

COMMISSIONI RIUNITE
V (BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI E
5^a (PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO) DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA

Resoconto stenografico

AUDIZIONE

Seduta di mercoledì 11 ottobre 2006

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LINO DUILIO

La seduta comincia alle 8,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione dei rappresentanti del CNEL.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2007-2009, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del regolamento della Camera e dell'articolo 126, comma 2, del regolamento del Senato, l'audizione dei rappresentanti del CNEL.

È gradito ospite, questa mattina, il presidente del CNEL, Antonio Marzano che peraltro conosciamo bene, essendo stato con noi per molti anni in Parlamento.

Gli do immediatamente la parola, per le considerazioni che vorrà offrirci, a nome del CNEL, in merito alla legge finanziaria.

ANTONIO MARZANO, *Presidente del CNEL*. Signor presidente, onorevoli parlamentari, il CNEL è organo assembleare. L'esame del disegno di legge finanziaria, come di tutti i provvedimenti sui quali il CNEL è chiamato ad esprimersi, richiede un iter che attraversa il lavoro delle commissioni competenti e, sulla base delle proposte provenienti dalle stesse, richiede un dibattito in assemblea e, solo alla fine, una sua pronuncia collegiale.

La presidenza del CNEL ha da un lato richiesto alla Commissione bilancio un rinvio dell'audizione e, dall'altro lato, ha impresso un'accelerazione ai lavori della propria commissione I, convocando a seguire l'assemblea. Sono grato al presidente di aver accordato un rinvio dell'audizione, da lunedì scorso a questa mattina. Sono consapevole, peraltro, delle difficoltà che il calendario parlamentare avrebbe incontrato nell'accogliere una proroga ulteriore, come da me richiesto, tuttavia, mi permetto di farvi osservare che un organo assembleare come il CNEL ha tempi di istruttoria lunghi rispetto agli istituti di ricerca, che pure vengono qui in audizione, o agli stessi organi di controllo, o alle

single associazioni sindacali e imprenditoriali convocate stasera presso la vostra Commissione. Tra l'altro, talune rappresentanze presenti nel CNEL saranno, appunto, audite dopo il CNEL stesso. In futuro, sarebbe pertanto auspicabile - se possibile - definire una calendarizzazione diversa, in modo che il CNEL possa essere audito dopo le sue stesse componenti, vale a dire le associazioni dei lavoratori, sindacati e imprenditori. Allo stato degli atti, sono qui per il rispetto che nutro profondamente e che si deve all'Organo sovrano. Un'ipotesi alternativa avrebbe potuto concretizzarsi, ieri sera - quando, cioè, ancora lavorava la commissione I del CNEL -, nella richiesta di annullare questa audizione, ma non mi sarebbe parso corretto. Tuttavia, sta di fatto che l'iter del CNEL non è ancora compiuto. Ciò è dovuto sostanzialmente, come ho detto, all'istruttoria tipica del CNEL, che non permette pronunce dall'oggi al domani, ma certamente è dovuto anche alla complessità di un provvedimento come la manovra finanziaria di quest'anno.

Vi illustrerò ora i problemi principali sui quali la commissione I del CNEL sta soffermando la sua attenzione, per formulare raccomandazioni o proposte, e sui quali intendo richiamare anche la vostra attenzione.

In primo luogo, è prevedibile un aumento della pressione fiscale, non facile da valutare. La previsione dovrebbe, infatti, incorporare le possibili decisioni degli enti locali, in materia tributaria, ed anche gli effetti di un insieme di misure fiscali minori (bollo, tasse di scopo, imposte di registro...) - su cui è difficile fare una valutazione. Tuttavia, il problema della pressione fiscale è uno dei problemi prioritari, sui quali il CNEL sta lavorando. Ci si interroga sui possibili effetti derivanti dalla pressione fiscale sullo sviluppo e, secondo alcuni, anche sulla lotta all'evasione.

Il secondo problema è che il provvedimento sul cuneo fiscale è settorialmente asimmetrico; come sapete, esso non si applica a tutti i settori dell'economia, e su questo i rappresentanti di alcuni di essi stanno esprimendo i propri dubbi in sede CNEL.

Inoltre - terzo punto -, l'intervento sul TFR potrebbe comportare effetti di costo e di disponibilità del credito, per le piccole e medie imprese, specie in una fase di tassi di interesse crescenti, secondo la politica monetaria della Banca centrale europea.

