

Prima di affrontare l'ultimo punto chiedo scusa se eventualmente mi fossi dimenticato di altro. Alcune riflessioni lamentavano che non vi fosse abbastanza equità, ma nei limiti di questi 10 miliardi noi ci siamo sinceramente impegnati a introdurre elementi di equità sia nella scelta della curva dell'IRPEF, che del tipo di deduzioni che sono state lasciate, sia alla salvaguarda dai 15.000 euro in giù da qualsiasi cambiamento, quindi ci siamo impegnati nel limite di queste risorse.

È chiaro che ci piacerebbe averne di più, ma oggi non sono a disposizione. C'è stata una domanda sulla BCE, sull'opportunità di chiedere o non chiedere aiuto, ma qui rinvierei a quello che abbiamo sempre detto finora, ovvero che, avendo raggiunto il bilancio in pareggio a livello strutturale, siamo in una posizione molto diversa da quella di altri Paesi, non abbiamo bisogno di fondi in questo momento e riteniamo che come Paese negli ultimi diciotto mesi abbiamo già firmato un nostro impegno Paese a fare tante cose che stiamo mettendo, adesso, in moto.

In questo momento, quindi, andare a chiedere aiuto alla BCE non è una cosa utile o necessaria. Spero di aver risposto a tutto.

PRESIDENTE. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione trasmessa dal Ministro dell'economia e delle finanze Vittorio Grilli (*vedi allegato*).

Nel ringraziare il Ministro, dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2013-2015, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti della Corte dei conti.

Do quindi la parola al presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, con il quale ultimamente abbiamo avuto numerose occasioni di incontro.

LUIGI GIAMPAOLINO, Presidente della Corte dei conti. È un vero piacere oltre che un onore. Con la Nota di aggiornamento del DEF, il Governo ha adottato per il 2013 un obiettivo di indebitamento meno stringente di quello incorporato negli andamenti tendenziali.

Il valore programmatico del saldo, in quota di PIL, è stato infatti abbassato a - 1,8 per cento, contro il - 1,6 per cento della legislazione vigente. Una scelta assunta in considerazione di un avanzo atteso di due decimi di punto dell'indebitamento strutturale, eccedendo l'obiettivo di saldo zero concordato in sede europea.

Con la legge di stabilità si dà ora seguito a quell'annuncio, definendo una manovra che amplia di 2,9 miliardi l'indebitamento del 2013 a sintesi di maggiori impieghi per 13,1 miliardi e del reperimento di nuove risorse per 10,2 miliardi.

In coerenza con gli obiettivi programmatici assunti con la Nota di aggiornamento, la legge di stabilità non modifica invece i valori di indebitamento del successivo biennio, limitandosi a una ricomposizione del bilancio per un ammontare di circa 10 miliardi. La parte più rilevante delle nuove misure si concentra sul lato delle entrate: il saldo della manovra deriva infatti da minori entrate nette per circa 2,4 miliardi e maggiori spese nette per 0,5 miliardi. Un'impostazione dettata dalla scelta di affidare la politica di riduzione della spesa anche a strumenti specifici non rientranti nella legge di stabilità come la *spending review*.

L'intervento sulle entrate è quello che contiene gli elementi di maggiore novità rispetto alle attese e alle intenzioni manifestate in precedenza dal Governo. Vengono ridotte di un punto le prime due aliquote IRPEF e viene eliminato uno dei due punti di aumento dell'IVA, già previsti a partire da luglio 2013 dalla legislazione vigente di cui al decreto-legge n.138 del 2011.

Per dare parziale copertura a queste misure e con effetto retroattivo al 2012, dunque in deroga allo Statuto del contribuente, viene ridotta per i redditi superiori a 15.000 euro, una franchigia sulle dedu-

zioni e sulle detrazioni, e viene posto un tetto alle spese ammesse in detrazione. Ulteriori strumenti di copertura sono individuati dal lato delle imposte indirette, stabilizzando l'incremento delle accise sui carburanti introdotto per finanziare gli aiuti alle popolazioni terremotate dell'Emilia-Romagna introducendo un'imposta del 5 per mille sulla transazione finanziaria — la cosiddetta *Tobin tax* — e portando dal 4 all'11 per cento l'aliquota IVA sulle prestazioni fornite dalle cooperative sociali.

Nei valori nominali e nel confronto con il quadro tendenziale, la manovra sulle entrate si traduce in un aumento del reddito disponibile e, per il solo 2013, in una riduzione della componente fiscale dell'inflazione. La politica di bilancio appare nuovamente orientata dopo anni verso l'alleggerimento del carico fiscale. Lo sgravio è concentrato sulle famiglie che, nell'ultimo quinquennio, hanno visto il proprio potere di acquisto ridursi di oltre il 5 per cento.

Nel confronto con la soluzione alternativa — più volte annunciata prima del varo della legge di stabilità — di rinunciare del tutto all'aumento delle aliquote IVA, la manovra prescelta produce effetti indiretti meno espansivi sul reddito disponibile delle famiglie, ma va apprezzata perché muove in direzione di una struttura impositiva caratterizzata da un minor peso della tassazione sui redditi rispetto a quella degli scambi. Al di là dei suoi potenziali effetti sulla domanda di consumo, la riduzione delle aliquote IRPEF può inoltre aprire spazi per un recupero della competitività.

La manovra dal lato delle entrate dovrebbe produrre uno sgravio netto commisurato a poco più di 2,3 miliardi nel 2013, a oltre 3,7 miliardi nel triennio 2013-2015. Si tratta di un effetto finale che a sua volta discende da alcuni importanti provvedimenti di riduzione delle imposte, solo in parte compensate da misure di aggravio fiscale.

La manovra complessiva sulle entrate, infatti, riguarda ben diciassette tipologie di intervento. A tre sole, ma di dimensioni

rilevanti, va riferita la prevista riduzione di prelievo — parziale sterilizzazione dell'aumento dell'IVA, riduzione delle prime due aliquote IRPEF e detassazione del salario di produttività —. Le maggiori entrate, invece, sono riferite, principalmente, alla franchigia sulle spese deducibili e detraibili ai fini IRPEF, alla stabilizzazione dell'incremento delle accise sui carburanti e all'introduzione della *Tobin tax*.

Tra provvedimenti di sgravio fiscale e interventi di inasprimento di imposte e tasse, le entrate movimentate si commisurano complessivamente a oltre 15 miliardi nel 2013, mentre superano i 40 miliardi nel triennio.

La manovra fiscale interessa prevalentemente le famiglie, sulle quali nel 2013 si concentra il 100 per cento degli sgravi e il 57 per cento degli inasprimenti impositivi.

L'imposta principalmente coinvolta dagli interventi è l'IRPEF, con il 62 per cento delle riduzioni di prelievo e il 42,1 per cento degli aumenti sempre nel 2013.

Con riguardo all'IVA, l'aumento di un punto delle aliquote ordinarie intermedie — con decorrenza luglio 2013 — costituisce uno sgravio, cioè un più contenuto aumento, se misurato rispetto al quadro tendenziale, già definito alla luce dei provvedimenti varati nella seconda metà del 2011.

Quanto all'IRPEF, la decorrenza fin dal 2012 dell'intervento sulle spese deducibili e sulle quelle detraibili — introduzione di una franchigia pari a 250 euro sulle deduzioni e istituzione di un tetto di 3.000 euro sulle detrazioni, fatta eccezione per le spese mediche — determina un'anticipazione degli effetti sia dal lato della competenza al 2012, sia dal lato della cassa al 2013. Una previsione questa che, come in altri casi contemplati dallo stesso disegno di legge, in deroga all'articolo 3 dello Statuto dei diritti del contribuente, disattende il principio della non retroattività delle norme tributarie.

Nell'avanzare prime valutazioni sull'impianto della manovra fiscale, l'apprezzamento in termini aggregati deve essere temperato avendo riguardo sia al possibile

impatto redistributivo che ad alcuni specifici rischi e incertezze connaturate alle modalità di intervento.

