

Io avrei sperato che si intervenisse in questa prima fase delle liberalizzazioni. Ma almeno in questa annunciata seconda fase si potrebbe fare in modo che le reti diventino effettivamente di proprietà pubblica, quindi del Ministero dell'economia e delle finanze, diversificandole dai gestori ENEL ed ENI? Qual è il suo giudizio al riguardo?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente dell'ASSTRA, Marcello Panettoni.

MARCELLO PANETTONI, *Presidente dell'ASSTRA*. Cercherò di essere breve, ma consegnerò un documento che possa spiegare chiaramente le cose che noi vogliamo rappresentare all'interno del quadro dei servizi, rappresentati dalla Confservizi e dal presidente Morese.

Vi è innanzitutto da premettere che ognuno qui inevitabilmente tende ad accentuare il proprio angolo visuale. Di conseguenza, quello che sto per dire sembra quasi una difesa d'ufficio, ma ritengo opportuno dirlo.

Nel DPEF a me pare che ci sia una scarsa attenzione ai temi della mobilità e del trasporto pubblico locale, che stranamente contrasta con tutte le indagini demoscopiche che si compiono nel paese. Dappertutto, se si fanno indagini di questo livello, i problemi del traffico e della mobilità emergono sempre ai primi tre posti. Francamente, non mi sembra che nel DPEF ci siano indicazioni significative e adeguate a questo livello di sensibilità dell'opinione pubblica.

Io sono invece convinto che questa sia un'attenzione doverosa ed un recupero che deve essere fatto, non solo nel documento di programmazione economica, ma anche a valle degli interventi che discenderanno dalla finanziaria.

Il trasporto pubblico locale, all'interno del più generale tema della mobilità delle persone e delle merci, è una risorsa a disposizione del paese, non uno spreco, come molto spesso, purtroppo, anche forse per responsabilità del settore, nell'opinione pubblica viene percepito.

Dirò due cose per richiamare la vostra attenzione. Quante volte parliamo di al-

larne inquinamento? Il 70 per cento delle emissioni inquinanti nelle aree urbane è dovuto al traffico. Nella media nazionale è al 40 per cento, ma nei centri urbani questa percentuale di emissioni inquinanti è al 70 per cento del totale. Solo il 5 per cento deriva dal trasporto pubblico locale, mentre tutto il resto deriva dal trasporto pubblico privato di persone e merci. Se vogliamo combattere questo fenomeno, con cosa interveniamo, se non rendendo efficiente ed ampliando la rete del trasporto pubblico nelle versioni tradizionali e in sede propria, come diceva il presidente Morese?

Seconda questione: allarme spazio. Si stima, da parte degli istituti di ricerca, che annualmente circa 10 mila miliardi delle vecchie lire (se volete 5 miliardi di euro del nuovo conio) all'anno siano bruciati a causa della congestione da traffico. Allora, se si vuole combattere questa forma di diseconomia, che pesa sull'efficienza complessiva del sistema produttivo nazionale, possiamo intervenire solo potenziando la rete del trasporto pubblico locale, rendendolo più efficiente, migliorandolo.

Il presidente Morando faceva una domanda alla quale, nell'altro ramo del Parlamento, abbiamo avuto modo di rispondere su un altro provvedimento. Nel documento che consegniamo c'è già un accenno in questo senso: noi siamo per il rilancio, dopo anni di pausa, del processo riformatore disegnato dalla legge n. 422 di riforma del trasporto pubblico locale. rilancio del processo in termini di integrazione modale e di liberalizzazione regolata, che la legge n. 422 aveva indicato al paese e che ha trovato enormi difficoltà di attuazione. Chi non ricorda nella passata legislatura tutte le vicende dell'« *in house* », del ritorno indietro, dell'arresto del processo di liberalizzazione, delle difficoltà economiche nelle quali il settore si è trovato?

Vengo ora al tema del superamento del nanismo aziendale. Il processo di cui il presidente Morando diceva, parlando in generale dei servizi pubblici locali, in tutti gli altri settori sono in corso. Nel trasporto pubblico locale, invece, tutto questo è

pietrificato. E noi abbiamo un disperato bisogno di sostegni da parte della politica. Nessuna protezione, ma politiche attive incentivanti processi di fusione e di aggregazione, se vogliamo reagire nella dimensione europea come aziende del nostro paese e non essere semplicemente terreno di conquista.

Nella sostanza: politiche fiscali e sostegno ai progetti e ai processi industriali che favoriscano le aggregazioni tra le imprese italiane; rilancio dell'infrastrutturazione del trasporto in sede propria, come diceva il presidente Morese; metropolitane, tramvie, filovie; incentivi premiali per chi fa più corsie preferenziali nelle città; adeguamento a servizi costanti delle tariffe e delle compensazioni per obblighi di servizio al tasso reale di inflazione.

Come trasporto pubblico locale abbiamo due introiti fondamentali, che coprono il 95-97 per cento (tariffe e compensazioni per obblighi di servizio). Ora, se vediamo le due voci costantemente bloccate - le tariffe le decidono i comuni che hanno il timore dell'impopolarità - istituiamo un'autorità anche per il trasporto pubblico locale e liberiamo i comuni da questo onere e da questa responsabilità. Probabilmente, in tal modo aiutiamo loro e noi stessi.