Si esprime da alcuni l'auspicio - quarto punto - di una politica rivolta anche ad accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione, pur attraverso la mobilità interna, e a realizzare maggiore efficienza ed economie in vari altri settori dell'intervento pubblico, con appropriate riforme. Questi sono i principali aspetti ai quali, in queste ore, l'attenzione dei consiglieri della I commissione del CNEL è particolarmente dedicata; lo sforzo di pervenire ad uno schema unitario di osservazioni e di raccomandazioni è in atto, sarà proseguito, e tuttavia richiede ancora qualche tempo. Al riguardo, vorrei far notare che le difficoltà principali provengono da uno dei caratteri tipici di questa manovra finanziaria, che è quello redistributivo. Quando è così, appare naturale che ci siano punti di vista differenziati, a seconda che si appartenga alla categoria dei beneficiari oppure dei colpiti. La seconda difficoltà consiste nel fatto che il disegno di legge finanziaria non assume in sé tutte le linee di intervento esposte nel DPEF, sulle quali il CNEL aveva, invece, raggiunto una propria linea complessiva, che ho avuto l'onore di esporre in altra occasione.

In terzo luogo, vi è chi, nel CNEL, ritiene che, probabilmente, una concertazione più articolata avrebbe potuto evitare alcune delle difficoltà che si sono palesate. Devo aggiungere che vi è stato, in generale, apprezzamento per l'obiettivo della riduzione del rapporto deficit-PIL, secondo gli impegni di Maastricht, e per la lotta all'evasione.

Signor presidente, signori parlamentari, non appena il CNEL avrà raggiunto una posizione complessiva sui problemi che ho elencato e richiamato molto sommariamente, con il voto dell'assemblea - richiesto per completare l'iter del CNEL -, sarà mia cura, ed anche un grande piacere, far pervenire la formulazione definitiva delle osservazioni, delle proposte e delle raccomandazioni, inviandovi un documento che - immagino -, dovrà avere forma scritta.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il presidente Marzano per il suo intervento. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono intervenire, vorrei scusarmi con lui se la calendarizzazione delle nostre audizioni non ha potuto consentire al CNEL di portare, in questa sede, una posizione

preliminarmente deliberata, attraverso l'iter canonico del Consiglio.

Mi permetto peraltro di osservare che la calendarizzazione seguita quest'anno non si discosta molto - anzi pressoché in nulla - dalla calendarizzazione degli anni precedenti, anche perché, come lei sa, presidente, il disegno di legge finanziaria viene presentata entro la fine di settembre ed ha un iter piuttosto accelerato. Ovviamente, il Parlamento è molto interessato a beneficiare del supporto che può venire da organi costituzionali, come in questo caso, istituzionali, oppure da rappresentanze sociali: con questa consapevolezza, è stata programmata la sequenza di audizioni previste presso la V Commissione.

Per quanto ci riguarda, anche per il futuro, vedremo di organizzarci affinché si possa consentire che le varie componenti di un organo come il CNEL si possano pronunciare. Nello stesso tempo, pur tenendo conto dei tempi ristretti che caratterizzano una calendarizzazione che, peraltro, è divenuta prassi consolidata, siamo molto interessati ad avere questo contributo. Quindi aspettiamo con sincero interesse il documento di cui lei ci ha parlato poco fa.

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

ETTORE PERETTI. Ci auguriamo che l'anno prossimo il disegno di legge finanziaria sia meno complesso. Mi rendo conto che l'esame di documenti così articolati, dal punto di vista legislativo, e così pregnanti, anche dal punto di vista dei contenuti, imponga uno sforzo supplementare. Soprattutto, per un organismo assembleare come il CNEL, credo che non sia semplice pronunciarsi in una valutazione definitiva. Ho preso buona nota di quanto ha detto il professor Marzano, al quale rivolgo una domanda. Lei ha parlato di cuneo fiscale come uno strumento che ha una simmetria settoriale, le chiedo, pertanto, se il CNEL svolga una valutazione anche sull'appropriatezza in sé del cuneo fiscale, come strumento di politica economica, ossia come strumento per rendere competitivo il sistema produttivo. In secondo luogo, vorrei sapere se il CNEL produca valutazioni o previsioni dell'impatto della manovra dal punto di vista del livello di occupazione.