Avendo riguardo al 2013, la scelta « più IVA meno IRPEF » si basa su importi pressoché equivalenti, pari a poco più di 5,4 miliardi, frutto da un lato della riduzione delle prime due aliquote IRPEF e della detassazione del salario di produttività, e, dall'altro della riduzione di un solo punto delle aliquote IVA rispetto alla legislazione vigente e dell'introduzione della franchigia per spese detraibili e deducibili e del tetto alle spese detraibili.

Sulla base dei dati delle dichiarazioni dei redditi presentante nel 2011, può essere avanzata qualche considerazione sugli effetti della manovra per classi di contribuenti.

In linea generale, la soluzione proposta appare sfavorevole per i contribuenti IRPEF collocati nelle più basse classi di reddito complessivo - 20 milioni di soggetti fino a 15.000 euro -. Il taglio delle aliquote IRPEF, che non tocca i 10 milioni di incapienti, avrebbe risultati limitati anche per i restanti 10 milioni, mentre l'aumento delle aliquote IVA inciderebbe in misura significativa.

Per contro dovrebbe risultare positivo il saldo per i 15 milioni di contribuenti che dichiarano un reddito medio basso - da 15.000 a 29.000 euro - e gli sgravi derivanti dal taglio delle aliquote IRPEF dovrebbero essere in grado di assorbire sia i nuovi limiti agli oneri deducibili, e soprattutto per tale tipologia di contribuenti agli oneri detraibili, sia il maggiore carico fiscale determinato dall'aumento dell'IVA.

Infine, l'intervento dovrebbe infine rivelarsi non vantaggioso per i 6,7 milioni di contribuenti dichiaranti un reddito medio-alto e alto. La franchigia e il tetto complessivo alle detrazioni e, soprattutto, la franchigia agli oneri deducibili supererebbero i benefici della riduzione delle aliquote IRPEF. E gli aumenti IVA si scaricherebbero su un livello di consumi relativamente elevato.

Restano da evidenziare alcuni rischi e incertezze che sembrano emergere dalle caratteristiche dei provvedimenti proposti.

Si fa riferimento in particolare al rischio di emersione di ulteriori aumenti impositivi generati dallo stesso disegno di legge di stabilità. È il caso in particolare di inasprimenti - IMU e tariffe - che le amministrazioni locali potrebbero delineare per compensare gli ulteriori tagli di spesa o i nuovi aggravii derivanti dal disegno di legge in esame.

Si fa riferimento, inoltre, al rischio di un deterioramento della *tax compliance* sia in conseguenza del depotenziamento del contrasto di interessi prodotto dai tagli a detrazioni e deduzioni di spese in settori ad elevato rischio di evasione, sia per le ricadute negative che la deroga ai principi dello Statuto del contribuente potrebbe produrre sulla trasparenza e sulla lealtà nel rapporto fisco/contribuente.

Infine, occorre tener conto dell'incertezza circa la natura degli oneri detraibili e deducibili su cui opereranno i tagli del disegno di legge - franchigia e tetto alla spesa complessivamente detraibile -.

Pur trattandosi di un intervento di dimensioni complessive limitate - appena lo 0,4 per cento delle minori entrate riconducibili alle 720 agevolazioni censite dalla Commissione Vieri Ceriani - va chiarito se siano interessati dalla manovra interventi agevolativi suscettibili di revisione o soppressione, o invece elementi strutturali dell'assetto dell'IRPEF che, insieme alle aliquote e agli scaglioni, configurano l'equilibrio dell'imposta.

Quanto allo specifico regime degli oneri deducibili e detraibili che scaturisce dall'intervento previsto, va segnalata, da un lato, l'ulteriore complessità del sistema che ne deriva e, dall'altro, l'insorgenza di talune incoerenze, come quelle relative alla franchigia di 250 euro applicata anche a oneri deducibili, che costituiscono prestazioni obbligatorie per legge, oneri collegati al possesso di immobili, ovvero che sono reddito imponibile per il percipiente, assegno al coniuge separato o divorziato.

L'intervento avrebbe, forse, potuto giustificare una più organica revisione della materia anche per rimuovere disparità presenti nel sistema, quali, ad esempio, il diverso regime di deducibilità e di detrai-

bilità per le varie erogazioni liberali ammesse: detraibili le erogazioni liberali per ONLUS, le associazioni di promozione sociale, gli istituti scolastici e così via, deducibili le erogazioni liberali a favore delle università ed enti di ricerca e via discorrendo.

Più in generale, va osservato che la complessiva manovra fiscale implica trasformazione e innovazioni di tale portata da richiedere una più attenta analisi costi/benefici e, in particolare, un'accurata verifica degli effetti attesi di natura distributiva. Per tali ragioni, ad avviso della Corte, alcune delle trasformazioni proposte avrebbero trovato lo strumento attuativo più appropriato nella delega fiscale piuttosto che nella legge di stabilità, meno adatta a interventi di riordino di carattere strutturale.

Nelle amministrazioni centrali, il peggioramento del saldo, oltre alle misure di alleggerimento delle entrate, è dovuto, nel 2013, ad aumenti della spesa complessiva, in crescita di poco più di 500 milioni di euro. Si tratta di una variazione da ricondurre soprattutto al rifinanziamento di interventi di parte capitale destinati a investimenti e opere infrastrutturali: MOSE, TAV, RTI, ANAS, e a trasferimenti diversi.

Sul fronte corrente, al netto dei consistenti risparmi nei trasferimenti agli enti territoriali, si conferma il sostanziale blocco delle spese di personale, mentre solo apparente è la crescita della spesa per consumi intermedi: al netto delle somme destinate al fondo fitti passivi, funzionali al processo di dismissione degli immobili in uso all'amministrazione attraverso i fondi creati dalla società di gestione di risparmio del Ministero dell'economia e delle finanze, tale spesa continua a ridursi nel triennio di programmazione.

Con riferimento alle modalità di riduzione della spesa delle amministrazioni centrali, il disegno di legge di stabilità esplicita senza effetti sui saldi le scelte adottate dai singoli ministeri al fine di conseguire risparmi sulle operazioni finali

disposte con il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

In proposito, va evidenziata una novità di segno positivo. La maggior parte delle amministrazioni ha proceduto a individuare interventi legislativi destinati alla contrazione della spesa articolati, più che in passato, in riduzioni di spese non rimodulabili, oltre che in versamenti alle entrate. Anche nel caso delle spese rimodulabili, le riduzioni discendono da scelte discrezionali.

L'intervento delle amministrazioni contribuisce a una più equilibrata distribuzione dei tagli tra spesa corrente e spesa in conto capitale, soprattutto considerando che i tagli lineari intendevano, di fatto, concentrarsi prevalentemente sulla spesa in conto capitale, come indicato anche nella tabella prevista dalla documentazione che abbiamo predisposto.

La maggiore riduzione delle spese non rimodulabili è da attribuire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, essenzialmente per interventi di contenimenti della spesa per il personale. I risparmi previsti eccedenti l'obiettivo attribuito al ministero restano, comunque, assegnati al settore. Il contributo alla riduzione dell'indebitamento appare meno evidente per numerose altre tipologie di intervento.

Il concorso delle amministrazioni locali al riequilibrio dei conti pubblici è, invece, anche nel caso del disegno di legge di stabilità consistente e rafforza quanto anticipato con il decreto-legge n. 95 del luglio 2012. Del totale delle riduzioni di spese disposte dal provvedimento, circa il 75 per cento è posto a carico di tali enti. Si tratta di 2,8 miliardi di euro nel 2013, che salgono 3,2 miliardi e oltre dal 2014.

Più limitata è, tuttavia, la correzione netta: nel 2013, considerando gli interventi per il trasporto pubblico locale e altre misure specifiche, le maggiori risorse previste per il fondo per gli enti a rischio dissesto, per i lavori socialmente utili e così via, il taglio alle spese per il complesso delle amministrazioni locali si riduce a poco più di un miliardo di euro.