Poi, le compensazioni costituiscono per legge il 65 per cento della rete fondamentale dei servizi da fornire ai cittadini. Se vengono tenute bloccate (nel corso di dieci anni sono state incrementate appena del 6 per cento da parte delle regioni, dopo che l'inflazione reale di settore è cresciuta del 34 per cento), com'è possibile garantire il mantenimento dei servizi agli stessi livelli attuali, o produrre efficienza, se non addirittura espansione?

Ultimo tema è quello della fidelizzazione della clientela, una misura che serve al paese su molti versanti. La formula che noi suggeriamo è la detassazione degli abbonamenti, un sostegno al reddito familiare. Coloro che, nella famiglia, fanno spostamenti sistematici per il lavoro e per la scuola possono veder detassato il loro abbonamento annuale e avere un sostegno al loro reddito familiare per via indiretta.

È un sostegno per le aziende, perché consente loro di fidelizzare la propria utenza, avendo quindi una base di servizio più costante e più certa, potendola così programmare anche meglio.

Questi sono gli elementi essenziali di quanto è contenuto nel breve documento che vi lasciamo e che speriamo possa essere utile per il vostro lavoro. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Do la parola al dirigente di FederUtility, dottor Franco Perasso.

FRANCO PERASSO, *Dirigente di FederUtility*. Grazie, presidente. Cercherò di essere brevissimo, visti i tempi. Nell'ambito dell'intervento del nostro presidente Morese farò alcune sottolineature, raccogliendo la domanda posta dal senatore Morando. Cosa possiamo fare per favorire i processi di integrazione e di superamento di una dimensione troppo piccola degli operatori del settore di cui ci occupiamo? Mi riferisco, in particolare, alla distribuzione locale, che ha visto protagoniste le imprese pubbliche locali, nel settore del gas, dell'elettricità e dell'acqua.

Nel settore del gas, se ci sono state delle integrazioni, sono state attuate dalle imprese pubbliche locali. I privati hanno venduto oppure sono rimasti quelli che erano, con le loro dimensioni. Credo che un fatto fondamentale sia proprio eliminare le incertezze legate alla proprietà pubblica, perché costituiscono un elemento - sappiamo che l'Europa è neutra rispetto a questa problematica - che riemerge periodicamente nella legislazione. Una minore capacità di agire dell'impresa pubblica locale è sempre dietro l'angolo. Se si riuscisse ad eliminare questa incertezza, si farebbe un grosso servizio, non solo alle imprese, non solo al patrimonio delle comunità locali che esse rappresentano e gestiscono, ma anche ai servizi pubblici del nostro paese.

In che modo? Bisogna incidere - al riguardo è già stato fatto molto - sul diritto societario, bisogna agire sulla trasparenza dei comportamenti, sui modelli

di *governance* e sul ruolo dell'ente locale: deve essere separata la funzione dell'ente locale, del comune come azionista rispetto alle altre funzioni che ha, come concedente, come rappresentante della comunità locale che fruisce di questi servizi, e via di seguito. Le soluzioni, a nostro avviso, sul piano tecnico-legislativo e sul piano del diritto societario, secondo modelli europei, esistono.

Passo rapidamente ad altro tema, quello delle società che gestiscono le grandi infrastrutture nazionali. Sono già state citate la SNAM Rete gas, STOGIT e TERNA: sono importanti la loro separazione e la loro neutralità, da un punto di vista delle regole per l'accesso, ma anche dal punto di vista della proprietà, e un sistema di *governance* in cui gli utenti siano sentiti. Sono cose che non costano nulla. Queste società, è innegabile, fanno gli investimenti. Ce ne sono ancora molti altri da fare, ma siamo convinti che li farebbero meglio se venisse sentita organicamente, anche nelle strutture societarie, la voce degli operatori.

Veniamo al tema della regolazione e dell'acqua. Le larghissime imperfezioni del decreto legislativo sull'ambiente sono già state sottolineate dal nuovo Governo. Riteniamo che un'autorità realmente indipendente debba esserci anche nel settore dell'acqua. Il comitato di vigilanza delle risorse idriche, così com'è stato trasformato con il decreto legislativo che ho citato, non è certamente un'autorità indipendente. Basta guardarne le regole e il funzionamento: visto che si parla di risparmio, è sufficiente considerare la pletoricità della struttura, confrontata con quella dell'autorità dell'energia o di altre autorità, per capire che non è dotata di una sufficiente indipendenza.

Ultimo tema, il cuneo fiscale. Al riguardo, bisogna stare in guardia rispetto alle proposte che chiedono di escludere i servizi pubblici da questi interventi. I servizi pubblici sono un costo strutturale per tutto il sistema produttivo del paese, quindi se c'è un risparmio, ad esempio, sul costo dell'energia, c'è un risparmio per tutti.

Inoltre, in questi settori, poiché esiste un'ampia, sperimentata ed efficiente regolazione, si garantisce meglio che una riduzione del cuneo fiscale non si trasformi solo in maggiori utili, ma vada beneficio in maniera selettiva degli obiettivi di Governo e di legislazione.

RAFFAELE MORESE, *Presidente di Confservizi*. Ringrazio per l'attenzione che viene posta ai servizi pubblici locali, che in questi anni hanno compiuto passi da gigante. Vorrei solo citare un dato: negli ultimi cinque anni, la produttività delle aziende dei servizi pubblici locali è stata del 5 per cento, mentre la produttività del settore industriale è stata dell'1,3 per cento. Le aziende hanno innovato moltissimo, grazie ai processi di liberalizzazione che sono stati messi in atto dieci anni fa. Ci troviamo di fronte ad aziende che hanno lavorato sodo, per liberarsi della vecchia cultura del piè di lista, aziende che fanno ogni anno il loro dovere per far quadrare i conti, e talvolta bene.