PRESIDENTE. Mi permetto anch'io di porre una domanda, tenendo conto di quanto è stato detto in precedenza, circa il fatto che non ci sono ancora pronunciamenti formali in questo senso. Mi richiamo a una preoccupazione espressa dal presidente Marzano - che, tra l'altro, raccoglie anche apprensioni espresse da altri soggetti, in altra sede, ossia il possibile - non dico probabile - effetto depressivo sull'economia italiana della manovra, che contempla, al suo interno, anche un prevedibile aumento della pressione fiscale. Ne ha parlato la Corte dei conti qui, nella giornata di ieri. Mi risulta che nella letteratura, nella convegnistica e nel dibattito tra economisti non è assolutamente scontata questa conseguenza. Non è questa la sede per disquisirne, ma si potrebbero portare motivazioni a sostegno di una tesi che non va esattamente nella stessa direzione. Si prescinde, in questa sede, da una disamina circa la disaggregazione della misura, in base alla quale valutare se quello che viene definito il prevedibile aumento della pressione fiscale sia tale, ovvero la composizione della manovra si presti ad un giudizio un po' più complesso. Comunque, assumendo che ciò sia, le chiedo quali siano, secondo lei, questi prevedibili effetti depressivi. Pongo questa domanda perché, già in passato, si sono manifestati effetti depressivi, tant'è vero che, l'anno scorso, la nostra economia ha chiuso «a zero». Eppure, questo è avvenuto in assenza di manovre connotate da un aumento della pressione fiscale e in presenza, anzi, di manovre che andavano in una direzione esattamente opposta, almeno per la prima *tranche* che era stata realizzata. Si è verificato, allora, un effetto quasi di stagnazione. Adesso, si sostiene che una situazione esattamente rovesciata produca effetti identici, se non addirittura amplificati.

Mi interessa questo argomento, sul piano sia concreto - per comune timore degli effetti che potrebbero prodursi nel nostro paese -, sia teorico, come possibile oggetto di interlocuzione anche intellettuale.

ANTONIO MARZANO, *Presidente del CNEL*. Sull'efficacia del cuneo fiscale in termini generali - non mi riferisco quindi al modo concreto in cui è stato definito -, c'è un certo accordo in senso

positivo. Il CNEL si è espresso in questo modo in occasione del DPEF, perché, anche in quella occasione, era uno dei termini della politica economica sotto esame. La misura, quindi, dovrebbe considerarsi positivamente in sé.

Per quanto riguarda gli effetti della manovra nel suo complesso sull'occupazione, che è come interrogarsi sugli eventuali effetti depressivi o meno della manovra stessa, credo che si debbano fare delle distinzioni. Nella misura in cui - questo dicono gli economisti - una pressione fiscale maggiore si risolva in un minore risparmio, anziché in minori consumi, allora l'effetto depressivo potrebbe essere minore. In genere, quando si colpiscono classi di reddito molto alte, si registra un maggiore effetto sul risparmio piuttosto che sulla spesa di consumo, la quale rimane, grosso modo, inalterata per ceti elevati di reddito. Tuttavia, è difficile fare una valutazione a saldo delle possibili conseguenze.

Gli economisti - e mi riferisco anche all'ultimo premio Nobel, professor Phelps - concentrano molto la propria attenzione sul ruolo delle aspettative: se si crea nel pubblico un'aspettativa negativa o di incertezza, nel senso di prevedere la possibilità di una pressione fiscale destinata a crescere nel tempo, allora l'effetto depressivo è quasi certo.

Noi siamo in un'economia aperta agli scambi con l'estero. La conseguenza è che, sull'andamento dell'economia nazionale, hanno un grosso effetto gli impulsi positivi o negativi che provengono dall'estero. Se agissimo in un'economia chiusa agli scambi con l'estero, allora sarebbe più facile controllare l'economia stessa, sostenerla o rallentarla a seconda della necessità. Siamo, però, in un'economia aperta, con le porte spalancate. In definitiva, solo se ci fosse contemporaneamente un'accelerazione della congiuntura internazionale, questo effetto potrebbe essere contrastato; tuttavia, non basterebbe, di per sé, un'accelerazione della congiuntura internazionale per ottenere tale risultato: esso, infatti, dipenderebbe dalla misura in cui l'economia nazionale riuscisse ad agganciarla. Quindi, l'altro fattore da considerare è la competitività del sistema.

Quello che è accaduto l'anno scorso, con un PIL fermo, cioè con un tasso di sviluppo zero, è stato un *mix* di fatti in larga parte provenienti dall'estero, che hanno più che compensato il tentativo di sostenere, con una riduzione fiscale, l'economia all'interno. In altre parole, si sono verificati fatti gravi per l'Italia, come, ad esempio - essendo il nostro un paese totalmente privo di materie prime - un forte aumento del prezzo del petrolio: ecco un *input* negativo che viene dall'estero e che non possiamo controllare. Per meglio dire, potremmo cercare di compensarlo, come qualcuno propose, ad esempio riducendo le accise, ma al conseguimento di questo risultato si frappongono anche difficoltà in sede europea. Comunque, l'aumento del prezzo del petrolio colpisce più l'economia italiana di quanto non possa colpire economie ricche di altre materie prime, come nel caso della Gran Bretagna (carbone o giacimenti in mare).

Il secondo impatto negativo, particolarmente duro per l'Italia, è l'andamento del turismo che - nel nostro paese -. contribuisce per quasi il 10 per cento del PIL. Peraltro, anche il turismo è, in parte, un fenomeno proveniente dall'estero.

Pertanto, quando facciamo le valutazioni sugli effetti depressivi o meno, queste sono rese più complicate nel caso di un'economia così «spalancata» ai flussi esteri, come quella italiana, e così esposta, più di altre, agli effetti negativi del mercato delle materie prime. Ho citato il petrolio, ma c'è stato un aumento generale dei prezzi delle materie prime, che noi siamo costretti a importare. Se eliminassimo l'impatto negativo, sulla bilancia commerciale italiana, dell'aumento del prezzo del petrolio, la bilancia commerciale tenderebbe ad essere attiva, e l'attivo della bilancia commerciale è di per sé un impulso positivo all'economia.

Non so se ho risposto in modo esauriente ad un problema estremamente complesso.

PRESIDENTE. Le rivolgo un'ultima domanda di carattere generale, che riguarda il CNEL, il suo lavoro e il rapporto con il lavoro che svolgiamo noi. Mi riferisco al tema della pubblica amministrazione. Anche ieri, in sede di audizione della Corte dei conti, è stata fatta una valutazione, - messa, oggi, in risalto dai *mass media* -, che mi è parsa - considerandone la provenienza istituzionale (la Corte dei Conti, appunto) - più di ordine politico, che non di ordine strettamente

istituzionale. La Corte ha sostenuto che, qualora non si attivasse un processo di riforme capaci di toccare alcuni nodi strutturali del paese, il discorso dei tagli non sarebbe possibile su altri versanti, dove peraltro si è tagliato anche troppo; anzi, un intervento come quello sui consumi intermedi rischierebbe di produrre effetti perversi, tanto che la pubblica amministrazione potrebbe andare incontro all'impossibilità di adempiere ai suoi compiti. Il concetto espresso è stato più o meno questo.

Ciò conduce al grande tema della pubblica amministrazione, molto spesso evocato, ad esempio dal punto di vista delle *performance* interne, attinenti alla quantità di personale che vi opera, alla sua distribuzione, al rapporto tra gli insegnanti e gli studenti. Qualcuno osserva come appaia un poco paradossale il fatto che, dinanzi a un *trend* demografico caratterizzato da una costante caduta delle nascite, si registri, all'interno del mondo scolastico, un tendenziale incremento della popolazione. Senza entrare nel merito di valutazioni di natura più squisitamente politica, credo sia opinione condivisa considerare il tema della pubblica amministrazione come una grande questione del nostro paese: una razionalizzazione amministrativa che fosse improntata a criteri non già di penalizzazione, ma di valorizzazione di ciò che esiste al suo interno potrebbe giovare alla competitività del sistema Italia.

Le chiedo, professor Marzano, se sia prevista per il CNEL la possibilità di offrire un contributo innanzitutto conoscitivo su tali questioni, in un ambito meno politicizzato, quindi più asettico (per quanto la materia si presti ad un'analisi più asettica), affinché le nostre riflessioni al riguardo possano trovare un valido supporto per affrontare un problema dirimente per il futuro dell'economia del nostro paese.

ETTORE PERETTI. Tornando al discorso affrontato in precedenza, vorrei rivolgere ancora alcune domande al presidente Marzano: poiché la manifestazione degli effetti delle manovre e di qualsiasi iniziativa politico-economica esige dei naturali tempi di maturazione, è possibile pensare che vi sia un effetto di accumulo di una serie di interventi depressivi per le manovre susseguitesesi dal 1996-1997, con l'operazione di rientro nella moneta unica, quindi di contenimento del deficit? È possibile dare una misurazione di questo fenomeno? Ha valore pensare che sia successo questo?

ANTONIO MARZANO, *Presidente del CNEL*. Quello della pubblica amministrazione è uno dei problemi cruciali all'attenzione della commissione competente del CNEL e, quindi, come tale, sarà portato anche all'esame dell'assemblea (signor presidente, credo di aver capito che lei mi chiede una valutazione anche di tipo personale, e la ringrazio di questa richiesta). Proprio su tale questione, è già attivo, presso il Consiglio, un gruppo di lavoro interistituzionale, guidato dal professor Anselmi: qualora vi fosse gradito, potrei farvi arrivare eventuali lavori *in progress* al riguardo. Sui problemi della pubblica amministrazione, in ogni caso, non posso che fornire una risposta articolata. Con i provvedimenti che si sono assunti nel tempo - ad esempio il blocco del *turn over* -, si è determinata una peculiare situazione: fintanto che i compiti affidati alla pubblica amministrazione rimarranno fermi, il continuo declino delle risorse, per effetto delle misure sinora adottate (come appunto il blocco del ricambio), potrà creare problemi di funzionalità amministrativa. Questo significa che, se si potessero attuare forme di deregolamentazione che alleggerissero gli adempimenti della pubblica amministrazione rispetto a quanto accade normalmente, verrebbe mosso almeno un primo passo per accrescere l'efficienza del sistema. Vi è altresì un secondo aspetto da considerare, legato alla distribuzione delle risorse umane nei vari comparti della pubblica amministrazione. Per esperienza diretta in uno dei ministeri, so che ci sono persone che lavorano più del normale e che fanno orari pressoché impossibili, ma so anche che, in alcuni settori, accade il contrario. C'è, dunque, un problema di distribuzione e forse di mobilità delle risorse tra i vari comparti.

Un terzo problema riguarda il merito. Credo che per accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione sia necessario individuare un sistema di premialità per chi lavora e fa bene, che funzioni da incentivo a continuare a lavorare e a fare sempre meglio. Dobbiamo allora domandarci

se sia sufficientemente meritocratico il sistema interno alla pubblica amministrazione attualmente esistente.

Un altro aspetto sul quale intendo richiamare la vostra attenzione è l'informatizzazione della pubblica amministrazione, l'introduzione della tecnologia in questo comparto. Se si segue questo percorso si possono ottenere importanti risultati.

Riassumendo, deregolamentazione, distribuzione del personale fra i vari comparti, introduzione di principi di merito e di premialità per gli efficienti, mobilità e informatizzazione o tecnologia costituiscono l'approccio necessario per riformare la pubblica amministrazione.

Rispondo, infine, alla domanda dell'onorevole Peretti. È proprio normale che vi siano dei *lag* tra le misure e gli effetti di quelle misure, non solo fiscali, ma anche monetarie. In genere, il *lag* che gli economisti calcolano, per gli effetti sia delle politiche monetarie, che per quelle fiscali, è di due anni. Quando ci sono misure nel tempo che vanno nella stessa direzione, il cumulo avviene tenendo conto, però, del biennio necessario. Quindi, si esaurisce in un primo anno l'effetto di una certa misura, ma poi ci sarà un altro anno in cui l'effetto continuerà a manifestarsi. Se in quell'anno arrivano altre misure, queste si sommano: quindi, un effetto cumulativo sarà senza dubbio possibile, anche se, in parte, gli effetti verranno assorbiti dal sistema.

PRESIDENTE. Nel ringraziare ancora il presidente Marzano, per la disponibilità manifestata, gli auguriamo buon lavoro, in attesa del documento che presto il CNEL approverà sulla manovra finanziaria.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,05.