a quelli di altri Paesi, che tuttavia mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

In realtà, nelle tre pagine successive, ponete poi l'accento su questioni, in parte condivisibili — per quanto mi riguarda — soprattutto sulla componente dilatoria incentivata dai codici di rito (ricordo, peraltro, che è evidente che il Parlamento, facendoli, esprime una scelta chiara; lo affermo con drammaticità).

Ciò che mi stupisce, presidente, è l'affermazione secondo cui ritenete efficiente non agire sulla spesa.

Nei documenti che il Governo ci sta consegnando registriamo un dato tecnico incredibile: la diminuzione dei consumi intermedi sul Ministero di grazia e giustizia.

Questa mattina il Ministro Tremonti ci ha parlato molto chiaramente di una sorta di autodeterminazione all'interno di ciascun ministero, dove il ministro, ossia « colui che amministra », deve decidere che cosa fare.

In realtà, si taglia, per il 2009, del 22 per cento, per il 2010, del 30 per cento e per il 2011, del 40 per cento. Questi tagli si sommano a un 50 per cento di taglio complessivo, avvenuto dal 2001 al 2006 e — aggiungo, ahimè, per il verbale — a un ulteriore taglio del 25 per cento, sommato, nelle ultime due finanziarie 2007 e 2008.

È difficile sostenere che la somma esponenziale di questi tagli sia da considerarsi, in un giudizio ovviamente di studi, efficiente. Se esiste un problema, esso riguarda esattamente la gestione dei consumi intermedi che sono ciò che non fa funzionare il sistema della giustizia.

Non si tratta di un problema relativo al numero di magistrati. È un problema di capitoli di bilancio che finanziano le spese d'ufficio, l'acqua, la luce, il gas, la cancelleria, le fotocopie, l'assistenza informatica, vale a dire esattamente ciò che non funziona nel sistema giustizia.

Penso, ad esempio, all'impossibilità di fare straordinari, alle aule che chiudono alle 14,30, per cui seppure un magistrato volenteroso — e tutti sanno che i magistrati non percepiscono gli straordinari — intendesse lavorare di più in un'aula, non potrebbe farlo. Oltre a questo, mi riferisco anche a sentenze che vanno in prescrizione per carichi eccessivi e così via.

Col dovuto rispetto, dunque, chiederei una spiegazione sulla coerenza fra il rapporto di efficienza, ovviamente legato al non intervento sulla spesa nel campo della giustizia e le necessarie richieste di intervento modificativo, come riportate nel vostro documento.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Majocchi per la replica.

ALBERTO MAJOCCHI, *Presidente dell'ISAE*. Vi ringrazio per le vostre osservazioni.

Senatore Morando, non disponiamo della stima per il 2009. Pensiamo di presentare le valutazioni sull'impatto della manovra 2009 nel rapporto che presenteremo in ISAE fra quindici giorni.

ENRICO MORANDO. Il DPEF così chiaro per tre anni non vi ha consentito di fare i conti?

ALBERTO MAJOCCHI, *Presidente dell'ISAE*. Fare i conti sul retro di una busta è semplice, presentarli in un'audizione parlamentare, è più complesso. Dovrebbero essere maggiormente valutati.

È chiaro che la riduzione della spesa in conto capitale è un elemento che non favorisce di per sé la crescita. Ho ascoltato l'ultima risposta del Governatore Draghi, il quale diceva che, evidentemente, a fronte di una riduzione degli stanziamenti per le spese in conto capitale, la selezione degli investimenti deve diventare, a maggior ragione, ancora più rigorosa.

L'insieme degli effetti di questi contenimenti della domanda pubblica sull'economia vanno valutati e, come le dicevo, faremo questa valutazione nel rapporto di previsione che presentiamo in ISAE fra circa quindici giorni.

Con riferimento al finanziamento degli enti locali, stiamo andando verso un regime di federalismo fiscale. Credo che sia in quella sede che si debbano porre le questioni relative a come vengono risolti i problemi di finanziamento degli enti locali.

La situazione per il 2008 è chiaramente transitoria. A regime, i due provvedimenti legislativi che accompagnano la manovra finanziaria sono quelli sulle autonomie locali e Roma capitale e sul federalismo fiscale.

Ritengo che sia in quel contesto che debbono essere affrontati i problemi strutturali di finanziamento degli enti locali; mentre quello del 2008 è un problema di trasferimento di risorse, evidentemente, per far fronte alle esigenze di cassa degli enti locali, in una situazione in cui vi è un contenimento delle risorse disponibili.