Noi siamo a favore di tutte le soluzioni che consentano competitività, e concorrenza e diano la possibilità di migliorare l'efficienza dei servizi in tutti i settori. Abbiamo già dichiarato che, rispetto al disegno di legge per il riordino dei servizi pubblici locali, vi è una condivisione di massima delle impostazioni, quindi una disponibilità ad affrontare i decreti delegati, quando sarà il momento. Daremo tutti il nostro contributo affinché venga predisposta una legislazione certa.

Alla domanda « come si fa a diventare grandi? », rispondo: avendo più certezze legislative.

Il rischio di questi settori è di essere sottoposti a docce scozzesi. Se ad inizio di legislatura sistemiamo la partita delle regole che devono presiedere a questi settori, poi dobbiamo fare in modo che non vengano più messe in discussione. Ciò consente di operare, investire, realizzare gli obiettivi con maggiore sicurezza.

Circa la costruzione di *player* nazionali, che abbiano anche forza internazionale, sicuramente, quello che può fare la politica è definire dei sistemi di incentivazione

alle fusioni. Soprattutto, io penso che bisognerà risolvere il problema dell'equilibrio fra ruolo della proprietà pubblica e partecipazione del mercato finanziario alla formazione del capitale di queste aziende.

In considerazione del fatto che in Europa ci sono aziende di servizi pubblici locali a dimensioni continentali, per le quali non si pone alcun problema sul fatto che siano al 100 per cento a capitale pubblico, noi dovremmo prevedere la possibilità di avere una legislazione *ad hoc* sulle *public utilities*, in modo tale che la partecipazione di capitale privato alla formazione di questi *player* nazionali sia in qualche modo equilibrata rispetto alla preoccupazione e alle aspettative degli enti locali attualmente proprietari di queste aziende, che ovviamente non intendono svalutare il capitale che hanno a loro disposizione. Bisogna pertanto individuare delle regole *ad hoc*, che consentano questo scatto ulteriore di formazione di grandi aggregati.

Comunque, non dobbiamo dimenticare il « pulviscolo »: si stanno aggregando le aziende che si sono già aggregate, mentre non si aggregano quelle che non si sono aggregate. Bisogna, allora, realizzare un sistema premiale nei confronti di quegli enti locali che aggregano aziende. In altre parole, bisogna assicurare a questi enti locali che se realizzano aggregazioni hanno a disposizione più risorse per fare altri investimenti. Bisogna mettere un po' di benzina sulla voglia di costruire aggregazioni più ampie, non in testa alle aziende, ma in riferimento ai proprietari delle stesse.

Ovviamente, siamo d'accordo sulla neutralità delle reti. Ritengo che questi elementi possano essere determinanti per far crescere delle strutture forti.

Quanto alla politica fiscale, la mia opinione è che la migliore politica fiscale è quella di far pagare le tasse a tutti. Questo è fuori di dubbio. Nei limiti in cui si riesce a far pagare le tasse a tutti, è chiaro che le cose diventano più semplici.

Siamo contrari ai condoni, siamo contrari a forme sostitutive della necessità di

far pagare le tasse a tutti e ritengo che, qualora dovesse essere necessario, soprattutto per la finalizzazione dello sviluppo, una delle questioni da rimettere in discussione sarebbe l'ultima *tranche*, decisa dal precedente Governo, di riduzione delle aliquote fiscali per i redditi alti.

PRESIDENTE. Concludiamo l'audizione, anche perché siamo in ritardo di mezz'ora. Vi ringraziamo della presenza e del materiale che ci avete lasciato a disposizione.

Audizione di rappresentanti dell'ANCE.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare dell'esame del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011, ai sensi dell'articolo 118-*bis*, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 125-*bis* del regolamento del Senato, l'audizione di rappresentanti dell'ANCE, importante organizzazione in un settore strategico per il nostro paese.

Do subito la parola al dottor Carlo Ferroni.

CARLO FERRONI, Direttore generale dell'ANCE. Ringrazio i due rami del Parlamento per aver chiesto di ascoltare le opinioni dell'ANCE. Mi accompagnano il dottor Gennari, vicedirettore generale dell'associazione e responsabile dell'ufficio studi, e il dottor Cruciani, dirigente dell'area casa e mercato privato.

È sempre difficile esprimere una valutazione complessiva su un documento come il DPEF, perché contiene affermazioni di tendenza e indirizzi che vanno poi verificati alla luce delle quantificazioni e delle scelte operate nell'ambito della finanziaria.

Preliminarmente, per poi passare a qualche aspetto più puntuale, vorrei dire che esprimiamo un giudizio decisamente positivo su alcune indicazioni del documento, come il processo di liberalizzazione

e il rafforzamento dei livelli di concorrenza. Ci sembra, questo, un passaggio essenziale.

Esprimiamo anche un giudizio positivo sulla norma che prevede l'introduzione di paletti molto seri e affidabili sulla tematica dell'«*in house*». È questa una tendenza che si sta sviluppando negli ultimi anni, che sta determinando la nascita una sorta di piccole società a partecipazione non più statale ma comunale, con aspirazioni monopoliste e con la propensione ad introdursi in mercati al di fuori della propria area. È una cosa contro la quale ci battiamo da anni, per cui vediamo con molta soddisfazione quanto il documento ribadisce.

Accanto ai riconoscimenti positivi, dovremo anche fare una valutazione intermedia e qualche altra negativa. Quella intermedia riguarda l'impegno manifestato nel DPEF sull'infrastrutturazione del paese. Indubbiamente c'è, ma non ci sembra che le sia stata data quella centralità che noi riteniamo essenziale. Anche l'affermazione, che da qualche parte abbiamo riscontrato, secondo la quale il nostro sistema di infrastrutturazione è pari alla media europea, ci sembra un po' azzardata, cosa peraltro riscontrabile prima ancora che con i numeri, forse già ad occhio nudo. Ci saremmo quindi aspettati un impegno più forte su questo fronte.

Un aspetto sul quale siamo invece molto critici è quello relativo al fatto che nel documento si è dimenticato di inserire nelle strategie di politica di sviluppo il riferimento al sistema-città. Noi siamo convinti che questo rappresenti l'elemento intorno al quale si potrà sviluppare l'economia del nostro paese negli anni a venire.

Il processo di industrializzazione, per quanto sostenuto, incontrerà, infatti, oggettivi limiti di fronte alla concorrenza che ci viene dagli altri paesi. Dovremo puntare sulle alte tecnologie, sulla ricerca, sulla formazione, e questo va bene. Ci sembra, però, che aver sottovalutato il ruolo decisivo delle città e della loro capacità di aggregazione e attrazione delle nuove attività del terziario, dei servizi e di quelle cosiddette creative, sia una lacuna che

sarebbe auspicabile colmare. Di città si parla solo indirettamente, laddove si fa riferimento alle case: una visione un po' più prospettica sarebbe assolutamente necessaria.

Un'ultima annotazione un po' critica riguarda qualche contraddizione fra certe affermazioni e talune decisioni assunte - anche se ci auguriamo che possano essere modificate - attraverso recenti decreti-legge. Parlo, ad esempio, dei riferimenti fatti sulla casa. Nel DPEF si afferma che bisognerà impegnarsi di più nel rapporto pubblico-privati per trovare adeguata risposta alla domanda delle fasce sociali più deboli, soprattutto con riferimento alle case in affitto. Ma con ciò risulta fortemente contraddittorio dire che se un costruttore realizza delle case da affittare, e lo fa per più di cinque anni, anche a seguito di impegni previsti nelle convenzioni comunali o per patti di futura vendita, incorre nel pagamento dell'imposta di registro. Ciò scoraggia il ricorso a queste soluzioni e rende molto difficili le situazioni in atto, laddove le locazioni vengono gravate dell'IVA, nel momento in cui le si dovesse gravare anche dell'imposta di registro. Già adesso ci sono molti inquilini che rifiutano di pagare l'IVA (peraltro dalle notizie apparse sui giornali qualcuno ha desunto erroneamente che sarebbe stata introdotta un'esenzione). Ora, senza entrare troppo nel particolare, queste contraddizioni andrebbero risolte.

Ne segnalo un'altra: nel DPEF si dice che il codice degli appalti pubblici andrà completamente rivisto. Ciò contraddice quanto il Governo in realtà ha fatto e ha dichiarato nelle settimane scorse, allorché ha fatto entrare in vigore il codice, salvo riservarsi di apportare delle rettifiche, peraltro limitate solo ad alcuni aspetti. Questo punto ci interessa in modo particolare perché dobbiamo trasferire al sistema delle imprese e alle pubbliche amministrazioni delle certezze. Se vige l'incertezza su come andranno le cose e se si ha l'impressione che tutto verrà modificato, la reazione che si ha normalmente è quella di non fare nulla. Questo è il rischio che si corre.

Ho indicato, molto sinteticamente, le valutazioni di ordine generale che volevamo proporre alle Commissioni bilancio di Camera e Senato. Vorrei poi sottolinearne alcune un po' più puntuali.

Le risorse pubbliche destinate alle infrastrutture hanno bisogno di nuovi e forti stanziamenti. Noi abbiamo apprezzato il fatto che nel DPEF si dica che l'ANAS potrà spendere lo 0,2 per cento del PIL, cioè 3 miliardi di euro l'anno. Ma per poter tornare a ricostituire, entro il 2009, i livelli di stanziamento perduti negli scorsi anni (il 43 per cento solo negli ultimi tre), occorrerebbe aumentare i fondi di competenza per le infrastrutture dei prossimi tre anni di almeno due miliardi di euro, oltre quelli già previsti per ANAS e Ferrovie dello Stato.

Forse nel DPEF si potrebbe sottolineare maggiormente l'apporto di risorse private alla sfera delle infrastrutture, sia sotto forma di semplificazione della normativa sul *project financing*, sia sotto forma di coinvolgimento, per così dire, asettico della Cassa depositi e prestiti e delle fondazioni bancarie. Per asettico intendo dire che deve l'apporto deve essere inserito già nel bando, e non si determini in ragione di chi vince la gara.

Sulla manovra fiscale, nel DPEF, non si dice molto. Non si dice ad esempio che occorre - come noi abbiamo sempre prospettato - traguardare quantomeno l'equiparazione tra imposizione sui titoli immobiliari e sul rendimento degli immobili. Oggi, come ben sapete, sugli immobili privati si applica l'IRPEF, mentre per quanto riguarda le rendite finanziarie vi sono situazioni diverse. Certo, comprendiamo che si tratta di un obiettivo per il cui raggiungimento non si può propriamente pensare a domani.

Nella recente manovra ci sono taluni punti in contraddizione rispetto alle prospettive. Ne ho già ricordato uno: il rischio di pagare l'imposta di registro dopo aver locato un immobile per qualche anno per impegni di tipo comunale. Un altro punto è l'aumento dall'1 all'11 per cento dell'imposta di registro sulle aree destinate all'edificazione. È chiaro che ciò produrrà

un aumento dei costi di produzione molto rilevante. Noi riteniamo che l'imposizione possa aumentare o diminuire, ma non dovrebbe creare aggravii sui processi produttivi, mentre qui francamente li colpisce.

Ribadiamo l'auspicio che, nel ritoccare le norme di tipo fiscale non si tenga solo conto delle macrograndezze di cui si è parlato sul fronte rigorosamente immobiliare, bensì delle necessità di correzione che, ai fini del funzionamento del sistema delle costruzioni, sono fondamentali. Parlo, innanzitutto, del citato aumento dall'1 all'11 per cento e poi anche del pagamento dell'IVA da parte dell'appaltatore rispetto al subappaltatore. Si tratta di una norma che va benissimo a scopo antielusivo, a patto che si garantisca un sistema automatico di rimborso del dovuto al subappaltatore in tempi certi (potrei dire in tempi « austriaci », con riferimento al paese dal quale abbiamo importato questa idea). Se la restituzione dell'IVA avviene in tempi indeterminati - non austriaci ma italiani - si determinerà un inevitabile soffocamento delle imprese interessate.

Vi è poi il meccanismo per garantire di aver ottemperato agli adempimenti contributivi e fiscali, che per noi va benissimo, purché ci si dica quali sono gli strumenti certi cui far ricorso. In campo fiscale, lo sapete meglio di me, questo strumento non c'è.

Ho indicato gli aspetti ai quali non possiamo assolutamente rinunciare.

Abbiamo apprezzato l'intendimento di rimettere mano alla normativa delle concessioni. Ci sembra un punto che merita effettivamente una revisione, per la qual cosa siamo disponibili a dare tutto il nostro possibile contributo.

In fatto di mercato del lavoro, ci auguriamo che la riduzione del costo avvenga anche operando sull'IRAP. Comunque, vorrei ricordare che il settore delle costruzioni ha un peso contributivo notevolmente superiore a quello manifatturiero. Si parla di cassa integrazione guadagni, della necessità di contribuire superminimi e straordinari. Su questo deposi-

teremo un documento in cui ribadiamo concetti, che sosteniamo da diversi anni.

Cogliamo positivamente l'intendimento di aumentare l'impegno a favore del turismo e dei beni culturali, anche se per il turismo crediamo che ci vorrebbe una strategia complessiva e non degli interventi puntuali. Il turismo di massa, di cui si ha bisogno per poter avere degli effetti economici importanti, si mobilita soltanto a fronte di sistemi a rete che devono partire dai modi di accesso al nostro paese, per innervarsi sulle reti di ospitalità, e via dicendo.

Ho già detto che siamo un po' delusi del fatto che manca un riferimento al ruolo delle città. Mentre abbiamo apprezzato la volontà di impegnarsi sulla casa, a condizione che si eliminino le contraddizioni che stanno nel decreto-legge.

Vorrei poi sottolineare che ci sono molti aspetti positivi in fatto di regolamentazione degli appalti pubblici. Ma non ci convince l'idea, come dicevo poc'anzi, che si debba rimettere mano all'intero codice.

Per quanto riguarda, infine, gli interventi in materia di tutela ambientale, sottolineo che in questo momento siamo nel massimo dell'incertezza, in particolare per quanto riguarda i piccoli cantieri, che non hanno una regolamentazione inequivocabile in fatto di eliminazione dei rifiuti. Mentre, invece, occorre che su questi aspetti vengano garantite certezze alle imprese.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Ferroni. Mi permetto di segnalare a beneficio dei colleghi che, a proposito del sistema-città, ho avuto modo di leggere una monografia di grande qualità distribuita ieri all'assemblea dell'ANCE, che i colleghi, se vorranno, potranno acquisire.

Dal dottor Ferroni vorrei poi sapere se si possa avere qualche cifra sul fatturato del settore e conoscere il suo pensiero circa gli effetti delle disposizioni fiscali contenute nel decreto sulla manovra, dal momento che abbiamo sentito cifre varie e molto differenziate.

GIUSEPPE VEGAS. Sono molto contento che l'ANCE abbia espresso un giudizio decisamente positivo sul documento di programmazione, se si eccettua qualche rilievo marginale, come quelli dei cinque anni, dell'11 per cento sulle aree fabbricabili, o dell'IVA sui subappalti. Ciò significa che dal combinato disposto del DPEF e del decreto Visco, che ne corrobora la forza per quel che riguarda l'impianto sui primi anni, complessivamente, il settore edilizio - a parte i rilievi marginali e, tutto sommato, correggibili - sembra in espansione. Almeno, stando al fatto che voi siete i rappresentanti d'interesse, questo è quello che ne deduco. Tutto ciò mi fa molto piacere.

Penso, quindi, che la recente normativa in materia di IVA sull'edilizia sia per voi una conquista positiva. L'unica domanda alla quale mi interesserebbe avere una risposta, è se, secondo voi, in base a questa recente normativa, l'andamento dei prezzi degli immobili diventi più interessante per i compratori o per i venditori. In buona sostanza, combinando la normativa sull'IVA, quella sui pagamenti, quella sul prezzo/valore in sede di stipula presso i notai, quali sono le prospettive del mercato? A me sembra di aver capito che siano interessanti.

Un ulteriore quesito si riferisce alla norma che scorpora il costo del lavoro dalla deduzione del 41 per cento. Ora, come può influire questa disposizione sullo sviluppo dei lavori di ristrutturazione?

PRESIDENTE. Grazie, senatore Vegas, per il suo intervento molto *british*.

MARIO FRANCESCO FERRARA. Mi scuseranno i colleghi se all'interno del mio intervento vi sarà qualche domanda già posta precedentemente. Sappiamo ormai che questa manovra si dovrà giocare su minori uscite e maggiori entrate. Ed anche per una ricerca di equità già annunciata dal Governo, è da pensare che per le maggiori entrate si busserà alla porta di uno dei settori più trainanti qual è quello delle costruzioni. Ora, per quanto attiene

a tutto ciò ci sono delle preoccupazioni dei costruttori? Ci sono delle proposte?

Peraltro, abbiamo già avuto un annuncio di quello che potrebbe essere il convincimento del Governo nella «manovrina», la metà della quale è riconducibile alla parte imprenditoriale da voi rappresentata. Se si parlerà di patrimoniale o, comunque, di tassazione che in qualche modo investirà il vostro settore, siete d'accordo? E visto che siamo a livello di proposta, se si dovesse cominciare a parlare di deducibilità, di aumento dell'aliquota marginale, e via dicendo, qual è la vostra idea?

Dalle vostre risposte potremo cominciare a cogliere dei suggerimenti e capire cosa pensino le parti produttive su quanto, inevitabilmente, comincia a presentarsi all'orizzonte — ad iniziativa del Governo — i cui prodromi sono già insiti nel presente decreto e che abbiamo la seria preoccupazione potranno ripresentarsi nel prossimo futuro.

ADRIANO MUSI. Volevo ringraziare il rappresentante dell'ANCE per il giudizio articolato che ha dato sulle positività riferite alla liberalizzazione e ai livelli di concorrenza, come sulle criticità che ha sottolineato rispetto al sistema fiscale e ai problemi legati agli appalti.

Ho un'unica sollecitazione da rivolgere: egli ha parlato del sistema-città, che è stato uno dei temi più importanti già oggetto di confronto negli anni passati; ora chiedo se sia possibile per i commissari disporre della documentazione che richiama il presidente Duilio e, al tempo stesso, avere qualche precisazione in più rispetto al sistema cui sono interessati i costruttori.

PRESIDENTE. Do la parola al direttore generale Carlo Ferroni.

CARLO FERRONI, *Direttore generale dell'ANCE*. Il fatturato complessivo del settore è di 138 miliardi di euro, pari a poco più del 9 per cento del prodotto interno lordo; occupa 2 milioni di dipendenti e rappresenta quasi la metà gli investimenti.

Si tratta, quindi, di un comparto nei confronti del quale occorre avere molta cautela prima di assumere decisioni che possono rischiare di incepparlo.

Forse io non sono stato sufficientemente chiaro. Ribadisco pertanto al senatore Vegas che quella dell'ANCE è una posizione articolata, come ha ricordato l'onorevole Musi. Ribadisco il nostro favore sulle liberalizzazioni, sull'incremento della concorrenza, sulla revisione del sistema concessorio. Sugli aspetti fiscali siamo invece contrari, e lo abbiamo detto in tutte le salse, in questi ultimi giorni. Se non sono stato chiaro lo ribadisco adesso. E non siamo solo contrari alla rettifica dell'IVA e al passaggio dall'IVA all'imposta di registro, ma anche ad altri aspetti, che renderebbero impossibile la gestione dei cantieri. Su questo, voglio fornire qualche dettaglio in più, anche per rispondere all'invito del senatore Ferrara.

Non possiamo immaginare che sul settore delle costruzioni ci sia un qualsivoglia incremento della pressione fiscale. Già quella esistente è a livelli di esproprio! Non credo, quindi, si possa immaginare un innalzamento. Accettiamo, invece, il discorso delle proposte antievasione e antielusione, purché fattibili, come dicevo poc'anzi. Noi crediamo che questo aspetto del decreto debba essere corretto.

Su questo devo sottolineare un punto che ci lascia perplessi: perché la lotta al lavoro nero viene azionata solo nei confronti del settore edile, che non ha nemmeno il primato in una ipotetica gara tra chi vi fa più ricorso? È giusto combattere il lavoro nero, ma sarebbe più equo, e forse anche più redditizio, estenderne la lotta a tutti i comparti, senza limitarla al settore edile.

Aumenteranno i costi, chiede il senatore Vegas? Certamente sì, se non si operano modifiche. Se si mantiene l'elevazione all'11 per cento dell'imposta di registro sulle aree fabbricabili, non c'è dubbio che aumenteranno i costi. Se si mantiene il registro al posto dell'IVA, senza possibilità di recuperare l'IVA progressiva, certo che aumenteranno i costi.

Apprezzo poi il senatore Vegas che ci ha ricordato la questione del 41 per cento. Io non ne ho parlato solo perché sono 7-8 anni, da quando il primo Governo Prodi la inventò, che sottolineiamo questa esigenza. Anzi, noi proponiamo di riassortirla con un’IVA più bassa; di aumentarne la quota deducibile; di ridurre il numero degli anni entro i quali ammortizzare l’operazione; di aumentare la portata di tale quota se si fanno interventi tesi al risparmio energetico o all’isolamento acustico. Sono convinto che questo sia uno strumento molto importante sul quale fare leva.

L’onorevole Musi ha chiesto se siano disponibili documenti sul sistema-città. Faremo avere alle Commissioni tutta la documentazione in nostro possesso (il presidente ha avuto la gentilezza di ricordare la ricerca che abbiamo fatto insieme allo studio Ambrosetti). Vorremmo proprio dare un contributo affinché questo tema venga posto al centro del dibattito.

Ad esempio, la riduzione del cuneo fiscale è indubbiamente importante; noi stessi la aspettiamo, dal momento che nel settore edile vi è un maggiore aggravio rispetto agli altri comparti. Ma se la riduzione del cuneo fiscale ricade su un territorio non attrezzato sotto il profilo delle infrastrutture e della qualificazione delle città, l’effetto finisce per mangiarsi da solo. Ecco perché si tratta di un aspetto sul quale vogliamo insistere e siamo ben lieti di fornirvi tutta la documentazione possibile per aumentare il convincimento intorno a questo obiettivo.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ferroni.

MARIO FRANCESCO FERRARA. Mi scusi, signor presidente, vorrei intervenire per esprimere un ringraziamento. Il quadro, infatti, comincia ad essere un po’ più chiaro: il cuneo fiscale è importantissimo, ma il problema non è tanto quello della diminuzione del costo del lavoro, bensì quello di qualificare la crescita e, di conseguenza, l’offerta di un prodotto che per ora non c’è.

La concentrazione che stiamo facendo su un tema, se non si allarga l’obiettivo —

e meno male che stiamo cominciamo questo dibattito —, non potrà avere questi effetti positivi. Grazie ancora.

PRESIDENTE. Grazie anche da parte mia al senatore Ferrara, al direttore generale Ferroni e ai rappresentanti dell’ANCE, con i quali avremo occasione di rivederci presto, perché è alle porte la finanziaria.

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 del documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2007-2011, ai sensi dell’articolo 118-bis, comma 3, del regolamento della Camera e dell’articolo 125-bis del regolamento del Senato, l’audizione di rappresentanti della Corte dei conti.

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

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

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

di funzionamento delle amministrazioni, il pubblico impiego, la spesa degli enti territoriali, la spesa sanitaria e la finanza previdenziale.

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

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

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

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

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

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

Nell'intervallo tra la *due diligence* e il DPEF 2007-2011 l'apprezzamento di una crescita economica più elevata e di un esito dell'autotassazione di giugno molto positivo ha determinato le condizioni per un'impostazione dell'azione correttiva diversa dalle attese. Il rafforzamento per via amministrativa dei controlli della spesa delle amministrazioni centrali è stato, infatti, accompagnato da una manovra (decreto-legge n. 223) più orientata al rilancio degli investimenti in infrastrutture (rifiinanziamento di ANAS e Ferrovie) che al contenimento del disavanzo, stimato in non più dello 0,1 per cento del PIL.

Il DPEF, sulla base dell'intervento deciso in via d'urgenza, ha definito il quadro di preconsuntivo del 2006, fissando al 4 per cento il rapporto indebitamento/PIL, un valore di poco inferiore alla soglia più bassa indicata nella *due diligence* e superiore dello 0,2 per cento al livello esposto nella RTC di aprile. Il confronto, tuttavia, non è di immediata comprensione. Se si assume come riferimento il preconsuntivo della RTC, la *due diligence* aveva stimato in 5,8 miliardi le maggiori spese correnti più direttamente rilevabili, con un possibile ulteriore aggravio a causa del superamento da parte degli enti territoriali dei « tetti » definiti dalla finanziaria. Il DPEF accoglie sostanzialmente queste valutazioni, ipotizzando per il 2006 una spesa corrente di 7,5 miliardi superiore al livello della RTC.

Non è, invece, chiaro lo scostamento, sempre rispetto alla RTC, che riguarda le spese in conto capitale: queste, infatti, risultano più elevate per quasi 7,5 miliardi, dei quali solo una parte minore (2,8 miliardi) è imputabile ai rifinanziamenti di ANAS e Ferrovie disposti con il decreto-legge n. 223.

Nel complesso, le spese delle amministrazioni pubbliche, secondo il DPEF, sarebbero di poco meno di 15 miliardi superiori al livello della RTC, uno « sfioramento » maggiore di quello evidenziato dalla *due diligence* (soprattutto per le spese in conto capitale e, verosimilmente, per la spesa sanitaria) e non sorretto da informazioni e giustificazioni adeguate.

In presenza di una proiezione così negativa della spesa, la relativa tenuta dei conti sul livello del 4 per cento di *deficit* (in rapporto al PIL) è, pertanto, l'effetto esclusivo di un andamento delle entrate totali delle amministrazioni pubbliche che può essere definito inatteso. Rispetto alle stime della RTC, invece della sostanziale costanza del gettito assunta dalla *due diligence* (i 2,5 miliardi riferiti all'andamento dei primi mesi del 2006 erano quasi annullati dal previsto mancato gettito del concordato), il DPEF stima maggiori entrate per 11,5 miliardi, dei quali circa 8 miliardi di entrate tributarie e contributive e poco più di 3 miliardi di imposte in conto capitale (essenzialmente imposte sostitutive) non ripetibili. La crescita delle entrate sarebbe superiore al 5 per cento rispetto al 2005, con una elasticità sul PIL di quasi l'1,5 per cento. La dimensione del divario rispetto alla previsione effettuata dalla commissione di esperti è insolita e richiederà un più approfondito esame per mettere meglio a fuoco le cause sottostanti, separando i fattori occasionali da quelli, positivi, che potrebbero consentire proiezioni meno allarmate sulle prospettive di finanza pubblica.

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

Secondo il DPEF, pressoché tutte le componenti della spesa delle amministrazioni pubbliche crescerebbero nel 2006 più rapidamente del PIL nominale (previsto in aumento del 3,5 per cento rispetto al 2005): le spese in conto capitale del 9,9 per cento, la spesa sanitaria del 7,8 per cento,

le prestazioni sociali in denaro (in pratica la spesa pensionistica) del 4,8 per cento, i redditi da lavoro del 4,5 per cento, gli interessi passivi del 4 per cento e i consumi intermedi del 3,3 per cento.

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

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

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

Giova ripetere, in proposito, che le difficoltà di lettura delle proiezioni tendenziali sono rese quasi insormontabili dagli oscuri criteri che presiedono alla costruzione del quadro « a legislazione vigente »: le spese di personale sono stimate solo tenendo conto dell'indennità di vacanza contrattuale (le risorse per i rinnovi contrattuali devono, pertanto, trovare spazi all'interno della manovra) e le spese di investimento scontano solo le autorizzazioni di spesa derivanti da precedenti leggi (e, pertanto, l'integrazione di risorse finanziarie nell'ambito delle future leggi

finanziarie consentirà semplicemente il mantenimento di livelli ordinari di investimento agli enti ricompresi nelle amministrazioni pubbliche). Numerose altre voci di spesa risultano incise in misura rilevante dalla previsione a legislazione vigente (le spese per missioni di pace, ad esempio, non figurano tra quelle ricomprese nella proiezione 2007-2011).

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

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

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

Il quadro programmatico di finanza pubblica si limita ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti e a dedurne le dimensioni quantitative degli interventi correttivi necessari per colmare il divario tra andamento tendenziale e obiettivi. In particolare, per il 2007 la manovra lorda dovrebbe commisurarsi in circa 35 mi-

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

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

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

Non mancano, tuttavia, enunciazioni sugli indirizzi generali che dovrebbero

ispirare l'azione del Governo in materia di politica dell'entrata e nei principali comparti della spesa pubblica.

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

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

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

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

Ciò che continua tuttavia a risaltare è l'assenza - ripetutamente lamentata dalla Corte - di una strategia di contrasto all'evasione che sia finalmente intesa come un'ordinaria attività gestionale e che, conseguentemente, partendo dalla periodica e sistematica quantificazione delle dimensioni e della composizione del fenomeno

dell'evasione fissi e renda noti obiettivi e traguardi generali e specifici di riduzione delle perdite di gettito e definisca coerenti misure di contrasto, da continuare ad aggiornare e a rivedere sulla base della costante verifica dei risultati conseguiti e pubblicizzati.

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

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

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

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

indotti dall'abbattimento dell'aliquota legale dell'IRPEG. La maggiore pressione fiscale sulle imprese conseguente all'attuazione della manovra finanziaria per il 2006 è stata stimata dalla Corte nell'ordine di 8 miliardi.

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

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

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

disposizione della finanziaria per il 2006 sulla pianificazione fiscale e il relativo concordato per gli anni pregressi, alla quale era associata una previsione di gettito di 2 miliardi.

Nello stesso tempo sussiste anche l'esigenza di esplicitare le ragioni che inducono il Governo a ritenere che, dopo aver implicitamente assunto per il 2006, come si è visto, un'elasticità della crescita delle entrate tributarie rispetto al PIL di ben 1,5, nel successivo periodo 2007-2011 lo stesso coefficiente possa drasticamente ridimensionarsi per mediamente attestarsi su un valore di appena 0,9. A spiegarlo non può, infatti, bastare la prevista riduzione dell'importo delle *una tantum*, prima, ed il suo completo azzeramento a partire dal 2009, poi.

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

Per quanto riguarda gli andamenti più recenti, nei primi sei mesi dell'anno in corso le imposte dirette erariali sono aumentate molto di più di quelle indirette: +18,4 per cento rispetto a +7,9 per cento. Si tratta di una tendenza che — se confermata — porterebbe ad una ricomposizione del prelievo in senso inverso a quello ipotizzato dal DPEF per il periodo chiusosi

con il 2005: non dalle imposte dirette a quelle indirette, ma dalle indirette alle dirette; in linea, quindi, con l'obiettivo dello stesso DPEF del recupero di una maggiore progressività del sistema impositivo.

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

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

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

soglia critica, l'ulteriore riduzione delle spese di funzionamento delle amministrazioni centrali produrrebbe risultati quantitativamente modesti, con ricadute negative sull'efficienza dei servizi resi.

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

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

In tema di politiche retributive, invece, il DPEF si limita a indicare l'esigenza di una moderazione salariale, nel quadro di un rafforzamento di « meccanismi premianti » e di un affinamento degli strumenti di valutazione e controllo.

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

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

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

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

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

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

grado di indirizzare gli interventi a carico del SSN sui casi di effettiva necessità, e una riorganizzazione della medicina di base, sia per il miglioramento del servizio, sia per un più stringente controllo della spesa per farmaci.

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

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

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

Tra le misure previste per il contenimento della spesa degli enti territoriali nel