Nel biennio successivo, la correzione rimane, invece, superiore ai 2,7 miliardi di euro annui.

Secondo quanto riportato nella Nota tecnica illustrativa allegata al disegno di legge di stabilità, la riduzione delle spese correnti si accompagnerà a una riduzione dei pagamenti in conto capitale – investimenti fissi e trasferimenti – per circa un terzo della riduzione della spesa. Viene, così, corretta la valutazione contenuta nell'allegato 3 del disegno di legge che imputa alla spesa corrente l'intero ammontare dei tagli previsti per gli enti territoriali.

Rimangono immutati, rispetto al quadro tendenziale, i saldi di bilancio e il contributo del settore all'indebitamento netto. Un risultato che sembra non considerare che, almeno per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario, alle misure di contenimento delle spese non si accompagna un corrispondente taglio delle risorse attribuite.

Il confronto tra il quadro tendenziale, presentato in occasione del DEF 2012, e il quadro programmatico tratto dalla Nota tecnica illustrativa, consente di apprezzare il rilievo della correzione richiesta con i provvedimenti adottati a partire dalla scorsa primavera. Si tratta di 7,2 miliardi di euro, nel 2013, e di oltre 10,6 miliardi a partire dal 2014.

Il contemporaneo operare delle disposizioni riguardanti il patto di stabilità interno e il settore sanitario, solo in parte attenuate, come si diceva, da alcuni interventi su specifici settori di spesa, portano a una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni locali superiore, in termini assoluti, al 3 per cento rispetto al dato tendenziale del DEF; una riduzione che, pur in presenza di previsioni di crescita molto più contenute, consente di confermare l'obiettivo del DEF in termini di incidenza della spesa delle amministrazioni locali sul PIL.

Per le regioni, il disegno di legge di stabilità dispone un'ulteriore riduzione di 1,5 miliardi di euro, un miliardo per le regioni a statuto ordinario, della spesa

rispetto a quanto già previsto nel decreto-legge n. 95 del 2012 attraverso la modifica del patto di stabilità interno.

Diversamente dal provvedimento del luglio scorso, tuttavia, non è prevista una corrispondente riduzione dei trasferimenti a favore delle regioni a statuto ordinario. Con tali ultimi interventi, la correzione della spesa richiesta alle regioni, a partire dal decreto-legge n. 98 del 2011 per l'esercizio 2010, raggiunge gli 8,2 miliardi di euro al netto della sanità, un importo di particolare rilievo tenendo conto che, guardando la spesa non sanitaria del 2011, il taglio previsto ne rappresenta oltre il 15 per cento.

Una specifica attenzione meritano i criteri di riparto tra le regioni a statuto ordinario della suddetta riduzione. Guardando alla ripartizione in quote che deriverebbero da tre ipotesi diverse di riparto, emergono alcuni elementi di rilievo. Risultati molto differenti si ottengono, infatti, se ci si basa sull'analisi della spesa effettuata dal commissario straordinario o se, come previsto dall'articolo 16, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, ci si riferisce alla partizione tra regioni dei pagamenti per consumi intermedi al 2011, o ancora se si guarda quella decisa dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in attuazione dei tagli previsti sui fondi 2012.

La forte differenza nei risultati porta a sottolineare, da un lato, la difficoltà di definire una metodologia di calcoli degli eccessi di spesa a partire dai dati di cassa; dall'altro, la distanza tra queste misure e quelle ritenute compatibili con la gestione degli enti da parte delle stesse regioni.

Il provvedimento non interviene sui meccanismi che governano il patto di stabilità interno degli enti locali, i cui obiettivi sono stati definiti nella legge di stabilità per il 2011. Esso richiede, invece, un contributo aggiuntivo a tutti gli enti, non solo a quelli soggetti al patto, attraverso un'ulteriore riduzione delle risorse a essi attribuite con il fondo sperimentale di riequilibrio per gli enti locali e le regioni a statuto ordinario e con i trasferimenti per gli enti di Sicilia e Sardegna.

Il concorso dei comuni — quantificato nel decreto-legge n. 95 del 2012 in 2.000 milioni di euro, per il 2013 e 2104, e in 2.100 milioni di euro dal 2015 — cresce di 500 milioni di euro annui alle province, con risparmio ulteriore di 200 milioni annui, che porta il taglio complessivo a 1.200 milioni, per il biennio 2013-2014, e a 1.250 milioni dal 2015.

Il taglio dei fondi produce un risparmio effettivo di spesa per lo Stato per la mancata erogazione delle risorse, mentre per le autonomie locali l'effetto è rimesso ai singoli enti attraverso la riduzione delle spese per consumi intermedi. Non si tratta, quindi, di una limitazione imposta a determinate spese, così come i vincoli introdotti dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 o quelli che concernono la spesa del personale. In attuazione di tale disposizione normativa, ciascun ente locale dovrebbe, dunque, procedere a una riprogrammazione della spesa corrente destinata al proprio funzionamento, avendo come unico vincolo il saldo finale rilevante ai fini del patto.

Ciò potrebbe consentire comportamenti tesi a reperire ulteriori risorse attraverso la leva fiscale senza incidere sui livelli di spesa. La misura, inoltre, non è supportata da uno specifico sistema di monitoraggio e da meccanismi sanzionatori, come l'obbligo del risultato che nasce con il patto di stabilità. Da nasce qui l'importanza del sistema dei controlli previsti dal decreto-legge n. 174 del 2012, attualmente all'esame del Parlamento.

Il meccanismo di riparto della riduzione di risorse, come indicato nel decreto-legge n. 95 del 2012, deve essere deliberato dalla Conferenza unificata alla luce delle analisi della spesa introdotta dal commissario straordinario per la *spending review*, dei costi rilevati per i singoli settori merceologici, dei dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard e dei potenziali risparmi di ciascun ente. In mancanza della delibera, entro la fine del mese di ottobre, il Ministro dell'interno dovrebbe provvedere con proprio decreto alla distribuzione del taglio in proporzione

alle spese sostenute nel 2011 per consumi intermedi rilevati attraverso il sistema SIOPE.

Le due metodologie appaiono ispirate da logiche diverse atteso il loro diverso fondamento: l'individuazione dei fabbisogni effettivi e dei possibili eccessi di spesa, nel primo caso; un taglio proporzionale alla spesa corrente per consumi intermedi, che si basa sul presupposto che tali erogazioni rappresentano un indicatore dell'inefficienza gestionale, nel secondo.

Va osservato che, in quest'ultima ipotesi, gli enti con livelli di pagamenti più elevati vedranno ridursi in maniera più significativa le risorse a disposizione e ciò indipendentemente dal fatto che tali livelli di spesa possano essere connessi a più elevati flussi di entrata, ovvero a più elevati standard quali-quantitativi dei servizi finali resi.

Nell'ambito degli interventi individuati per approssimare alla categoria economica dei consumi intermedi, sono incluse, infatti, alcune voci di bilancio in cui non è facilmente distinguibile la parte di spesa giustificata esclusivamente dalle esigenze funzionali dell'ente e la parte che riflette, invece, il servizio reso ai cittadini direttamente dall'ente locale o attraverso l'acquisto dello stesso sul mercato. Si pensi ai contratti con aziende esterne per i servizi pubblici di interesse generale o alle spese per le mense e per i servizi scolastici in genere.

Passerò, quindi, alla trattazione delle norme sul trasporto locale e degli incarichi di consulenza e farò dei cenni agli interventi sulla spesa sanitaria.

Vanno ricordate, in particolare, le disposizioni che rapportano il trasporto locale e la disciplina degli incarichi di consulenza. A partire dal 2013, si avrà l'istituzione del nuovo Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario nelle regioni a statuto ordinario. La dotazione del fondo sarà, successivamente, alimentata dalle compartecipazioni all'accisa sul gasolio e sulla benzina. A un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è, inoltre, affidata la revisione dei

decreti di riparto del fondo basato sul rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio e sui processi di razionalizzazione intrapresi dalle regioni per rendere più efficiente ed economica l'offerta del servizio.

Le regioni dovranno, quindi, procedere a una riprogrammazione del servizio orientata a una rimodulazione dello stesso in funzione della domanda e alla sostituzione di modalità diseconomiche, un'attività che dovrà portare a una revisione dei contratti di servizio con le aziende di trasporto.

Il rispetto dell'equilibrio economico e l'appropriatezza della gestione sono condizioni indispensabili per ammettere la regione all'intera quota del fondo spettante. In caso contrario, è prevista una sorta di « piano di rientro » con eventuale commissariamento dell'intero processo di riprogrammazione e la decadenza dei direttori generali degli enti e delle società regionali che gestiscono il servizio.

Certamente positiva, infine, è la disposizione che esplicita l'applicazione della disciplina degli incarichi di consulenza, già prevista appunto per lo Stato, alle società strumentali, società controllate direttamente o indirettamente dall'amministrazione pubblica, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazioni di servizi a favore di detta amministrazione superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, eliminando le incertezze che caratterizzavano l'applicazione normativa a tali soggetti anche a causa del non chiaro riferimento al conferimento degli incarichi contenuti nell'articolo 18 del decreto-legge n. 112 del 2008.

Il disegno di legge dispone, inoltre, restrizioni aggiuntive sulla spesa del settore sanitario: si tratta di 600 milioni di euro per il 2013, e di 1.000 milioni di euro per il 2014 e il 2015. Tale risultato è ottenuto attraverso l'aumento, dal 5 al 10 per cento, del taglio dei corrispettivi e dei corrispondenti volumi d'acquisti di beni e servizi, con esclusione dei farmaci e dei dispositivi medici, e un'ulteriore riduzione del tetto previsto per i dispositivi medici. Si tratta di spese già interessate, a valere

sugli anni 2013 e 2015, da interventi disposti con i decreti-legge n. 98 del 2011 e n. 95 del 2012.

Secondo la relazione tecnica, la riduzione dei prezzi di beni e servizi, con esclusione dei farmaci e dei dispositivi medici, del 10 per cento a decorrere dal 2013 e per tutta la durata dei contratti, comporta un risparmio su base annua di circa 500 milioni di euro, mentre la norma che riduce il tetto alla spesa per dispositivi medici dal 4,9 al 4,8 per cento del finanziamento del servizio sanitario nazionale, comporta una riduzione di spesa su base annua di 100 milioni di euro, per il 2013, e di circa 500 milioni di euro a partire dal 2014.

In entrambi i casi, i risparmi vanno, quindi, ad aggiungersi a quanto già previsto da precedenti manovre di settore, ponendo obiettivi sempre più ambiziosi.

Nel caso degli acquisti di beni e servizi, i decreti-legge n. 98 del 2011 e n. 95 del 2012 e il disegno di legge di stabilità 2013 prevedono un contenimento della spesa per circa 1.700 milioni di euro, per il 2013, e poco meno di 2.000 milioni di euro a decorrere dal 2014, pari a circa l'8 per cento della spesa del 2011.

Ancora più netto è il taglio della spesa per i dispositivi medici. I tre provvedimenti hanno previsto riduzioni per complessivi 1.250 milioni di euro per il 2013, somma che sale a 1.750 milioni nel 2014, rispettivamente, il 18 e poco meno del 25 per cento degli attuali livelli di spesa.

Nella relazione tecnica, la determinazione di detti tagli è ricondotta alle analisi svolte dal commissario straordinario per la *spending review*.

L'esame delle spese non sanitarie nel 2011, circa 12.600 milioni di euro, distintamente per aziende sanitarie e aziende ospedaliere, avrebbe portato a rilevare un eccesso di spese, rispetto al valore mediano, di circa il 26 per cento del totale. Anche l'analisi svolta a partire dai dati dei prezzi di riferimento rilevati dall'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici avrebbe evidenziato differenze mediamente pari al 20 per cento.

Il combinato disposto di quest'elaborazione giustificerebbe, secondo la relazione tecnica, un contenimento della spesa del 20 per cento circa, ovvero circa 2.500 milioni di euro, computabili con la complessiva riduzione di 2.000 milioni di euro annui disposti dall'insieme delle manovre sopraccitate.

Anche l'analisi della spesa del settore dei dispositivi medici, pari a 7 miliardi di euro nel 2011, avrebbe fatto emergere un prezzo di acquisto mediamente superiore di circa il 33 per cento al parametro di riferimento, evidenziando spazi di risparmio di circa 2.300 milioni di euro, compatibili con gli obiettivi posti a regime con le manovre dell'ultimo anno.

Su alcuni aspetti è necessario soffermarsi nelle valutazioni delle misure per il settore sanitario. Va, innanzitutto, osservato che, se la metodologia di quantificazione utilizzata mira a evidenziare la presenza di inefficienza e distorsione nella gestione degli acquisti, la scelta di operare una riduzione indistinta del finanziamento del servizio sanitario nazionale a cui contribuisce lo Stato potrebbe produrre effetti indesiderati.

L'onere della riduzione sarebbe distribuito omogeneamente in base a criteri di riparto del fabbisogno, facendo perdere di rilievo alle modalità di determinazione degli eccessi di spese e penalizzando le realtà più virtuose. In secondo luogo, non può essere trascurato che le correzioni apportate alla previsione della spesa sanitaria in base ai risultati più recenti e alle manovre introdotte a partire dal decreto-legge n. 98 del 2011, hanno condotto a una rilevante correzione dell'andamento della spesa, « caricando » il quadro programmatico di obiettivi di contenimento di rilievo.

La spesa del 2013 è stata prevista in riduzione di poco meno di 7,3 miliardi di euro rispetto a quanto previsto nella relazione presentata dal Governo il 4 dicembre 2011.

Un rischio limitato se si guarda ai saldi complessivi, giacché le regioni sono chiamate a coprire eventuali disavanzi sanitari

tramite l'attivazione dei meccanismi automatici previsti dalla legislazione vigente.

Non può essere, tuttavia, sottovalutata la crescente difficoltà proprio per le avverse condizioni economiche per le regioni di recuperare tali maggiore entrate nonché il rischio che detto meccanismo, se posto a garanzie di obiettività troppo accelerati, possa compromettere percorsi di risanamento strutturale. Come sottolineato dalla Corte già nel Rapporto di coordinamento del 2012, certamente è auspicabile accelerare il processo di riduzione dei disavanzi strutturali delle regioni in piano di rientro e in questa direzione stanno già muovendo le amministrazioni territoriali e centrali impegnate nel monitoraggio del settore, ma è necessario che ciò avvenga nel rispetto di quanto previsto dagli stessi piani.

Va, inoltre, considerato che, con il rientro dai disavanzi, si produrrebbero riduzioni della pressione fiscale aggiuntiva attivata nelle regioni in squilibrio, certamente auspicabile in questo momento, ma non un beneficio netto per i conti. Perché questo si realizzi, è necessario che il processo incida anche sul livello di spesa delle regioni oggi in equilibrio.

Lascio, allegate al documento da noi predisposto, delle schede di approfondimento con riguardo al fondo per i contratti di locazione, alle misure in materia di istruzione scolastica e universitaria e all'impatto delle riduzioni del fondo di riequilibrio, nonché alla copertura del disegno di legge di stabilità.

PRESIDENTE. Grazie, soprattutto per aver posto l'accento sui tagli agli enti locali, aspetto trascurato nelle precedenti relazioni.

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ROBERTO OCCHIUTO. Anch'io ringrazio il presidente Giampaolino per la consueta chiarezza e anche per la franchezza, anche quella consueta, della relazione che ci ha illustrato.

Una prima domanda riguarda la parte fiscale della manovra, la Corte dei conti

osserva che la complessiva manovra fiscale implica trasformazioni, innovazioni — leggo testualmente — di tale portata da richiedere una più attenta analisi costi/benefici e, in particolare un'accurata verifica degli effetti attesi di natura distributiva e, per tali ragioni — continua nella sua relazione — alcune delle trasformazioni proposte avrebbero trovato più opportuno spazio nella delega fiscale anziché nella legge di stabilità.

Le chiederei di specificare meglio quali sarebbero, nel complesso delle iniziative di carattere fiscale, quelle che, a suo giudizio, avrebbero dovuto essere allocate più nella delega fiscale che nella legge di stabilità: cioè deduzioni, detrazioni o, più complessivamente, l'intera manovra sull'IRPEF.

Una seconda domanda riguarda, invece, la parte più originale rispetto al resto delle audizioni: quella legata agli enti locali, alle regioni e, in particolare, alla spesa sanitaria di queste ultime. Nella parte finale della sua relazione, presidente, lei ha messo in evidenza come la spesa per il 2013 sia stata rivista in riduzione di circa 7,3 miliardi di euro: una cifra importante, chiaramente, rapportata a quanto previsto nella relazione al Parlamento presentata dal Governo a dicembre 2011.

A tale proposito, mi pare di capire, quindi, ma su questo le chiederei un chiarimento, che la Corte dei conti rappresenti la preoccupazione che un taglio così ingente al fondo sanitario, che pure è assai consistente nel nostro Paese — pari a 112 miliardi di euro — pure ridotto di 7,3 miliardi, come lei ha evidenziato, non possa generare anche una riduzione dei livelli essenziali di assistenza, soprattutto nelle regioni sottoposte a piano di rientro. Mi pare di capire che, a suo avviso, è utile che alcune regioni sottoposte a piano di rientro proseguano le azioni previste dal piano, ma che il combinato disposto in sostanza di quelle azioni con la riduzione ulteriore prevista nelle ultime manovre potrebbe avere un effetto rilevante proprio in ordine ai livelli essenziali di assistenza.

GIULIO CALVISI. C'è, attualmente, come saprà, una norma che fa molto

discutere il Paese. Noi parlamentari di tutti gli schieramenti politici in questi giorni siamo sottoposti a un *e-mail bombing*, riceviamo *e-mail* da tutta Italia a proposito della norma sulla scuola, che aumenta il monte ore settimanali da 18 a 24.

Nella precedente audizione, il Ministro Grilli — riguardo un'osservazione formulata da un collega, forse l'onorevole Duilio — asseriva che i risparmi di spesa previsti con questa norma per il personale della scuola rientrano già nei risparmi di spesa che, in virtù di norme che il Parlamento aveva già approvato in precedenza — immagino si riferisse alla *spending review* — erano in qualche modo dovute e obbligate. Il Ministro dell'economia e delle finanze si sarebbe limitato a un'opera di coordinamento, mentre le amministrazioni interessate hanno avanzato le loro proposte di rimodulazione della spesa interna tenuto conto dell'obiettivo di saldo da realizzare fissato dalla legge.

Lei ha fatto qui un'affermazione molto interessante, sulla quale le chiederei un approfondimento. Sostiene, infatti, che la maggiore riduzione delle spese non rimodulabili nella classifica generale tra tutte le spese dei ministeri sia da attribuire al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca essenzialmente per interventi di contenimento della spesa per il personale. I risparmi previsti eccedenti l'obiettivo attribuito al ministero restano, comunque, assegnate al settore. Significa che, nel rimodulare la spesa — mi corregga, presidente Giampaolino — il Ministero dall'istruzione, dell'università e della ricerca è andato anche oltre, cioè sono stati molto bravi nel predisporre ipotesi di risparmi che sono andati anche oltre gli obiettivi fissati dalla legge.

Inoltre, nell'allegato sulle misure in materia di istruzione scolastica e universitaria, sostenente una posizione ancora più precisa, e cioè che particolarmente incisive in tali direzione appaiono le misure dettate nel settore dell'istruzione scolastica in attuazione all'articolo 7 del decreto-legge n. 95 del 2012, volto ad assicurare, a decorrere dal 2013, una ridu-

zione della spesa non rimodulabile in termini di saldo netto da finanziare, pari a 182 milioni di euro nel 2013, 172 milioni nel 2014, e 236 milioni nel 2015. C'è, inoltre, il dato sull'indebitamento netto.

Le riduzioni proposte dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sulla base delle quantificazioni contenute nella relazione tecnica, superano ampiamente l'obiettivo in termini di saldo netto da finanziare, 240 milioni di euro nel 2013, 721 milioni nel 2014 e nel 2015, e anche i dati sull'indebitamento netto superano ampiamente le previsioni.

La domanda è molto secca: in pratica, ci ha dato la copertura per abrogare la norma che aumenta il monte ore settimanale per gli insegnanti? Credo che trovi giustificazione nel dato molto interessante che lei ci ha riportato, che non dico corregga, ma precisa meglio quanto prima dichiarato nel corso dell'audizione dal Ministro Grilli. Io invito, quindi, i relatori, Baretta e Brunetta, a considerare seriamente questi calcoli che la Corte dei Conti ci ha portato come copertura di una delle norme più contestate in questo provvedimento della legge di stabilità.

Ho esagerato. Mi risponderà.

PRESIDENTE. Do, quindi, la parola al presidente Giampaolino per la replica.

LUIGI GIAMPAOLINO, Presidente della Corte dei conti. Quanto alla domanda se tutte queste disposizioni che riguardano le norme fiscali non avrebbero, appunto, potuto trovare una loro più consona sistemazione nella delega fiscale piuttosto che in questa legge di stabilità, rispondo ricordando che evidentemente la necessità di raggiungere con immediatezza dei risultati avrà fatto preferire questo strumento legislativo rispetto a quello di là ancora da venire proprio delle deleghe.

Vorrei che, in proposito, anche il collega Romano fornisse elementi di maggiore dettaglio.

MASSIMO ROMANO, Consigliere della Corte dei conti. La riflessione che la Corte propone all'attenzione delle Commissioni

muove dalla considerazione che, nel novero degli oneri deducibili e detraibili previsti attualmente dall'ordinamento ai fini della determinazione IRPEF, esistano previsioni di contenuto sociale, economico di rilievo notevolmente diverso.

Valga un esempio per tutti: le spese di istruzione, che costituiscono un onere detraibile, vengono a subire un limite alla detraibilità, appunto, che potrebbe risultare non coerente con altri tipi di oneri, cui pure l'ordinamento riconosce la detraibilità. In altri casi, come in quello, ad esempio, di alcune deduzioni, vi sono delle misure — penso all'assegno al coniuge, che costituisce, proprio nell'inventario della Commissione che si è occupata degli oneri deducibili e detraibili, una misura per evitare le doppie imposizioni —.

L'introduzione di una franchigia di 250 euro, ancorché in parte bilanciata da una detrazione di imposta per il percipiente, costituisce un elemento di anomalia nel sistema della determinazione delle imposte sul reddito. Vorremmo, quindi, in proposito, sottolineare l'esigenza di una ponderazione, forse non agevolmente compatibile con il disegno di legge in esame, per puntare a una risistemazione un po' più organica della materia degli oneri detraibili e deducibili.

ENRICO FLACCADORO, Consigliere della Corte dei conti. Risponderò alla domanda in materia di spesa sanitaria dell'onorevole Occhiuto, il quale, giustamente, mette in rilievo come sottolineassimo, rispetto a un processo ordinato di rientro dei disavanzi sanitari, la complessità del percorso di aggiustamento e di riduzione dei costi avviato in questi mesi e che vede una riduzione della spesa sanitaria, o almeno l'obiettivo di riduzione spese sanitarie, di oltre 7 miliardi di euro.

Pur consapevoli che un'accelerazione di questo processo è del tutto auspicabile, ciò che abbiamo messo in rilievo nella relazione è proprio questo duplice fenomeno: da una parte, una forte pressione proprio nell'ultimo anno, che porta addirittura, nel 2013, a prefigurare una riduzione della spesa sanitaria in valore nominale; dall'al-

tra, il fatto che quest'accelerazione, che in qualche maniera fa parte delle misure di miglioramento dei saldi, naturalmente dovrebbe mettere in funzione, nelle regioni in piano di rientro, una riduzione della pressione fiscale attivata proprio a fronte dei disavanzi.

Da un lato, quindi, quest'accelerazione può, se non compatibile con un ordinato rientro dei disavanzi, compromettere una programmazione e un ottenimento dei risultati strutturali; dall'altro, è da mettere in rilievo che un rientro dei disavanzi nelle regioni di squilibrio strutturale dovrebbe, innanzitutto, determinare una riduzione del prelievo fiscale aggiuntivo, quindi nel momento in cui si scontra con il miglioramento dei saldi, bisogna tener conto che una parte di questo gettito, quello attivato per coprire i disavanzi strutturali, verrebbe meno.

LUIGI GIAMPAOLINO, *Presidente della Corte dei conti*. Siamo grati che abbiate apprezzato questa nota aggiuntiva di approfondimento.

MAURIZIO MELONI, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Un'ultima riflessione sulla domanda relativa alle spese del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Il pensiero sostanziale della Corte per quanto riguarda il Ministro dell'istruzione è già contenuto nella documentazione da noi predisposta, dove si asserisce che la maggiore riduzione è da attribuire, appunto, al ministero essenzialmente per interventi di contenimento e anche che i risparmi previsti, come lei ha sottolineato, eccedono l'obiettivo attribuito dal ministero, ma restano comunque assegnati al settore.

Quanto alla disposizione — molto controversa e che sarà oggetto di decisione nel rispetto della sovranità del Parlamento — che riguarda la variazione della disciplina dell'orario di lavoro dei docenti, penso che possiamo riferirci esclusivamente alla scheda di approfondimento. Lei parla di segnalare al relatore, onorevole Brunetta, questa considerazione: io credo che il pensiero della Corte sia nella scheda d'ap-

profondimento, che fornisce tutte le necessarie informazioni, tenuto conto delle quali spetterà al Parlamento adottare compiere le proprie scelte. Altre considerazioni non mi pare che possano essere fatte, anche perché è una materia che incide su una categoria di personale molto ben organizzato.

GIULIO CALVISI. Giusto, sono giuste le vostre considerazioni. Comunque, io parlo di più con l'onorevole Baretta, l'altro relatore, che è anche mio compagno di banco.

PRESIDENTE. Ringrazio la Corte dei conti per il consueto contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta, sospesa alle 13,55, è ripresa alle 14,35.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2013-2015, l'audizione, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera, di rappresentanti della Banca d'Italia.

Sono presenti il vice direttore generale della Banca d'Italia, dottor Salvatore Rossi, e le sue collaboratrici, la dottoressa Paola Ansuini, la dottoressa Raffaella Giordano e la dottoressa Maria Rosaria Marino.

Do subito la parola al dottor Rossi per lo svolgimento della sua relazione.

SALVATORE ROSSI, *Vice direttore generale della Banca d'Italia*. Ringrazio il presidente e le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica per avermi invitato a quest'audizione.

Ho avuto modo, tre settimane fa, di discutere in questa stessa sede la Nota di aggiornamento del Documento di econo-

mia e finanza 2012, lo scenario macroeconomico e lo stato dei conti pubblici. Non ritornerò, quindi, su questi aspetti, salvo che per rammentare come l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sia ora previsto per quest'anno al 2,6 per cento del PIL, 0,9 in termini strutturali, e come l'avanzo primario sia stimato aumentare di quasi 2 punti di PIL, raggiungendo il 2,9 per cento. I dati disponibili sugli andamenti in corso d'anno segnalano la necessità di una costante e attenta verifica dei conti negli ultimi mesi dell'anno.

È cruciale assicurare che l'indebitamento netto si collochi sotto la soglia del 3 per cento del PIL, come concordato a livello europeo. Gli interventi inclusi nel disegno di legge di stabilità implicano, nel 2013, un aumento dell'indebitamento netto di 2,9 miliardi di euro, che corrisponde allo 0,2 per cento del PIL. Nel biennio seguente l'effetto sul disavanzo è, sostanzialmente, nullo. Nel 2013, si prevede che le spese aumentino di mezzo miliardo e che le entrate si riducano di 2,4 miliardi di euro; nel biennio successivo, sia le spese sia le entrate si ridurrebbero entrambe di 1,1 miliardi nel 2014, e, rispettivamente, di 400 e 300 milioni di euro nel 2015.

Il ridimensionamento del bilancio pubblico, sebbene modesto, dà un segnale apprezzabile. Ridurre simultaneamente la spesa pubblica improduttiva e la pressione fiscale in generale è necessario per rilanciare la crescita economica. Nel seguito di questo mio intervento discuterò brevemente, dapprima, le misure sulle spese previste dal disegno di legge di stabilità, per poi soffermarmi sui principali interventi riguardanti il prelievo fiscale. Concluderò con alcuni commenti di carattere generale.

Sono programmate riduzioni della spesa — per un importo di 3,8 miliardi di euro nel 2013, di 3,9 miliardi di euro nel 2014 e di 3,7 miliardi di euro nell'anno successivo — che riguardano prevalentemente gli enti territoriali e la sanità. Per le amministrazioni locali si prevedono tagli, rispetto agli andamenti tendenziali, per 2,2 miliardi di euro l'anno nel triennio

2013-2015, escludendo il comparto sanitario, sul quale tornerò tra un momento; i risparmi si aggiungono a quelli già introdotti dalla *spending review* prevista dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Nel triennio, la spesa primaria delle amministrazioni locali, al netto dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e della spesa sanitaria, si contrarrebbe, in media, all'anno di circa il 4 per cento in termini reali in base alle previsioni ufficiali sull'andamento dell'indice dei prezzi al consumo. In rapporto al PIL, quindi, essa passerebbe dal 7,6 per cento, previsto per quest'anno, al 6,6 per cento nel 2015.

Vi è il rischio che molti enti decentrati, per compensare gli effetti sulla quantità e sulla qualità dei servizi forniti, inaspriscano l'imposizione fiscale locale. L'evidenza finora disponibile con riferimento alle aliquote dell'IMU deliberate dai comuni suffraga la rilevanza di questo rischio. In prospettiva, sarebbe opportuno completare il processo di decentramento dotando gli enti di una sufficiente autonomia impositiva, a fronte, però, di entrate trasferite dal centro che siano circoscritte a finalità perequative e siano definite *ex ante*. Inoltre, la maggiore autonomia si dovrebbe accompagnare con adeguate forme di responsabilizzazione e di trasparenza. In questa direzione muove il recente decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali.

I risparmi programmati nel settore sanitario, 600 milioni di euro l'anno prossimo, un miliardo di euro sia nel 2014 sia nel 2015, rafforzano gli interventi disposti nel luglio 2011 e poi ancora nello scorso luglio. In termini reali, quindi dedotta l'inflazione, la prevista riduzione della spesa sanitaria corrente nel triennio appare cospicua, quasi 1,5 punti l'anno.

Per evitare che ne risentano i servizi erogati ai pazienti, sono indispensabili significativi recuperi di efficienza nel settore sanitario. Il fatto che, in alcune aree del Paese, si spenda di più per fornire servizi

di qualità inferiore rispetto ad altre aree suggerisce che è possibile migliorare considerevolmente l'allocazione e l'uso delle risorse. Vanno in questa direzione provvedimenti come quello approvato dal Governo a metà settembre sulla riorganizzazione dei servizi sanitari. Per i ministeri, la manovra non determina risparmi aggiuntivi a quelli già individuati con il provvedimento di *spending review*, che ricordo sono pari a 1,5 miliardi di euro nel 2013, e a 1,6 miliardi di euro l'anno nel biennio successivo.

La *spending review* — è un concetto che credo di aver già avuto modo di esprimere tre settimane fa — deve ora trasformarsi in un vero e proprio metodo di lavoro permanente delle amministrazioni, che preveda verifiche, revisioni regolari e sistematiche dei piani di spesa a livello sia centrale sia locale. Questo è e sarà il cuore dell'azione di finanza pubblica. I rimanenti interventi di riduzione delle spese previsti dal disegno di legge di stabilità riguardano una pluralità di settori, ma producono risparmi di entità contenuta, e quindi non mi soffermerò su di essi.

Mentre i risparmi incidono, sostanzialmente, sugli esborsi di natura corrente, le maggiori erogazioni previste nel disegno di legge di stabilità, che ammontano a 4,3 miliardi di euro nel 2013, 2,8 nel 2014 e 3,2 nel 2015, riguardano, per circa il 40 per cento, le spese in conto capitale, che erano molto diminuite negli anni precedenti.

Veniamo alle entrate. È proposta la riduzione di un punto percentuale delle aliquote dei primi due scaglioni dell'IRPEF. La disposizione determinerebbe una perdita di gettito valutata a regime in circa 6 miliardi, di cui 4,3 miliardi nel solo 2013. Lo sgravio, però, sarebbe in parte compensato da una rimodulazione delle detrazioni e delle deduzioni e dall'assoggettamento a tassazione di alcune pensioni di guerra. Lo sgravio si riduce, quindi, da 6 a 4,6 miliardi di euro nel complesso; nel solo 2013, da 4,3 a 2,1 miliardi di euro.

L'attuale regime di tassazione del reddito delle persone fisiche fu modificato l'ultima volta nel 2007. Esso si caratterizza

per aliquote marginali « effettive », nel senso che tengono conto delle detrazioni per redditi da lavoro e per carichi familiari, decisamente elevati, tanto per cominciare, nel confronto internazionale. Per i lavoratori dipendenti, sono superiori al 40 per cento già a partire da redditi di poco inferiori a 30.000 euro a causa della presenza di aliquote legali alte, ma anche della progressiva e rapida riduzione al crescere del reddito delle detrazioni di imposta.

Anche le aliquote medie effettive — finora abbiamo parlato delle marginali — sono alte nel confronto internazionale. Il cuneo fiscale sul lavoro, in particolare, ossia l'incidenza sul costo del lavoro della somma di IRPEF, contributi sociali a carico del lavoratore e a carico del datore di lavoro, al netto degli eventuali assegni familiari, è molto maggiore di quello medio degli altri Paesi dell'area dell'euro. Nel documento che depositiamo agli atti, troverete alcune cifre desunte da rapporti dell'OCSE.

Inoltre, l'elevata elasticità al reddito di questa imposta acuisce il fenomeno del drenaggio fiscale, che conoscete bene come quel fenomeno per cui, avendo aliquote che si applicano su importi nominali, essendo gli importi nominali, per esempio nel caso dei redditi da lavoro dipendente, crescenti a seguito dei recuperi dell'inflazione, questo fatto in sé determina lo scatto di aliquote superiori, e quindi un aumento della pressione fiscale.

Nel periodo 2008-2011, questo fenomeno ha accresciuto gli incassi di oltre 9 miliardi di euro, più di mezzo punto percentuale di PIL. Quest'anno, sulla base del tasso di inflazione indicato nella Nota di aggiornamento che abbiamo discusso tre settimane fa, si può stimare un ulteriore aggravio per i contribuenti di oltre 3 miliardi di euro dovuto a questo fenomeno.

Le misure contenute nella legge di stabilità, quindi, per l'insieme di queste ragioni, vanno a incidere su un quadro che, certamente, abbisogna di importanti ripensamenti. Esse riducono lievemente le aliquote marginali effettive e, con esse,

l'effetto distorsivo che discende dall'attuale regime di tassazione e compensano una piccola parte del drenaggio fiscale dell'ultimo quinquennio.

Inoltre, la riduzione delle aliquote relative ai primi due scaglioni d'imposta determina una leggera diminuzione del cuneo fiscale sul lavoro. Se si cerca di valutare l'effetto di stimolo sull'offerta di lavoro che da questa riduzione del cuneo discende, quindi l'effetto di stimolo sulla propensione degli inoccupati a ricercare un lavoro e sulla propensione degli occupati ad aumentare le ore lavorate, si ritrova un effetto positivo, ma decisamente limitato data l'entità contenuta dello sgravio. Su tutti questi aspetti, comunque, che sono costretto, per brevità, solo a menzionare, nel documento che ho depositato ci sono approfondimenti tecnici.

Naturalmente, lo sgravio non arreca benefici ai contribuenti con redditi inferiori alla soglia di esenzione dall'imposta, che dipende, come sappiamo, dalla tipologia del reddito e dalla presenza di familiari a carico. Le misure riguardanti l'IRPEF rappresentano un primo passo verso l'attenuazione dell'elevato prelievo tributario sui redditi da lavoro, che costituisce uno dei fattori che penalizzano la competitività dell'economia italiana. Questo è un punto su cui più volte abbiamo discusso in passato. Nei prossimi anni, si dovrà proseguire in questa direzione utilizzando i proventi derivanti dal recupero di basi imponibili erose, dal contrasto all'evasione fiscale, dal contenimento della spesa pubblica.

In generale, un regime fiscale con aliquote più basse e un sistema di detrazioni e di deduzioni più semplice riduce le distorsioni, accresce la trasparenza, stimola lo sviluppo economico. Gli interventi delineati si muovono in questa logica e occorre proseguire lungo questa strada riconsiderando una per una tutte le agevolazioni fiscali, detrazioni e deduzioni, domandandosi se siano ancora utili, un metodo non dissimile da quello della *spending review* dal lato della spesa.

Veniamo alla detassazione delle componenti retributive collegate alla produt-

tività. Il disegno di legge di stabilità prevede il rifinanziamento delle misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro che erano state introdotte nel 2008, fissando un onere massimo di 1,2 miliardi di euro nel 2013 e di 400 milioni di euro nel 2014. La definizione delle modalità di attuazione di tali misure è demandata a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi entro il 15 gennaio prossimo.

Le misure attualmente in vigore, definite nella legge di stabilità dello scorso anno, prevedono la riduzione del carico IRPEF sulle componenti della retribuzione collegate alla produttività e introdotte sulla base di accordi o contratti aziendali o territoriali. Quest'incentivo intende favorire la diffusione della contrattazione decentrata e l'obiettivo di quest'operazione è duplice: allineare la dinamica dei redditi alla *performance* dell'impresa e alle condizioni locali del mercato del lavoro; stimolare l'efficienza aziendale e la produttività.

Nostre stime basate sull'indagine campionaria che conduciamo ogni anno tra le imprese industriali e dei servizi non finanziari indicano che, nel 2011, il 62 per cento, quindi quasi due terzi, dei dipendenti delle imprese con almeno 20 addetti, quelle tra le quali conduciamo la nostra indagine, ha usufruito del provvedimento. Questa percentuale sale tra le imprese esportatrici e tra quelle medio-grandi.

Le risorse in gioco sono, peraltro, limitate, pari a due decimi del costo del lavoro complessivo nel 2011, e può convenire concentrarle su alcune basi imponibili, anche se così facendo si va un po' contro il principio generale che prima ricordavo secondo cui è meglio avere aliquote più basse per tutti e ridurre il numero delle agevolazioni.

È importante che questo incentivo, come altri destinati al sistema produttivo, sia sottoposto, nel corso del tempo, a un'analisi attenta che ne valuti l'efficacia rispetto agli obiettivi che si propone. Se inserito nell'ambito di un accordo tra le parti sociali per lo sviluppo della produttività, occorre che sia stabile nel tempo.

Quanto all'IVA, è dimezzato il previsto aumento di due punti percentuali delle aliquote, ridotta e ordinaria, che sarebbe dovuto entrare in vigore nella seconda metà del 2013, in modo da allinearla a quello di un solo punto già disposto a partire dal 2014. La legislazione vigente prevede, infatti, un aumento di 2 punti percentuali delle aliquote del 10 e del 21 per cento dal 1° luglio 2013 e una loro riduzione di un punto percentuale dal 1° gennaio 2014.

Le misure proposte nel disegno di legge di stabilità, di fatto, eliminano l'incremento temporaneo di un punto percentuale previsto per la seconda parte del 2013, che comporterebbe costi amministrativi per l'impresa e, ove traslato sui prezzi, distorcerebbe il profilo temporale dei consumi delle famiglie. La disposizione comporta una perdita di gettito di 3 miliardi e 300 milioni di euro nel 2013. Nel documento depositato è presente un lungo brano in corpo minore, in cui si ripercorre la storia molto complicata — la materia è complicata in sé — di questa vicenda.

Gli effetti redistributivi di variazioni della struttura dell'IVA dipendono da quale aliquota è modificata. I cambiamenti in quella ordinaria, infatti, incidono maggiormente sulle famiglie con redditi più elevati; quelli nelle aliquote ridotte incidono più marcatamente sulle famiglie in condizioni economiche meno favorevoli. Questi effetti possono, peraltro, essere influenzati da modifiche nei comportamenti dei consumatori, delle quali è difficile tenere conto nelle stime.

Utilizzando i dati dell'indagine ISTAT sulla spesa per consumi delle famiglie del 2010, è possibile fornire qualche indicazione sull'effetto redistributivo delle misure proposte. Le aliquote del 10 e del 21 per cento, che sono quelle coinvolte dalle norme di cui discutiamo, incidono, rispettivamente, sul 25 e sul 23 per cento della spesa per consumi del complesso delle famiglie. Queste percentuali, che valgono per tutte le famiglie, risultano pari a circa il 24 e il 15 per cento — la seconda decisamente si abbassa — per le famiglie del primo decile di spesa equivalente, cioè

per le famiglie che hanno i livelli di consumo più bassi. Risultano, invece, pari a circa il 22 e il 32 per cento, per cui la seconda si alza molto — per le famiglie del decile più elevato, cioè per quelle con livelli di consumo più alti.

L'aumento di due punti percentuali di queste aliquote previsto dalla legislazione vigente determinerebbe, nel secondo semestre del 2013, un incremento dell'incidenza dell'imposta valutabile in circa l'1 per cento della spesa del complesso delle famiglie. Questo 1 per cento, per il primo decile, quindi le famiglie che consumano meno, quelle più povere, diventa pari allo 0,8 per cento, mentre, per le famiglie del quinto decile, diventa pari all'1,1 per cento e il tutto in percentuale della spesa per consumi.

Va, però, tenuto conto del fatto che, se si va a misurare quest'incidenza sul totale dei redditi, siccome le famiglie più povere hanno una propensione al consumo più alta, in quanto consumano una quota relativamente maggiore del loro reddito, l'incidenza diventa, invece, diversa, va nell'altra direzione. Tutto questo è l'effetto di un aumento di 2 punti. La riduzione dell'incremento delle aliquote a un punto dimezza questi effetti, quindi ha anche l'effetto di riavvicinare i due risultati per le famiglie più povere e per quelle più ricche. In realtà, come abbiamo detto, la distribuzione è valutata sul totale della spesa per consumi.

Eliminare questo picco temporaneo delle aliquote dell'IVA, che si sarebbe registrato a legislazione vigente nella seconda metà del 2013, era una scelta obbligata. Come già rilevato, è invece confermato l'aumento permanente di un punto percentuale di quelle aliquote. Questa è, invece, una scelta politica. Conviene rammentare, a questo proposito, come, da un lato, l'imposizione sui consumi, quindi le imposte come l'IVA, hanno, rispetto ad altre fonti di prelievo tributario, effetti meno distorsivi sull'economia — questo è un principio generale — però, dall'altro lato, non possiamo dimenticare che l'evasione dell'IVA è in Italia particolarmente ampia.

La base imponibile non dichiarata nel 2010 è di poco inferiore al 30 per cento di quella teorica. Si tratta di oltre 2 punti di PIL di imposte evase, per cui quando si fa una scelta di questo tipo va rafforzato il contrasto a comportamenti non conformi alle norme di legge, soprattutto nella prospettiva del 2014, in cui l'inasprimento dell'IVA è previsto garantire un gettito di 6,5 miliardi di euro, dando quindi un contributo fondamentale alla riduzione del deficit di bilancio programmata per quell'anno.

Veniamo all'imposta sulle transazioni finanziarie, la cosiddetta *Tobin tax*. Dal 1° gennaio 2013 è prevista un'imposta di bollo sulle transazioni in titoli azionari e in strumenti partecipativi emessi da residenti e sul valore nozionale delle operazioni in strumenti derivati effettuate da una controparte residente. Imposte come la *Tobin tax*, se hanno, come nella loro origine storica, l'obiettivo di contenere gli eccessi speculativi e destabilizzanti della finanza, sono tanto più efficaci quanto più la loro applicazione è diffusa geograficamente perché è molto facile, da parte di operatori e investitori finanziari, spostarsi sui mercati in cui l'imposta è assente.

La misura introdotta nel nostro ordinamento si inquadra nell'ambito di un'iniziativa a livello europeo, non estesa a tutti i Paesi. L'aliquota è fissata allo 0,05 per cento, quindi 0,5 per mille. Nel caso degli scambi di azioni, si tratta di un quarto dell'analoga imposta francese, del 2 per mille, e metà di quella indicata nella proposta della Commissione europea per l'introduzione di una *financial transaction tax* europea, pari all'1 per mille. Il gettito di quest'imposta italiana è ufficialmente stimato in poco più di un miliardo di euro. Questa stima sconta una forte riduzione delle transazioni, soprattutto di quelle in derivati, anche a seguito di fenomeni di elusione e di delocalizzazione.

L'esclusione dalla base imponibile delle transazioni in obbligazioni societarie, se evita ripercussioni sui costi del finanziamento delle imprese attraverso questi strumenti, che in questa fase congiunturale hanno acquisito un peso più rilevante

che in passato, può, però penalizzare — questo è un effetto generale — il ricorso al capitale di rischio rispetto all'indebitamento, laddove il rafforzamento patrimoniale delle imprese è, invece, uno degli obiettivi prioritari per la competitività del nostro sistema produttivo. Sarà opportuno, quindi, valutare eventuali affinamenti di quest'imposta alla luce delle azioni intraprese dagli altri Paesi, innanzitutto, e poi dell'esigenza di evitare fenomeni di disintermediazione del sistema finanziario italiano a favore dei sistemi finanziari di altri Paesi.

Concludo con qualche riflessione più generale. Il disegno di legge di stabilità presentato nei giorni scorsi dal Governo giunge dopo numerosi interventi di politica economica approvati nell'ultimo anno e si muove all'interno di un quadro programmatico per la finanza pubblica definito nel Documento di economia e finanze così come aggiornato con la Nota di aggiornamento di tre settimane fa. Il fronte principale su cui si giocano oggi la sostenibilità del debito pubblico italiano e il rapporto con gli investitori finanziari internazionali è, come sappiamo bene, quello delle riforme strutturali e delle politiche per la crescita economica. Mantenere, però, il saldo del bilancio pubblico lungo la traiettoria concordata con i *partner* europei è una precondizione della stabilità.

Il disegno di legge di stabilità aumenta lievemente il disavanzo del 2013, come abbiamo visto, di poco meno di 3 miliardi, portandolo all'1,8 per cento del PIL, anche se in termini strutturali non verrebbe comunque meno l'impegno che abbiamo preso al pareggio. Nel biennio successivo, il disegno di legge non modifica i saldi del quadro tendenziale, si lasciano emergere lievi disavanzi strutturali ancorché nei margini di tolleranza concessi dalle regole europee.

Come ho già avuto modo di segnalare in una recente audizione, questo restringe gli spazi di sicurezza che sarebbero opportuni in un contesto di incertezza sulle prospettive di crescita e di volatilità dei mercati. Potrebbe essere prudente prevedere, eventualmente in primavera, quando