Per quanto riguarda gli altri elementi che si collegano all'ultima domanda sulla crescita, la riduzione degli stanziamenti per le missioni delle amministrazioni pubbliche, in particolare dei ministeri, è una manovra che è stata impostata anche dal precedente Governo e si inserisce in una linea di continuità. È certo che il risanamento della finanza pubblica passa attraverso questa strada stretta. Non è stato semplice farlo in passato e non lo è quest'anno.

Credo che l'elemento di novità, dal punto di vista strutturale, sia costituito dalla possibilità di modulare all'interno la spesa, attraverso interventi discrezionali da parte dei ministeri. Questo dovrebbe garantire che alla riduzione degli stanziamenti si accompagni una maggiore flessibilità nell'allocazione delle risorse; indicazione che riflette in parte una direttiva che la Presidenza del Consiglio aveva emanato nella precedente legislatura. Quindi, mi sembra che anche questo si inserisca in una linea di continuità.

Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, è certamente opportuno il mantenimento delle norme di questa politica. Anche in questo caso, direi che il tema va posto, o si pone, in un contesto in cui il federalismo fiscale cambia la struttura dei rapporti finanziari.

È chiaro che, in una struttura di federalismo fiscale, il ruolo degli enti locali o dei livelli inferiori di Governo nell'accertamento fiscale diventa più invasivo.

Se questo processo si conclude, è chiaro che anche il ruolo che i comuni e

gli enti locali avranno nei processi di accertamento e di riscossione dovrà diventare più pertinente.

L'ultima osservazione riguarda la crescita. Nel nostro schema, la crescita è legata soprattutto alle esportazioni nette — come giustamente veniva osservato — da fenomeni esogeni.

Si pone un problema di staticità della domanda interna, sia per quanto riguarda i consumi, che gli investimenti.

Questa mattina, il Ministro faceva cenno al fatto — ed era un elemento emerso nel dibattito culturale di questi giorni — che esiste un problema di sostegno della domanda interna, soprattutto a favore dei redditi più bassi che, in misura maggiore, risentono degli effetti sulla disponibilità di potere d'acquisto legati all'inflazione e al fatto che quest'ultima incide soprattutto sul carburante e sugli alimentari.

Pertanto, credo che sia stata evidenziata dal Ministro, almeno indicativamente, nel suo intervento di questa mattina in Commissione la necessità di introdurre misure fiscali che sollevino i redditi più bassi che hanno maggiore propensione al consumo e che sono maggiormente danneggiati dall'aumento dell'inflazione.

Per quanto riguarda l'ultima domanda sulla giustizia, specifico che il nostro obiettivo non è la riduzione della spesa. Il punto che vogliamo sottolineare è che, secondo una certa ipotesi, per aumentare l'efficienza della giustizia civile — l'obiettivo del discorso che abbiamo presentato in questo intervento è quello di rendere più spediti i processi —, si potrebbero aumentare il numero dei magistrati e le spese destinate alla giustizia.

Secondo il nostro punto di vista, prima di agire su tale leva, è importante operare sul sistema degli incentivi che riguardano le parti del processo civile, quindi l'amministrazione pubblica, i magistrati e gli avvocati.

Non si tratta dunque di un problema legato tanto al numero e alle risorse disponibili per la giustizia, quanto a un sistema di incentivi diverso.

La questione dei consumi intermedi, che lei richiamava, non rientra nella nostra analisi che, invece, cerca di indirizzare l'attenzione sugli incentivi perversi, più che sul problema della crescita della spesa destinata alla giustizia e sul numero dei magistrati.

Se gli incentivi perversi non venissero eliminati, anche le risorse maggiori destinate al finanziamento della giustizia non produrrebbero risultato e, in questo senso, non sarebbero efficienti, non sarebbero in grado di produrre come risultato un'accelerazione dei tempi del processo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Majocchi e i suoi collaboratori, rappresentanti dell'ISAE.

Si concludono qui le audizioni concernenti il Documento di programmazione economica e finanziaria. Riprenderemo i nostri lavori sul Documento, come V Commissione della Camera, con la relazione

dell'onorevole Toccafondi, prevista per domani mattina alle ore 9.

Credo che nella giornata di domani si esprimerà anche il voto per il mandato al relatore, in quanto in aula l'esame del provvedimento è previsto per lunedì pomeriggio.

Nel ringraziare nuovamente il presidente dell'ISAE, professor Majocchi, per la disponibilità manifestata, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,20.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 29 luglio 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO