



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 5

BOZZE NON CORRETTE

N.B. I resoconti stenografici delle audizioni sul DPEF seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica

e

V (Bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati

AUDIZIONI SUL DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2008-2011 (DOC. LVII, N. 2)

26^a seduta (notturna): martedì 17 luglio 2007

Presidenza del presidente della 5^a Commissione permanente del Senato della Repubblica MORANDO,
indi del presidente della V Commissione permanente della Camera dei deputati DUILIO

I testi contenuti nel presente fascicolo — che anticipa a uso interno l'edizione del Resoconto stenografico — non sono stati rivisti dagli oratori.

I N D I C E

Audizione di rappresentanti dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE)

PRESIDENTE:		
- MORANDO <i>senatore</i>	Pag. 5, 19, 22	
ALBONETTI (RC-SE), <i>senatore</i>	22	
DUILIO (Ulivo), <i>deputato</i>	20	
FERRARA (FI), <i>senatore</i>	19, 22	
PEGOLO (RC-SE), <i>deputato</i>	20	
PIRO (Ulivo), <i>deputato</i>	19	
TECCE (RC-SE), <i>senatore</i>	19	
		MAJOCCHI Pag. 6, 21, 22
		MERCURI 19, 21

Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

PRESIDENTE:		
- DUILIO, <i>deputato</i>	Pag. 22, 25, 29 e <i>passim</i>	
ALBONETTI (RC-SE), <i>senatore</i>	25	
BONFRISCO (FI), <i>senatore</i>	27	
FERRARA (FI), <i>senatore</i>	27	
GIACOMONI (FI), <i>deputato</i>	26	
PEGOLO (RC-SE), <i>deputato</i>	25	
PIRO (Ulivo), <i>deputato</i>	28, 34	
		MARZANO Pag. 22, 30, 34

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana per le autonomie-Partito Repubblicano Italiano-Movimento per l'Autonomia: DCA-PRI-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Perle Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo: SDSE; Unione dei Democratici Cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Consumatori: Misto-Consum; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Inm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo:Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza nazionale: AN; Rifondazione comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Sinistra Democratica. Per il Socialismo europeo: SDpSE; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: Rosa nel Pugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; DCA-Democrazia Cristiana per le Autonomie-Partito Socialista-Nuovo PSI: DCA-NPSI; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Repubblicani, Liberali, Riformatori: Misto-RLR.

Audizione di rappresentanti delle Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI)

PRESIDENTE:		
- DUILIO, <i>deputato</i>	Pag. 34, 40, 43	
FERRARA (FI), <i>senatore</i>	37	
LEGNINI (Ulivo), <i>senatore</i>	38	
PIRO (Ulivo), <i>deputato</i>	39	
VENTURA (Ulivo), <i>deputato</i>	39	
		MANCINI Pag. 34, 40

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)

PRESIDENTE:		
- DUILIO, <i>deputato</i>	Pag. 43, 44, 47	
		GALLIGIONI Pag. 43, 44

Intervengono il professor Alberto Majocchi, presidente dell'ISAE, e, per il medesimo istituto, il dottor Sergio De Nardis, direttore unità operativa R1 «Macroeconomia», la dottoressa Stefania Gabriele, direttore unità operativa R2 «Microeconomia», la dottoressa Daniela Marchesi, direttore unità operativa R5 «Economia e Diritto», la dottoressa Cristina Mercuri, direttore unità operativa R3 «Finanza Pubblica», la dottoressa Luisa Sciandra, ricercatore, e la dottoressa Marzia Mascini, capo ufficio stampa; il professor Antonio Marzano, presidente del CNEL, e, per il medesimo istituto, il dottor Stefano Bruni, assistente del presidente, il dottor Valerio Gironi, portavoce del presidente, e il dottor Sandro Tomaro, funzionario; il professor Marco Mancini, segretario generale della CRUI; il professor Paolo Galligioni, vice presidente vicario dell'UNCI.

**Presidenza del presidente della 5ª Commissione
del Senato della Repubblica MORANDO**

I lavori hanno inizio alle ore 20,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle audizioni, ai sensi dell'articolo 125-bis del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-bis, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 (Doc. LVII, n.2).

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È ora in programma l'audizione di rappresentanti dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE). Ringrazio il presidente dell'ISAE, professor Alberto Malocchi, il dottor Sergio De Nardis, la dottoressa Stefania Gabriele, la dottoressa Daniela Marchesi, la dottoressa, Cristina Mercuri, la dottoressa Luisa Sciandra e la dottoressa Marzia Mascini per essere qui intervenuti.

Cedo subito la parola al presidente dell'ISAE, professor Majocchi, per rendere alle nostre Commissioni le valutazioni ed i giudizi del loro istituto sul Documento di programmazione economico-finanziaria.

MAJOCCHI. Signor Presidente, nella nostra presentazione daremo, prima di tutto, uno sguardo alla situazione macroeconomica dal punto di vista internazionale, europeo e poi italiano, svolgeremo alcune considerazioni sulle situazioni della finanza pubblica e poi analizzeremo alcuni aspetti particolari, relativi all'internazionalizzazione del sistema delle imprese e ad alcune misure prese a sostegno di questo processo, per concludere con alcune riflessioni sul federalismo fiscale e sulla situazione della sanità pubblica nell'ottica di federalismo sanitario.

Il dato di partenza è che l'economia mondiale sta attraversando il più forte ciclo di espansione degli ultimi trent'anni; la fase positiva non sembra destinata a terminare, almeno nella prospettiva che abbraccia i prossimi 18-24 mesi. La crescita appare ancora solida, trovando nuovi stimoli nell'intensificazione degli scambi intraregionali e nella dinamica persistentemente elevata dei Paesi emergenti.

Gli Stati Uniti non rappresentano più, come qualche anno fa l'epicentro dell'economia globale; l'Europa sta mostrando capacità di recupero superiori alle attese, lasciando intravedere possibilità di miglioramento delle potenzialità strutturali di sviluppo, che vanno al di là di quanto la gran parte degli analisti era disposta ad ammettere sino a pochi mesi fa. I grandi Paesi a rapido sviluppo (Cina, India e Russia) stanno fornendo una spinta determinante alla domanda mondiale e nuove, preziose occasioni per l'internazionalizzazione dei sistemi produttivi delle economie avanzate.

In questo quadro congiunturale ancora solido, i mercati internazionali sono, invece, caratterizzati da marcata incertezza e nervosismo. Preoccupazioni circa la possibilità che sia giunto ad esaurimento il prolungato periodo di moderazione inflazionistica degli ultimi anni dominano i movimenti delle banche centrali. Al contempo, emergono tra gli operatori timori per la possibilità di una contrazione del credito al settore privato, in particolare nell'economia americana, dove, a fronte di una buona tenuta della qualità delle esposizioni nei confronti delle imprese, vi è stato un inasprimento degli *standard* dei prestiti ipotecari a favore delle famiglie, in connessione con gli episodi di crisi che hanno interessato il segmento del credito *subprime*. All'insieme di questi rischi sono da legare, da un lato, gli ampliamenti degli *spread* sui tassi di rendimento delle diverse attività finanziarie e, dall'altro, la nuova flessione del dollaro nei confronti della gran parte delle valute. Un'ulteriore, e in parte indipendente, fonte di volatilità è costituita dalle tendenze del prezzo del petrolio.

Non sembra, tuttavia, che queste incertezze siano in grado di influire sul quadro di espansione globale che fa da sfondo agli scenari attualmente adottati dai previsori, incluso il DPEF. I picchi petroliferi dovrebbero rientrare, come avvenuto altre volte nel recente passato, una volta superata la causa occasionale del rialzo. Questo non significa un ribasso sostanziale

delle quotazioni, che continueranno a rimanere su livelli storicamente elevati (intorno ai 65 dollari, indicati anche dal DPEF), a riflesso di un mercato strutturalmente sfavorevole all'acquirente per l'operare dei fondamentali (una domanda persistentemente dinamica che preme su un'offerta rigidamente controllata); un prezzo che sembra, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, assorbibile, senza ripercussioni sulla crescita, da parte dei Paesi consumatori.

Maggiori sono i dubbi sul tasso di cambio, per il quale la domanda da porsi è se la flessione della valuta statunitense implichi o meno un mutamento di fondo, con il passaggio stabile in una fascia di oscillazione nei confronti dell'euro, i cui margini sono costituiti da livelli più deprezzati rispetto a quelli degli ultimi mesi. È, in effetti, possibile che il cambio si stia muovendo lungo il tetto della fascia di fluttuazione finora nota, sospintovi da un concorrere di eventi (tra cui l'annuncio di *downgrading* per alcune esposizioni ad alto rischio nel settore immobiliare) che hanno influito su operatori incerti, non incidendo, però, in modo sostanziale sugli scenari predisposti nelle ultime settimane.

Questa è l'ipotesi di lavoro attualmente adottata dall'ISAE: ci si attende, cioè, che il dollaro possa attestarsi su valori relativamente più deprezzati nel corso del terzo trimestre, ma che poi recuperi gradualmente terreno in sintonia con la ripresa produttiva prevista per l'economia americana.

Se invece tale episodio di deprezzamento non rappresentasse un evento circoscritto, si assisterebbe ad uno spostamento, nel 2008, di una certa porzione di crescita dall'Europa a favore degli Stati Uniti, attraverso variazioni della domanda estera netta.

Questa eventualità potrebbe non compromettere l'evoluzione positiva attesa per la zona euro, incentrata sul risveglio della domanda interna, soprattutto se la BCE fosse in grado di modificare per tempo le proprie strategie di tassi d'interesse.

Nell'area dell'euro i segnali congiunturali sono positivi, con gli indicatori di clima di fiducia attestati su livelli elevati sia per le imprese sia per i consumatori. L'evoluzione dell'attività economica appare sostenuta soprattutto dalla domanda interna, grazie all'intensa accelerazione degli investimenti e all'atteso miglioramento, dopo la frenata di inizio anno, dovuta al rialzo dell'IVA tedesca, nei consumi delle famiglie.

Sulle spese di investimento incidono l'elevato grado di utilizzo della capacità produttiva e le attività di ristrutturazione perseguite in varia misura nei maggiori Paesi europei. Sui consumi privati influiscono principalmente le condizioni progressivamente più favorevoli nel mercato del lavoro riscontrabili in tutti i Paesi europei. Nelle stime dell'*Eurozone economic outlook*, elaborate da IFO, INSEE e ISAE, l'attività economica si mantiene su ritmi sostenuti fino alla fine dell'anno, con un incremento in media d'anno del 2,8-3 per cento. Nel 2008, il tasso di sviluppo europeo si attesterebbe al 2,3-2,5 per cento, in presenza di andamenti trimestrali ancora significativi. Se il cambio dell'euro sul dollaro si attestasse stabilmente a 1,4 dalla fine di quest'anno (con un apprezzamento di circa

il 6 per cento rispetto alle ipotesi di base), il tasso di incremento del PIL del 2008 potrebbe ridursi di circa due decimi di punto, nell'assunzione sempre che la Banca centrale reagisca alla prospettiva di una minore inflazione importata e all'irrigidimento delle condizioni monetarie nell'area comportate dal cambio più forte.

L'attività economica italiana, in robusta accelerazione alla fine del 2006, ha sensibilmente moderato il passo nei primi mesi dell'anno corrente e la perdita di velocità non ha compromesso il trascinarsi che il balzo di fine 2006 ha comportato per l'anno in corso: con il dato del primo trimestre, lo sviluppo acquisito per il 2007, quello cioè che si realizzerebbe se il livello del PIL rimanesse stazionario per i restanti trimestri, sarebbe dell'1,4 per cento.

La frenata dell'attività economica ha risentito, dal lato dell'offerta, della flessione dell'attività manifatturiera. Dal lato della domanda, l'attenuazione della congiuntura ha fondamentalmente riflesso un mutamento nella *mix* delle varie componenti di spesa.

Le stime ISTAT indicano un sensibile rallentamento delle scorte nei primi mesi dell'anno, con effetti di freno sulla domanda aggregata italiana. Al netto delle scorte, la spesa finale complessiva (interna ed estera netta) è aumentata in Italia in modo significativo nel primo trimestre (più 1 per cento rispetto ai precedenti tre mesi), più di quanto sperimentato nella zona euro.

L'andamento delle componenti di spesa dipinge, dunque, una fase del ciclo all'inizio dell'anno corrente meno debole di quanto risulterebbe dalla variazione del PIL. In particolare, le spese delle famiglie sono apparse in buon recupero rispetto ai precedenti tre mesi, sospinte dagli acquisti di beni durevoli e di servizi, mentre la domanda estera netta ha continuato a fornire un apporto positivo all'attività economica.

L'indebolimento di inizio 2007 sembra, dunque, prospettarsi come un fatto transitorio in uno scenario di tendenze che rimangono complessivamente favorevoli, anche se più moderate di quelle sperimentate lo scorso anno. La fase di relativa debolezza non sembra, tuttavia, esaurirsi con i primi tre mesi. Si stima che un andamento contenuto dell'attività produttiva caratterizzi anche il secondo trimestre, che sarebbe ancora influenzato da un'evoluzione piuttosto altalenante della manifattura. I segnali appaiono, invece, nuovamente più favorevoli a partire dall'estate. Nella quantificazione dell'ISAE, dopo la flessione del primo trimestre, la produzione industriale dovrebbe risultare sostanzialmente stabile nella media del periodo aprile-giugno. Un sentiero di crescita più decisa, con rialzi consistenti della produzione, tornerebbe, invece, ad evidenziarsi nel corso dei mesi estivi.

La fiducia delle imprese si è attestata nel secondo trimestre su livelli superiori a quelli medi del periodo gennaio-marzo, e prossima al picco toccato nel secondo trimestre dello scorso anno. Nell'insieme, trascurando gli alti e bassi che hanno contraddistinto gli ultimi 12 mesi, il clima di opinione delle aziende appare dalla metà del 2006 sostanzialmente stabile

su valori elevati, di poco inferiori a quelli medi del 2000, ultimo anno di espansione del ciclo precedente.

Alla buona situazione che continua nell'insieme a caratterizzare il clima di opinione degli imprenditori si contrappone un'evoluzione sfavorevole per quanto riguarda i consumatori, tornati dall'inizio dell'anno a evidenziare un *sentiment* complessivamente negativo. Il ripiegamento sembra, tuttavia, riflettere, più che un peggioramento di effettive condizioni personali, un forte ritorno di incertezza circa le prospettive generali, a cui non sono probabilmente estranee alcune caratteristiche aleatorie assunte, sempre più nell'ultimo periodo, dalle discussioni di politica economica concernenti scelte fondamentali che impattano sulle aspettative di breve, medio e lungo periodo degli individui: stato dei conti pubblici e, quindi, attese di tassazione futura, dimensione e impiego dell'extra-gettito, destino di una riforma previdenziale che dovrebbe entrare in vigore tra appena sei mesi.

Non ci sarebbe, quindi, da sorprendersi se, a fronte di valutazioni sostanzialmente stabili da parte dei consumatori sul bilancio della propria famiglia e sullo stato corrente, con favorevoli indicazioni peraltro circa l'acquisto di beni durevoli, si contrapponga una caduta di pessimismo nelle percezioni sulla situazione dell'economia e gli andamenti (personali e generali) futuri, su cui, evidentemente, incidono in misura ben maggiore le incertezze del quadro politico sopra ricordate.

Nella direzione del recupero di una intonazione più positiva nel prossimo periodo si muove anche l'indice sintetico anticipatore dell'attività economica, elaborato dall'ISAE sulla base di un insieme di variabili aventi capacità anticipatrici del ciclo economico. Tale indicatore, leggermente indebolitosi nel recente periodo, è tornato a puntare verso l'alto nei mesi primaverili, prospettando la possibilità di un nuovo rafforzamento della crescita a partire dall'estate.

Il quadro dell'economia mondiale al 2008 adottato dal DPEF è in linea con quello dei maggiori organismi internazionali. Esso appare attendibile alla luce delle tendenze congiunturali più recenti.

Per quanto riguarda l'Italia, appare condivisibile uno scenario di crescita sospinto principalmente dalla domanda interna, a cui si accompagna un'evoluzione delle esportazioni più robusta rispetto al recente passato. Si hanno diffuse evidenze di un processo di ristrutturazione spontaneo del sistema manifatturiero, che dovrebbe consentire il ripristino di più sostenute *performance* di sviluppo rispetto a quelle del recente passato.

Incrementi del PIL, quali quelli ipotizzati nel DPEF, del 2 per cento quest'anno e dell'1,9 per cento nel 2008, implicano comunque un'accelerazione della crescita, dopo la pausa sperimentata nella prima parte del 2007, verso ritmi di incremento trimestrale pari, in media, allo 0,5 per cento nella seconda metà del 2007 e nel corso del 2008. Ciò sembrerebbe possibile, considerati i segnali provenienti dagli indicatori congiunturali (produzione industriale, fiducia delle imprese e indici anticipatori) e le positive prospettive europee. Un cambio dell'euro stabilmente più forte di

quello supposto dal DPEF potrebbe avere la conseguenza di sforbiciare di qualche decimo di punto la crescita attesa per il 2008.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, le previsioni dell'ISAE sul *deficit* e sul debito pubblico sono in linea con quanto indicato nel quadro riportato nel DPEF. Nell'anno in corso, la favorevole evoluzione delle entrate – testimoniata anche dal buon andamento del fabbisogno del settore statale – potrebbe consentire risultati migliori di quelli ufficiali, con effetti positivi anche sulle tendenze del 2008. In particolare, l'IRES, alcune imposte sostitutive e quelle indirette interessate dalla manovra attuata con l'ultima legge finanziaria mostrano dinamiche molto sostenute.

Il disavanzo del 2007 dovrebbe rimanere sostanzialmente sullo stesso livello registrato lo scorso anno al netto degli oneri straordinari, per poi ridursi nel prossimo. Il rapporto debito-PIL tornerebbe a diminuire in entrambi gli anni della previsione. I miglioramenti in termini tendenziali attesi per il 2008 potrebbero consentire di non effettuare una manovra correttiva netta.

Secondo l'ISAE, la pressione fiscale dovrebbe crescere di mezzo punto percentuale di PIL nel 2007 e poi diminuire di due decimi nelle tendenze del 2008, a causa soprattutto della minore incidenza delle imposte indirette sul PIL, da ricondurre sostanzialmente al completo dispiegarsi degli effetti di riduzione del cuneo fiscale. Al netto degli introiti del fondo per il TFR, la pressione fiscale risulterebbe di quattro decimi di PIL inferiore in entrambi gli anni della previsione.

L'avanzo primario continuerebbe ad aumentare nel biennio, essendo tornato a crescere nel 2006 dopo otto anni di riduzioni consecutive. L'onere per il servizio del debito – diminuito per dieci anni consecutivamente sino al 2005 – sperimenterebbe incrementi in valore assoluto in entrambi gli anni della previsione dovuti all'andamento atteso per i tassi di interesse; nel 2007 tornerebbe a crescere anche in percentuale del PIL per poi stabilizzarsi il prossimo anno.

Guardando al percorso del risanamento finanziario, il prolungarsi della fase di ripresa dell'economia e di favorevole andamento delle entrate, connesso quest'ultimo anche agli effetti strutturali della legge finanziaria, dovrebbe consentire una riduzione del rapporto *deficit*-PIL nel 2007 più consistente di quanto previsto nell'ultimo aggiornamento del programma di stabilità (inviato alla Commissione europea a fine 2006). Ciò avverrebbe nonostante le maggiori spese disposte dal recente decreto legge n. 81 del 2007 – che ha reso disponibili risorse per le amministrazioni centrali, per le imprese pubbliche e in materia pensionistica – quasi a «mitigare» l'entità dei rilevanti interventi correttivi attuati con la finanziaria del dicembre scorso. Per il 2008, la riduzione attesa nel disavanzo dovrebbe essere tale da permettere comunque il rispetto dell'obiettivo fissato nel documento sopra citato. Nelle intenzioni del Governo ciò implicherebbe l'assenza di una manovra correttiva netta, che invece era prevista, e pari allo 0,9 per cento del PIL, alla fine dello scorso anno.

Tuttavia, il DPEF riporta alcune indicazioni circa gli interventi di spesa che potrebbero essere attuati nel 2008, pari a poco più di 21 miliardi

di euro (1,3 per cento del PIL) secondo una prima valutazione di massima delle grandezze in questione e non una precisa quantificazione, essendo le misure indicate classificate, in base al loro ordine di priorità e certezza dei valori di spesa implicati, in tre categorie: impegni sottoscritti, prassi consolidate, ipotesi di nuove iniziative.

Nel DPEF si forniscono, quindi, informazioni circa quella che potrebbe essere la cosiddetta manovra lorda, di incremento del tendenziale a legislazione vigente, che dovrà trovare adeguata copertura finanziaria. Quest'ultima, secondo il Documento di programmazione, è da ricercarsi con risparmi all'interno della spesa primaria al fine di finanziare «tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda categoria la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria».

Si tratta, dunque, di cifre consistenti – pari almeno a quelle (11,3 miliardi circa) che porterebbero alla costruzione di un conto tendenziale a politiche invariate, o addirittura di cifre ben maggiori, se si tiene conto anche del complesso delle nuove iniziative – da reperire attraverso una redistribuzione delle risorse in base a precise priorità. Queste dovranno essere selezionate, con riferimento al bilancio dello Stato, tramite un nuovo strumento di razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria: un atto di indirizzo in cui sono definiti metodi e procedure per l'individuazione delle nuove proposte.

Nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 luglio scorso è stata pubblicata la direttiva del Presidente del Consiglio che indica il percorso che i Ministeri dovranno seguire per la presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente, al fine di superare «un approccio a volte disorganico che non garantisce una coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica non solo con riferimento ai saldi, ma anche agli obiettivi di contenimento della dinamica della spesa pubblica».

Si ritiene, infatti, che una riqualificazione della spesa sia «centrale per coniugare il processo di consolidamento strutturale dei conti pubblici con il sostegno al rilancio economico in un contesto di progressiva riduzione delle iniquità sociali».

La direttiva sottolinea che «l'insieme delle proposte di modifica che verranno avanzate dai dicasteri deve determinare una invarianza del tendenziale della spesa primaria in valore assoluto al fine di non richiedere aumenti della pressione fiscale». Ogni richiesta di incremento di risorse dovrà trovare una compensazione con proposte di contenimento di qualche altro programma già in essere presso lo stesso Ministero.

Tale impostazione appare pienamente corretta e condivisibile, ma, data l'esperienza, maturata nel tempo, di manovre sulla spesa non sempre pienamente efficaci, appare molto difficile riuscire ad ottenere risparmi di entità pari a quelle accennate nel DPEF. Si prospetta, probabilmente, la non completa realizzazione degli interventi abbozzati nel DPEF.

La possibilità di effettuare le cosiddette «spese eventuali» è dunque limitata dalla disponibilità di risorse per farvi fronte nel rispetto dell'obiettivo fissato per il prossimo anno, che implica una riduzione del disavanzo

in termini di PIL di tre decimi, di due se corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*.

È evidente, dunque, che una riduzione del *deficit* strutturale programmatico dello 0,5 per cento del PIL richiederebbe uno sforzo notevole, dopo quelli già realizzati nel biennio 2007-2007 per correggere la posizione di disavanzo eccessivo, e al contempo provocherebbe un inevitabile aumento della pressione fiscale oltre i già elevati livelli raggiunti. Onde evitare indesiderabili incrementi del peso del fisco, si attende, quindi, che si concretizzino gli effetti di razionalizzazione e riqualificazione della spesa derivanti dalla implementazione della *spendine review*.

La lunga fase di crisi competitiva attraversata dall'industria italiana nella prima metà degli anni Duemila ha comportato che vi fossero attori perdenti e vincenti nella popolazione delle imprese italiane operanti sui mercati internazionali e, in generale, un processo di ricomposizione della platea degli esportatori. Un utile punto di osservazione per la valutazione di questi fenomeni è costituito dal campione delle imprese manifatturiere dell'inchiesta ISAE.

Prendendo in considerazione le indagini del 2000 e del 2006 si individuano quattro tipologie di imprese: le «scomparse» (quelle che esportavano nel 2000 e non lo fanno più nel 2006), le «sopravvissute» (quelle che esportavano nel 2000 e lo fanno ancora nel 2006), le «nuove» (quelle che non esportavano nel 2000, ma lo fanno nel 2006), le «inattive» (quelle che non esportavano nel 2000 e non esportano nel 2006). Si può pervenire così ad alcune misure sintetiche di rinnovamento del parco degli esportatori. I risultati sono riportati nella tabella 1 contenuta nella relazione. In particolare, si osserva che a livello dell'intera industria manifatturiera il tasso di *turnover* lordo (dato dalla somma tra imprese nuove e imprese scomparse in rapporto al totale delle imprese del *panel*) si è attestato, tra il 2000 e il 2006, al 12,5 per cento, mentre quello netto (dato dalla differenza tra imprese nuove e imprese scomparse in rapporto al totale delle imprese del *panel*) è stato prossimo a zero, indicando un bilanciamento tra i flussi in uscita con quelli in entrata.

Per quanto riguarda i rapporti inerziali del *panel*, (quelli che indicano fenomeni di persistenza tra i due anni), i tassi di sopravvivenza e di inattività si sono collocati, rispettivamente, al 43 e al 44 per cento.

Con riferimento al comportamento del totale delle imprese manifatturiere del campione ISAE, il *reshuffling* di esportatori più intenso, misurato da tassi di *turnover* lordo superiori alla media, si è avuto in sette settori: due di relativa despecializzazione della nostra industria che hanno attraversato un intenso periodo di crisi e ristrutturazione (autoveicoli e mezzi di trasporto), due comparti del *made in Italy* tradizionale investiti anch'essi da forti pressioni competitive (abbigliamento e cuoio-pelli), un settore di accentuata vocazione produttiva (macchine e attrezzature) e due attività di media tecnologia in cui è andato emergendo, nel periodo considerato, un buon vantaggio competitivo (metallurgia e prodotti in metallo).

Ulteriori utili informazioni si possono ricavare osservando i movimenti degli esportatori per classi dimensionali di impresa. Tassi di ricam-

bio comparativamente più elevati hanno contraddistinto, tra il 2000 e il 2006, le imprese più grandi, quelle con più di 250 addetti. Tuttavia, se si esamina il *turnover* netto, si vede che il gruppo delle grandi imprese è stato anche l'unico ad essere interessato, nel *panel* selezionato dall'inchiesta ISAE, da deflussi di esportatori maggiori degli afflussi. Entrate nette positive hanno, invece, caratterizzato solo la classe delle imprese di dimensione medio-piccola (tra i 50 e i 100 addetti), mentre un sostanziale bilanciamento si è verificato per le imprese piccole (sotto i 50 addetti) e per quelle medio-grandi (tra i 100 e i 250 addetti).

Sempre attingendo alle inchieste ISAE, si possono ricavare ulteriori informazioni analizzando il tipo di investimento che ha mediamente caratterizzato, tra il 2000 e il 2006, le quattro categorie di imprese sopra identificate. Sembrano emergere fondamentalmente tre indicazioni. La prima è che le imprese scomparse dai mercati esteri, tra il 2000 e il 2006, si sono contraddistinte per un'attività di investimento per addetto comparativamente più bassa rispetto alle altre categorie di aziende. Un secondo elemento riguarda le imprese «sopravvissute», vale a dire quelle che sono riuscite a rimanere esportatrici tra il 2000 e il 2006; questa tipologia di produttori ha effettuato una più intensa attività di investimento (per addetto) nel confronto con le altre tipologie di aziende; tale supremazia deriva tanto dalla finalità di ampliamento quanto da quella di razionalizzazione. Infine, la differenza che contraddistingue i «nuovi» esportatori da quelli «scomparsi», tra il 2000 e il 2006, sembra riguardare soprattutto l'attività di investimento per razionalizzazione: il distacco nella spesa per addetto tra i due gruppi risulta pari a circa il 30 per cento.

Queste evidenze sui cambiamenti di composizione degli esportatori e sulle iniziative di investimento intraprese per reagire alle pressioni concorrenziali risultano interessanti perché ai fini della crescita della competitività complessiva del sistema industriale è fondamentale che riescano ad emergere, nei settori tanto di vantaggio che di svantaggio competitivo, le imprese in grado di operare sulla frontiera delle rispettive possibilità produttive. Il rimescolamento relativamente intenso nella popolazione degli esportatori, che il campione delle inchieste ISAE segnala, soprattutto in alcuni settori, e il ruolo che gli investimenti di razionalizzazione e per l'introduzione di nuovi prodotti sembrano avere avuto nel condizionare in positivo l'attività di esportazione delle imprese italiane di successo possono lasciare ben sperare nel fatto che si sia in effetti realizzato, seppure con ritardi e difficoltà, un movimento in questa direzione. È necessario che questi adattamenti di natura spontanea da parte del mondo delle imprese non siano lasciati isolati. Essi devono trovare nell'ambiente normativo le condizioni adatte a consolidare i processi virtuosi e, soprattutto, a promuovere i comportamenti che consentono l'ammodernamento del nostro apparato produttivo, dalla internazionalizzazione alle capacità di innovazione, alla nascita di nuove imprese.

Il DPEF 2008-2011 indica nello sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale, e in particolare delle piccole e medie imprese, «una priorità strategica per il Paese». La rilevanza del tema deriva

anche dall'accresciuta consapevolezza che il commercio internazionale rappresenta un importante veicolo di crescita. In Italia il contributo delle esportazioni alla crescita media annua del PIL nell'anno trascorso è stato dell'1,4 per cento, il valore più alto negli ultimi dieci anni, con l'unica eccezione del 2000. Il contributo delle esportazioni nette è tornato su valori positivi dopo il dato negativo del 2005. Si tratta di risultati confortanti, ma che necessitano di attive politiche di sostegno e di indirizzo.

In questo senso va la scelta di basare la strategia promozionale su linee direttrici triennali articolate nei seguenti punti: individuazione delle aree geografiche da privilegiare, e in particolare dei Paesi *focus* che rappresentano i mercati del futuro; tutela dei settori tradizionali e promozione dei settori innovativi; stimolo all'aggregazione per distretti o filiere; coinvolgimento delle Regioni nelle operazioni promozionali. A tali iniziative dovrebbe affiancarsi in questi giorni l'atto di indirizzo destinato alla SIMEST per orientare le attività di sostegno finanziario all'internazionalizzazione.

Nel complesso, si tratta di iniziative che fanno proprie le indicazioni provenienti dalla grande maggioranza dei dati e delle ricerche empiriche sull'argomento. Al momento è infatti visibile un *size effect* nella proiezione internazionale delle imprese manifatturiere italiane, nell'ambito delle quali la presenza internazionale coinvolge essenzialmente le imprese maggiori. Le aziende esportatrici italiane rappresentano il 4,2 per cento delle imprese attive, ma la percentuale è più elevata se si considerano solo quelle di maggiore dimensione: fra le imprese con oltre 500 addetti, quelle esportatrici sono quasi il 62 per cento e superano il 50 per cento nel caso di aziende con un numero di addetti da 50 a 499. Al contrario, la percentuale di aziende esportatrici non arriva al 2 per cento per le imprese con meno di 4 addetti.

L'importanza di favorire l'internazionalizzazione aziendale è data, ad esempio, dal fatto che alla maggiore dimensione corrisponde una *performance* migliore: in media le imprese esportatrici realizzano un valore aggiunto per addetto del 65 per cento superiore e, pur esibendo un maggiore costo del lavoro per dipendente, registrano profitti più elevati e investimenti per addetto superiori del 42 per cento rispetto alle imprese non esportatrici. Secondo gli studi più recenti, la specializzazione produttiva non sarebbe il principale fattore di debolezza strutturale per le imprese esportatrici italiane, soprattutto negli ultimi anni.

Altri fattori, indipendenti dal settore, sembrano poter limitare o favorire l'attività internazionale. In particolare, la dimensione d'impresa si rivela un fattore di competitività più importante per la sopravvivenza sui mercati esteri che su quello interno, dove, ad esempio, la *performance* delle imprese con 50-150 addetti non risulta significativamente diversa da quelle con 150-500 addetti.

Alcuni elementi di intervento indiretto meritano un cenno. Anzitutto, con riferimento all'accento posto sull'opportunità di progetti che puntino all'aggregazione per distretti o per filiera, i riscontri empirici evidenziano che soluzioni aggregative come quelle distrettuali sembrano effettivamente

in grado di abbassare molti ostacoli, produttivi e finanziari, allo sviluppo e alla crescita delle piccole e medie imprese. Nel caso specifico dell'internazionalizzazione produttiva, ad esempio, i dati più recenti rilevano come l'appartenenza ad un distretto si associ ad una delocalizzazione che coinvolge imprese di dimensioni inferiori rispetto alle multinazionali non distrettuali. In altri termini, l'appartenenza ad un distretto si associa a minori barriere dimensionali nei confronti della proiezione internazionale delle imprese.

Tra gli intenti del DPEF 2008-2011 vi è il proposito di adottare nel corso della legislatura interventi di politica economica che si pongano l'obiettivo di favorire e sollecitare l'innovazione e la ricerca, fattore indispensabile per il rilancio della competitività del Paese. In questa direzione il Governo intende proseguire l'azione intrapresa l'anno scorso con il varo del cosiddetto disegno di legge «Industria 2015», che ha indicato i grandi obiettivi di politica industriale verso cui far convergere l'azione pubblica, nella convinzione che la crisi di competitività del sistema produttivo italiano riguardi principalmente il settore industriale e, nello specifico, la rigidità del modello di specializzazione e la ridotta dimensione aziendale.

La presentazione da parte del Governo di due importanti disegni di legge, attualmente in discussione nelle competenti sedi parlamentari (il Codice delle autonomie locali, per dare applicazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, e quello per istituire la Conferenza Stato-istituzioni territoriali), e la recente approvazione in sede di Consiglio dei ministri del disegno di legge sul federalismo fiscale, segnano il riavvio del cammino verso un assetto federale della Repubblica.

Lo schema del disegno di legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione riformata, approvato dal Consiglio dei ministri il 28 giugno, costituisce un primo testo aperto al confronto con le autonomie territoriali e soggetto, quindi, alla possibilità di emendamenti. In particolare, è da sottolineare la previsione di un disegno di legge, da presentare alle Camere del Parlamento insieme al DPEF, dopo una valutazione congiunta in Conferenza unificata da iniziare entro aprile (quando vi è già la disponibilità dei conti dell'ISTAT relativi a Regioni, Province e Comuni), e che, in quanto provvedimento collegato alla manovra fiscale, deve essere approvato entro il mese di ottobre. Tale disegno di legge dovrebbe disciplinare, oltre alla manovra di bilancio riguardante la finanza regionale e locale, il coordinamento dinamico delle fonti di copertura delle funzioni degli enti territoriali, nonché la ripartizione del livello programmato della pressione fiscale tra Governo centrale e governi locali. Questa nuova procedura sarà, ovviamente, molto rilevante per l'attività di programmazione degli enti territoriali, che sino ad ora hanno potuto conoscere soltanto al termine dell'esercizio di bilancio i vincoli entro i quali avrebbero dovuto svolgere le loro attività.

Nel testo del disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 e in più parti evidenziato il ruolo importante delle Regioni, in particolare per quanto riguarda l'assetto delle finanze di Province e Comuni. Al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica

le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata, possono adattare, previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, per gli enti del territorio regionale, le regole ed i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni. C'è tuttavia indeterminatezza su come possano concretamente agire le Regioni. Nel disegno di legge è inoltre previsto un assetto differenziato, duale, della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni in base all'ampiezza demografica, che dovrebbe riflettere una diversità nelle funzioni svolte dagli stessi.

Le Regioni dovrebbero occuparsi del coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori. Viene demandato alle Regioni il compito di disegnare schemi concreti di coordinamento e di perequazione di questi Comuni, nel rispetto dei criteri generali fissati dalle norme statali. Le Regioni possono procedere, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Inoltre, per quanto riguarda il coordinamento del sistema tributario, le Regioni possono istituire tributi non solo regionali ma anche locali, e possono determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli enti locali. La rilevanza del ruolo delle Regioni risponde alla teoria del federalismo, anche se ovviamente sono da effettuare accordi interni con meccanismi partecipativi per il rispetto dell'autonomia dei Comuni e per un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici. Tuttavia, dal punto di vista economico sono riscontrabili omogeneità all'interno delle singole Regioni, tali da poter guardare con favore ad un coordinamento concertato regionale. Oltre alle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali che si possono immaginare per le Regioni, sono inoltre da sottolineare le notevoli difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale.

La teoria economica e studi empirici confermano la rilevanza del fattore territoriale nello spiegare come Comuni vicini presentino indicatori di bilancio simili, e quindi possano essere efficacemente coordinati all'interno di una Regione. Così, per quanto riguarda la popolazione residente, si possono cogliere aggregazioni diverse, ma sicuramente le grandi città presentano caratteristiche oggettivamente diverse da quelle degli altri Comuni e in gran parte simili tra loro, e ciò può giustificare la distinzione che si vuole operare tra Comuni minori e non minori.

Con riferimento, infine, al metodo di implementazione della disciplina fiscale a livello locale tramite il Patto di stabilità interno, è stato sottolineato l'uso improprio del termine «patto» per un insieme di regole che sinora, di fatto, viene sostanzialmente imposto dal Governo centrale e non stabilito in condizioni di parità né di consenso reciproco tra i vari enti. I governi locali, infatti, propendono per un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei Paesi a più avanzato stadio di decentramento e che ora dovrebbe essere adottato per la predisposizione del dise-

gno di legge di coordinamento. Da alcune stime econometriche effettuate dall'ISAE su un insieme di Paesi europei emerge, infatti, che regole di bilancio basate su una cooperazione formalizzata tra centro e periferia mostrano un miglior rendimento fiscale.

Una definizione concertata del Patto di stabilità interno, basata su procedure più consensuali, con discussioni in Conferenza unificata e previa approvazione del Consiglio delle autonomie, dovrebbe responsabilizzare maggiormente i livelli decentrati di governo ed aiuterebbe a definire criteri di disciplina fiscale più stabili nel tempo. Ne beneficerebbero la solidità e la credibilità delle manovre di risanamento dell'Esecutivo.

Le ultime considerazioni da noi presentate riguardano la spesa sanitaria pubblica in Italia negli anni 2000: nel 2006 essa rappresentava il 6,7 per cento del PIL, dopo un aumento di circa un punto e mezzo dalla metà degli anni '90, quando la quota di prodotto dedicata alla sanità aveva subito una drastica riduzione, in seguito all'adozione di consistenti misure di correzione. Malgrado la percentuale di spesa rispetto al PIL resti inferiore a quella media europea, questo aumento ha destato grande preoccupazione, anche perché ha coinciso con la fase di applicazione del federalismo in sanità.

Nel periodo 2001-2005 si sono avuti disavanzi anche consistenti, con uno squilibrio complessivo di circa 21 miliardi di euro (poco più di quattro miliardi annui in media, ovvero lo 0,31 per cento del PIL e il 5,1 per cento in finanziamento) e *deficit* più elevati negli ultimi due anni.

In particolare – e siamo alla disgregazione regionale – il Lazio ha accumulato il disavanzo più alto, seguito dalla Campania e dalla Sicilia. Complessivamente, queste tre Regioni, quindi, sono responsabili del 64,4 per cento del disavanzo complessivo. Con l'aggiunta dei disavanzi accumulati, nello stesso periodo, da Sardegna, Piemonte, Abruzzo e Liguria, si arriva ad una quota vicina all'83 per cento del totale. Guardando ora alla distribuzione della spesa per funzioni, nel periodo 2001-2005 si è avuto un importante incremento degli esborsi per beni e altri servizi, altra assistenza convenzionata e accreditata, assistenza integrativa e protesica convenzionata e accreditata e specialistica convenzionata e accreditata, seguiti dalla medicina generale convenzionata e dal personale.

Va tuttavia considerato che, data la diversa incidenza delle funzioni di spesa su quella totale, ben il 48,6 per cento della spesa addizionale è rappresentato da uscite per beni e altri servizi, il 23,5 per cento da quelle per il personale ed il 6,7 per cento per altra assistenza convenzionata e accreditata. Un altro 5,7 per cento dell'incremento è dovuto alla medicina generale convenzionata.

Anche gli aumenti delle diverse componenti di spesa sono distribuiti tra le Regioni in maniera differenziata. L'emergere di situazioni di squilibrio finanziario ha spinto ad introdurre norme sempre più stringenti per la responsabilizzazione finanziaria.

Un passaggio essenziale è stato il riconoscimento del principio della responsabilità di copertura degli sforamenti di spesa a livello di governo (centrale o regionale) che li ha determinati, ribadito con l'accordo dell'8

agosto 2001. Lo stesso accordo, che attribuiva risorse aggiuntive rispetto ai precedenti stanziamenti, negava l'accesso a tali risorse alle Regioni che non fossero in grado di controllare la spesa e presentassero disavanzi privi di copertura.

Un ulteriore rafforzamento del rigore finanziario si è avuto con la legge finanziaria per il 2005 e l'intesa del 23 marzo dello stesso anno, che hanno introdotto, in caso di mancato rispetto del vincolo del pareggio di bilancio, l'obbligo per le Regioni inadempienti di proporre un piano di rientro e raggiungere un accordo con i Ministeri dell'economia e della salute per il perseguimento dell'equilibrio economico. Sono state anche previste forme di affiancamento all'attività di gestione e programmazione da parte dei due Ministeri e dei rappresentanti regionali.

In questi anni, le Regioni hanno rafforzato il processo di ridefinizione dei sistemi sanitari regionali, iniziato alla fine degli anni '90, che ha portato ad una notevole differenziazione. Esse stanno cercando di migliorare le competenze tecnico-amministrative, accrescere la produzione e diffusione di dati e informazioni sul funzionamento del servizio e sui costi dello stesso, diffondere gli strumenti di programmazione e controllo, principalmente per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, ridefinire la struttura dell'offerta sanitaria, reperire nuove risorse. Tuttavia, questi processi si evolvono in maniera diversa nelle varie Regioni.

Per il 2006, il finanziamento del Servizio sanitario nazionale è stato aumentato del 4,3 per cento, mentre la spesa sanitaria è cresciuta del 2,5 per cento rispetto al 2005 e il disavanzo si è attestato a 4.182 milioni di euro (71,5 euro *pro capite*). La spesa sanitaria, in rapporto al PIL, è rimasta sostanzialmente costante. Si è avuto un miglioramento dei conti della sanità, nonostante l'incremento consistente di alcune funzioni di spesa.

Lo squilibrio fra le risorse disponibili per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e la spesa permane tuttavia consistente e concentrato in alcune Regioni, anche se talune di quelle con maggiori disavanzi sembrano aver avviato incisive politiche di contenimento. Infatti, l'85,1 per cento del disavanzo 2006 è dovuto a cinque Regioni (Lazio, Sicilia, Campania, Puglia e Abruzzo), e il 60,4 per cento è concentrato nel Lazio e in Sicilia. Com'è noto, il 5 ottobre 2006 Stato e Regioni hanno siglato l'intesa sul patto per la salute, i cui contenuti sono stati inclusi nella legge finanziaria per l'anno 2007.

Il decreto-legge n. 23 del 2007, che assegna 3 miliardi di euro al ripiano dei disavanzi sanitari pregressi, attribuisce le risorse soltanto alle Regioni che sottoscrivono l'accordo per i piani di rientro del disavanzo. Esso, tuttavia, richiede che siano destinate all'ammortamento del debito accumulato fino al 2005 quote di manovre fiscali già adottate o di tributi erariali o ancora di misure fiscali da attivarsi sul territorio regionale, oltre alle risorse ottenute con l'aumento nella misura massima dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP (aumento che resterà in vigore fino al 2010), e che gli esiti della verifica annuale dei piani di rientro siano trasmessi alla Corte dei conti anche ai fini dell'avvio di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile.

Intanto, sono stati predisposti e approvati dal Governo i piani di rientro dal *deficit* sanitario di Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria e Molise: essi individuano le risorse per l'ammortamento del debito accumulato e i provvedimenti per conseguire l'equilibrio corrente. I piani di rientro, se realizzati, assicureranno una significativa correzione della spesa.

Questione cruciale dunque è la capacità di attuazione della complessa normativa introdotta negli ultimi anni, ovvero l'efficacia del monitoraggio e dei piani di rientro. Resta il fatto che le risorse, ancorché crescenti, rimangono limitate (e questo è causa di tensione tra le Regioni sulla distribuzione delle stesse), soprattutto se s'intende affrontare concretamente la questione, ormai ineludibile, della non autosufficienza.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Majocchi, per la quantità dei dati e la qualità dell'analisi che ci ha fornito. La sua esposizione si è protratta piuttosto a lungo, quindi lo spazio per le domande è molto limitato: mi rivolgo, dunque, ai senatori e ai deputati, invitandoli a formulare domande molto puntuali e brevi, per poter svolgere le successive audizioni odierne nei tempi previsti.

PIRO (*Ulivo*). Se non ho sentito male, professor Majocchi, avete inquadrato il ritmo delle entrate in una prospettiva che, secondo le vostre stime, dovrebbe portare a prevedere un risultato finale di entrate migliore, addirittura più elevato, di quello già preventivato nel DPEF.

MERCURI. Potrebbe, non dovrebbe.

FERRARA (*FI*). Il presidente Majocchi nella sua relazione – precisamente a pagina 13 del testo scritto – sottolinea esplicitamente che una riduzione del *deficit* strutturale programmatico dello 0,5 per cento del PIL richiederebbe uno sforzo notevole ed altresì che, per evitare indesiderabili incrementi del peso del fisco, si attende che si concretizzino gli effetti di razionalizzazione e riqualificazione della spesa.

Comprendo che questa domanda viene rivolta ad un istituto di ricerca, tuttavia mi interesserebbe sapere se, a vostro avviso, sulla scorta delle esperienze realizzate in altri Paesi, tenuto conto della qualità della spesa, della sua costanza e delle difficoltà di intervenire sulla stessa, sia ipotizzabile il conseguimento di un risultato quale quello segnalato, per di più in un termine tutto sommato breve quale quello di un esercizio finanziario ed alla luce di interventi che sono poi quelli già operati negli anni precedenti, ma che non hanno consentito di raggiungere gli obiettivi prefissati.

TECCE (*RC-SE*). Desidero avere solo un ulteriore chiarimento in ordine ad un tema sul quale abbiamo già ampiamente discusso. Mi riferisco nello specifico a quanto riportato alle pagine 11 e 12 del testo scritto della relazione dell'ISAE, nelle quali si fa riferimento alla cosiddetta «manovra lorda» di incremento tendenziale a legislazione vigente e rispetto alla

quale si indica la cifra piuttosto consistente, di circa 11,3 miliardi, per poi parallelamente richiamare il problema della distinzione fra ciò che è stato sottoscritto, le prassi consolidate e l'ipotesi di nuove iniziative. Vorrei avere qualche delucidazione al riguardo e sapere se, rispetto alla entità delle cifre segnalate, ritenete possibile il semplice ricorso a tagli di spesa.

PEGOLO (*RC-SE*). Nelle pagine 12 e 13 del testo scritto dell'ISAE si porta a conclusione un ragionamento, e cioè si sostiene che per poter effettuare le cosiddette spese eventuali, ovvero il terzo gruppo di spese che viene indicato, occorre recuperare nuove risorse, ponendo in tal senso due alternative abbastanza precise, nello specifico la crescita della pressione fiscale e la razionalizzazione della spesa pubblica. Si sottolinea altresì la difficoltà a tutti nota di comprimere la spesa e quindi ci si interroga sulle possibilità effettive di ottenere determinati risultati.

Ciò premesso, esiste però una terza variabile che potrebbe entrare in gioco: mi riferisco alla possibilità che il *trend* relativo alle entrate fiscali sia superiore a quello preventivato.

Nel merito vorrei pertanto sapere se, in base alle vostre ipotesi, ritenete che l'eventuale incremento aggiuntivo delle risorse fiscali possa essere tale da risolvere il dilemma che ponete nelle vostre conclusioni. Per esser più chiari: un possibile incremento superiore alle attuali aspettative potrebbe sciogliere il dubbio tra le due possibili strade da percorrere, rispettivamente rappresentate dall'incremento della pressione fiscale e dalla razionalizzazione della spesa, oppure siete dell'avviso che l'eventuale incremento delle entrate fiscali non sarebbe comunque così significativo da risolvere tale contrapposizione?

DUILIO (*Ulivo*). Vorrei porre una domanda telegrafica riprendendo una questione già segnalata dal presidente Morando, se pur in altra sede, e che si riferisce ad un cespite che non viene mai menzionato e rispetto alla cui valorizzazione evidentemente si ha scarsa fiducia. Mi riferisco al patrimonio, che è un elemento che dovrebbe invece essere considerato, visto anche che stiamo affrontando il tema delle possibili entrate da tutti i punti di vista e che su questo versante mi sembra si sia ormai raschiato il fondo del barile proprio perché siamo tutti consapevoli del livello raggiunto dalla pressione fiscale. Il mancato richiamo al patrimonio riflette un clima a dir poco di sfiducia circa la possibilità di ricavare delle entrate se non nell'immediato, per lo meno nel medio termine, e ciò sia attraverso la valorizzazione dello stesso patrimonio, sia addirittura – in termini più radicali che personalmente non condivido, ma che comunque taluni teorizzano – attraverso un meccanismo di *trade-off* tra patrimonio e reddito. Si ritiene infatti, forse un po' pessimisticamente, che, dato l'elevato livello del debito, non si sia nelle condizioni di operare una sua riduzione in tempi brevi e quindi, visto che siamo eccessivamente patrimonializzati, valga la pena di effettuare questa grande operazione al fine di risolvere il problema del debito e quelli ad esso collegati. Mi piacerebbe avere la vostra opinione a riguardo.

MERCURI. In risposta all'onorevole Piro, direi che l'ipotesi da lui richiamata potrebbe consentire quanto detto, anche se forse è bene essere prudenti e non alimentare speranze in proposito, nella consapevolezza che effettuare delle previsioni sulle entrate risulta sempre molto difficile.

Quanto alla questione posta dal senatore Ferrara in ordine alla possibilità di cogliere concretamente l'obiettivo di una riduzione del *deficit* strutturale programmatico dello 0,5 per cento del PIL, desidero in primo luogo segnalare che a nostro parere non sembra realizzabile ottenere una contrazione del *deficit* dell'1,3 per cento andando ad incidere solo sulla spesa, posto che, in base alla nostra esperienza, ci risulta che alcuni Paesi si siano riusciti ad ottenere risultati dello 0,7 per cento, o dell'ordine degli otto decimi, come nel caso della Germania.

Ciò premesso, lo schema che si intende seguire in questo ragionamento è che, dato l'elevato livello della pressione fiscale, sarebbe auspicabile mantenere la costanza degli interventi di razionalizzazione della spesa, cosa che in genere non avviene, dato che annualmente ad ogni finanziaria si propongono nuovi interventi, mentre sarebbe più opportuno un potenziamento di quelli già esistenti. Si tratta peraltro di grossi interventi, quali l'implementazione della *spending review*. Inoltre, con l'avvio del federalismo dovremmo cominciare a vedere l'applicazione di costi *standard* anche a livello territoriale; si renderà quindi necessario puntare sulla razionalizzazione della spesa.

Da questo punto di vista, è ipotizzabile forse, se non proprio lo 0,5 per cento del PIL di riduzione del *deficit*, comunque uno 0,3 per cento entro il 2008, nell'auspicio che negli anni successivi la razionalizzazione della spesa consenta di procedere senza aumentare la pressione fiscale. Segnalo anche che le eventuali entrate aggiuntive non coprono lo spazio rappresentato da questa differenza, che immaginiamo potrebbero arrivare ad un decimo, mentre in questo caso ci si sta riferendo a grandezze più rilevanti.

MAJOCCHI. Quanto alla questione del patrimonio richiamata dal presidente Duilio, mi limito a segnalare che si tratta di un tema di estrema rilevanza da punto di vista della gestione delle entrate, ma che costituisce una leva difficilmente utilizzabile nel breve periodo. Intendo dire che le manovre di razionalizzazione e di efficientamento dell'uso del patrimonio richiedono interventi consistenti, già tentati nella precedente legislatura con risultati non eccessivamente positivi.

È comunque evidente che in un Paese che ha un così elevato livello di pressione fiscale ed un altrettanto elevato livello del debito e nel quale, a fronte di un attivo così rilevante, si ha una enorme passività, tale attivo debba in qualche modo essere utilizzato.

Dato ormai per accettato il fatto che non si possa procedere ulteriormente ad incrementi della pressione fiscale, occorre quindi avviare sin da subito processi di razionalizzazione della spesa, ma ciò non può produrre grandi risultati nel breve periodo. Ne consegue che, se si intende utilizzare la leva del patrimonio, bisogna però tenere presente che anche in questo

caso i risultati sono di medio periodo, e quindi bisogna cominciare immediatamente a lavorare per ottenere risultati – tengo a ribadirlo – nel medio periodo.

ALBONETTI (RC-SE). Mi scusi, cosa intende per medio periodo?

MAJOCCHI. Credo che un'operazione di legislatura sia di medio periodo.

FERRARA (FI). Non meno di tre anni.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'ISAE per essere qui intervenuti e per il prezioso contributo fornitoci.

Presidenza del Presidente della V Commissione della Camera dei deputati DUILIO

Audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

PRESIDENTE. È ora in programma l'audizione di rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Sono qui presenti, e li ringrazio per la loro disponibilità, il professor Antonio Marzano, presidente, che conosciamo bene e stimiamo da tempo, il dottor Stefano Bruni, il dottor Valerio Gironi, ed il dottor Sandro Tomaro.

Cedo pertanto la parola al presidente Marzano per svolgere un'esposizione introduttiva.

MARZANO. Saluto e ringrazio a mia volta naturalmente i Presidenti delle due Commissioni parlamentari che ci hanno qui convocato, come pure i deputati e i senatori presenti.

Le osservazioni e proposte che mi accingo a riassumere sono state approvate dal CNEL in base all'articolo 10 della legge n. 936 del 1986, che reca norme sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e per la competitività del sistema produttivo nel corso delle riunioni del 4 e 5 luglio 2007. Il relatore su questo documento è il consigliere Giorgio Macciotta, che ha già frequentato in passato gli ambienti del Parlamento.

Il documento è stato approvato dalla Commissione I nella seduta del 5 luglio e dal Comitato di presidenza l'11 luglio scorso.

Il documento – devo avvertire – sarà approvato definitivamente dell'Assemblea del CNEL il prossimo 19 luglio 2007 e, almeno teoricamente, è possibile che l'Assemblea proponga delle modifiche. In tal caso, mi premerò di farle pervenire alle vostre Commissioni.

Come sapete, il CNEL è coinvolto nel processo di formazione del DPEF in due fasi, una previa e una successiva, che è quella di oggi. Noi abbiamo già presentato a suo tempo il documento previo; in ogni caso, ne abbiamo portato un certo numero di copie che mettiamo a disposizione delle Commissioni parlamentari. Voglio ricordare anche che il 26 giugno scorso il CNEL ha approvato un documento di osservazioni e proposte sulla riforma delle procedure del bilancio pubblico nella prospettiva delle parti sociali e dei cittadini, che è stato varato dall'Assemblea il 30 maggio scorso. Questo documento vi è stato sicuramente inoltrato; anche di esso, comunque, ho portato alcune copie perché le acquistiate. Tra il DPEF ed il problema delle procedure di bilancio, secondo il CNEL, vi sono strette relazioni.

Se il Presidente è d'accordo, vi proporrò in questo mio intervento una sintesi esplicativa del documento del CNEL, rimanendo poi a disposizione per domande e approfondimenti. Il CNEL ha espresso una valutazione innanzi tutto sulla coerenza del documento del Governo con il progetto di DPEF che il CNEL secondo legge ha a suo tempo presentato (mi riferisco al documento che ho definito previo), segnalando però una serie di punti sui quali ritiene auspicabile una attenta ed approfondita riflessione.

In particolare, il Governo, mettendo in pratica anche la proposta avanzata dal CNEL in materia di riorganizzazione dei documenti di finanza pubblica e di trasparenza degli andamenti tendenziali dei conti pubblici, indica quali risorse aggiuntive siano necessarie per onorare, a regime, impegni assunti (sono da reperire 4 miliardi di euro circa) per fare fronte a scadenze di leggi di spesa il cui rinnovo è imposto da prassi consolidate da non rimettere in discussione: si tratta di circa 7 miliardi. Il Governo ritiene inoltre indispensabile reperire circa 10 miliardi ulteriori per promuovere politiche di equità e di sviluppo, sulle quali si è registrato un largo consenso sociale e politico. Si tratta di un'impostazione che complessivamente tiene insieme risanamento, equità e sviluppo e che in questo senso risulta coerente con il documento formulato dal CNEL.

Avvertimenti sul disavanzo e sul debito pubblico sono stati già espressi presso di voi nei giorni scorsi dal Governatore della Banca d'Italia e dal Presidente della Corte dei conti. Il Consiglio rileva che una manovra di tale importanza, quale risulta dalle cifre che ho sommariamente ricordato, da perseguire tenendo conto degli obiettivi di risanamento del bilancio e di riduzione del debito, non può essere realizzata tramite incrementi del disavanzo o incrementi della pressione fiscale a carico dei cittadini contribuenti. Questa è una posizione formale espressa dal CNEL: la manovra resa necessaria da quegli impegni o da quelle previsioni di spesa non andrebbe poi realizzata in modo tale da aumentare il disavanzo o la pressione fiscale a carico dei contribuenti.

In quest'ambito, il CNEL ribadisce comunque l'esigenza di procedere, evidenziando i margini di correzione degli andamenti inerziali, ad un'analisi attenta della spesa storica. Per chiarire con parole mie, la valutazione è che non si può più procedere semplicemente ad una correzione del tendenziale, ma appare indispensabile riesaminare lo *stock* delle leggi di spesa, le quali saranno state opportune, necessarie, indispensabili quando furono adottate, ma non è detto che questa indispensabilità sia rimasta invariata nel tempo. Anziché guardare – diciamo così – il flusso di lava che è espresso dal tendenziale, bisogna considerare, secondo noi, il magma dello *stock* delle spese da cui quel tendenziale nasce e chiedersi se siano tutte ancora prioritarie o così importanti come lo erano all'inizio.

Il CNEL suggerisce inoltre, come già evidenziato in uno specifico documento approvato lo scorso 30 maggio, di ricollocare in una corretta sequenza logico-temporale i diversi strumenti nei quali si articola la manovra di finanza pubblica. Il Consiglio raccomanda, in particolare, di basare la nuova manovra sulla preventiva definizione del rendiconto relativo al precedente esercizio e del bilancio di assestamento per l'esercizio in corso.

In tal senso recitano anche le osservazioni e le proposte del CNEL relative alle procedure di bilancio (elaborate dal relatore Macciotta). La migliore organizzazione e trasparenza che deriverebbero da questa nuova impostazione potrebbero contribuire a ricreare quel clima di fiducia che lo stesso DPEF ipotizza, indispensabile per accrescere la domanda interna. Tale clima, ancora oggi, in un rapporto formulato per il Consiglio da primari istituti di ricerca, risulta essere uno dei maggiori freni alla ripresa dell'economia italiana.

Il CNEL, in linea con quanto già indicato nel documento relativo ai criteri per l'impostazione del DPEF, valuta positivamente l'enfasi posta sul ruolo che una rinnovata politica estera dell'Italia può giocare in funzione della ripresa della nostra economia, ma ritiene indispensabile che venga chiarito quale ruolo, in questa rinnovata strategia, debba essere assegnato all'Europa e alle sue scelte istituzionali. Il CNEL ribadisce inoltre l'interesse per l'Italia ad una *governance* complessiva dell'Unione capace di gestire politiche comuni; si tratta del problema che si dibatte in questi giorni a Bruxelles.

Con riferimento all'attuazione del titolo V della Costituzione, il CNEL rileva che l'approvazione del disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 ha aperto un processo che non si prevede semplice e breve. Nel testo approvato esistono alcune incertezze o addirittura ambiguità sia in relazione al rapporto tra i diversi livelli istituzionali (in particolare, tra la titolarità delle competenze assegnate a norma dell'articolo 118, e il loro finanziamento a norma dell'articolo 119 della Costituzione), sia in relazione ai tempi e alle modalità del processo di transizione dalla spesa storica a quella *standard*.

L'esame del quadro istituzionale e della dinamica dei flussi di finanza pubblica contenute nel DPEF e relativi al Mezzogiorno indicano, secondo il Consiglio, l'attenuarsi dell'attenzione per quest'area del Paese.

Pertanto, il CNEL auspica un intervento nella politica meridionalista con risorse nazionali che siano aggiuntive a quelle previste dal quadro comunitario di sostegno 2000-2006. A questo proposito, il CNEL rileva nuovamente, come indicato nel documento di previsione anteriore alla formulazione del DPEF, la necessità di interventi che siano indirizzati allo sviluppo di poche, ma decisive priorità ritenute fondamentali per la questione meridionale. Questa selezione di priorità, sottolinea il Consiglio, renderebbe tra l'altro più accettabile la rimodulazione della spesa storica che il Governo indica come soluzione obbligata per il finanziamento delle nuove iniziative.

Inoltre, una rigorosa selezione di un programma di infrastrutture, materiali e immateriali, un orientamento delle risorse verso la riforma e la modernizzazione della pubblica amministrazione, anche con scelte selettive in materia di politica contrattuale e un forte intervento per la riqualificazione della scuola sono tutti temi che, pur rispettando la priorità del Mezzogiorno, possono contribuire al rilancio dell'economia italiana.

Il CNEL, infine, apprezza il percorso di contrasto all'evasione fiscale che il recente accordo tra Esecutivo e categorie interessate ha consentito di riprendere. Esso auspica altresì che si concluda rapidamente il negoziato, con il riconoscimento della posizione meritoria dei contribuenti onesti, finalizzato alla concreta utilizzazione delle risorse destinate alla spesa sociale ed al miglioramento degli strumenti di gestione di una moderna politica del lavoro tra Governo e parti sociali.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Marzano per la sintetica ma efficace esposizione, a corredo del più approfondito e documentato documento predisposto dal suo istituto, ed invito i colleghi parlamentari che intendano porre domande o richieste di chiarimento a prendere la parola.

PEGOLO (RC-SE). La prima domanda che vorrei porre al presidente Marzano riguarda la politica fiscale. Lei ha sostenuto che, a giudizio del CNEL, non si deve inasprire la pressione fiscale. Le chiedo se ciò debba valere anche per la pressione fiscale sulla rendita. In secondo luogo, mi pare che il CNEL condivida, rispetto al testo del DPEF, la necessità di intervenire per la razionalizzazione della spesa storica.

Vorrei inoltre chiederle se il CNEL individui alcune priorità di intervento in ordine alla riduzione della spesa storica. Infine, apprezzando personalmente anche la sollecitazione ad incrementare le risorse destinate al Mezzogiorno, vorrei chiederle se il CNEL, nei documenti che ha elaborato, ha qualche suggerimento circa le modifiche o le evoluzioni della politica industriale in tale area del Paese.

ALBONETTI (RC-SE). Desidero ringraziare il presidente del CNEL per l'efficacia della sua esposizione. Vorrei porre anch'io tre brevi domande. Rispetto alla necessità che lei segnalava di disporre del rendiconto e quindi dell'assestamento prima di arrivare alla legge finanziaria, vorrei sapere se il CNEL ha dei suggerimenti sul modo in cui perseguire tale

obiettivo. Come lei sa, si tratta di uno degli interrogativi che riguardano anche il Parlamento poiché, con il DPEF e, di conseguenza, la prossima finanziaria, che intendono fare dell'economia di spesa la propria architrave, diventa fondamentale avere gli strumenti per ottenere questo risultato.

Mi ha incuriosito, inoltre, il suo riferimento alla politica estera italiana e ai vantaggi per la nostra economia ad essa connessi. Immagino che lei si riferisse alla politica commerciale (penso quindi alle missioni che il Governo italiano ha compiuto in Cina o in India), oppure il riferimento concerne anche missioni non proprio commerciali, come l'ultimo intervento del nostro Paese in Libano?

Infine, rispetto alla politica per il Mezzogiorno, lei la indica come priorità all'interno dei circa 10 miliardi di euro indicati nel DPEF come possibili risorse per interventi aggiuntivi rispetto alle spese consolidate e agli impegni già assunti, oppure bisogna considerare ulteriori risorse oltre a quelle indicate complessivamente nel DPEF, ossia circa 21 miliardi di euro?

GIACOMONI (FI). Signor Presidente, innanzi tutto desidero ringraziare il professor Antonio Marzano per aver voluto partecipare alla presente audizione.

Scorrendo le osservazioni contenute nel documento redatto dal CNEL, sono rimasto molto colpito da alcuni passaggi: per onorare gli impegni già assunti (quindi, far fronte a scadenze di leggi di spesa) servono 4 miliardi, a tutt'oggi da reperire, più altri 10 miliardi, indispensabili per le politiche di equità e sviluppo; a questi credo vadano aggiunte le risorse necessarie ad abolire lo scalone o a costruire gli scalini.

Quindi, personalmente e politicamente in questo trovo conferma del fatto che il DPEF, purtroppo, sta diventando sempre più non il Documento di programmazione economico-finanziaria, ma di un libro di favole e promesse.

Detto questo, con riferimento all'audizione dei rappresentanti dell'ISAE che ha avuto luogo poco fa, è preoccupante quanto ci è stato riferito dai suoi rappresentanti, ossia – in sintesi – che diventerà inevitabile un aumento o della pressione fiscale o del disavanzo.

Mi rivolgo allora al professor Marzano, come presidente del CNEL e, soprattutto, come economista: se non ricordo male, lei fu tra coloro che idearono all'epoca la clausola di salvaguardia per le pensioni, per cui nella legge Dini in realtà era già previsto un meccanismo automatico per cui le pensioni trovassero un equilibrio all'interno del sistema (clausola che, come lei sa, non è mai stata applicata, tant'è che i coefficienti non sono mai stati rivisti).

La domanda che intendo rivolgerle è, dunque, la seguente: in questo momento vi è qualche suggerimento che potete dare – il CNEL al Parlamento, o lei come economista – per trovare una soluzione che ci consenta veramente di evitare un aumento della pressione fiscale o del disavanzo?

BONFRISCO (*FI*). Signor Presidente, vorrei chiedere al professor Marzano com'è possibile nel Documento di programmazione economico-finanziaria, secondo la valutazione operata dall'ente che egli presiede, conciliare le due grandi linee guida tra contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica ed una minore pressione fiscale (che persino dall'ISAE, audita prima del CNEL, ha valutato come fin troppo elevata in Italia), soprattutto alla luce dei dati resi noti dall'ISTAT in quest'Aula relativamente alla spesa pubblica italiana. Leggo testualmente dal documento consegnatoci dall'ISTAT, in modo da non poter essere fraintesa: «Per la prima volta dopo un decennio, l'anno scorso la spesa pubblica ha superato quota 50 per cento del PIL, attestandosi al 50,5, contro il 48,6 del 2005». Questo ha detto il Presidente dell'ISTAT, evidenziando anche come lo scorso anno, in particolare, la crescita della spesa sia stata del 7,9 per cento e mettendo in rilievo una dinamica ben più accentuata rispetto al 3,6 del 2005.

Il CNEL non solo indica politiche di sviluppo, ma tiene conto anche di altri fattori fondamentali, quali i tanti capitali che concorrono allo sviluppo di un Paese (sviluppo non solo finanziario, ma anche umano e dal punto di vista del lavoro). Come pensa, dunque, che si possano superare i limiti di questo DPEF (che non sto qui a ripetere, dal momento che l'onorevole Giacomoni li ha già messi in evidenza prima di me)? Perché questo DPEF fa così tanta fatica a trovare un minimo di razionalità, persino al proprio interno? Come può il CNEL indicarci una strada per uscire da il velo di ipocrisia che ogni volta accompagna la discussione sul DPEF?

FERRARA (*FI*). Signor Presidente, la Presidenza del professor Marzano ha un significato di un certo peso, suggellato dal fatto che egli, in qualità di Presidente del CNEL, ha svolto una esposizione abbastanza sintetica ed elegante, lasciando poi ai documenti che ci ha consegnato – redatti da un relatore diverso dalla sua persona e indicato dal Consiglio – un carattere di ecumenicità (rispetto al dibattito realizzato dal Consiglio) e di neutralità (rispetto alle situazioni politiche). Non solo, ma il Presidente ha invitato i parlamentari a tener conto del fatto che questa analisi potrebbe subire variazioni.

Egli sicuramente avrà avuto modo, tramite la stampa, di conoscere la sintesi del dibattito svolto e, quindi, le dichiarazioni rilasciate dal governatore Draghi, che ha suscitato una notevole eco, pur non avendo fatto altro che ripetere quanto già sostenuto dal Fondo monetario internazionale, dalla BCE e da altri. Tuttavia, sulla base della grande autorevolezza del professor Draghi, le considerazioni qui svolte dal Governatore della Banca d'Italia hanno rivestito un significato ancor più incisivo nel dibattito che stiamo sviluppando sul Documento di programmazione economico-finanziaria.

Questa premessa era necessaria per formulare la domanda che intendo porre al professor Marzano. Il CNEL non è un organo costituito soltanto dal professor Marzano, ma ha al proprio interno una rappresentanza

molto vasta e ampia, cui tutti riconosciamo una certa onestà intellettuale e capacità di pensiero, oltre che di analizzare temi fondamentali nell'importante sede delle audizioni che hanno luogo presso la Camera ed il Senato in ordine ad un dibattito relevantissimo, com'è – lo ribadisco – quello incentrato sul Documento di programmazione economico-finanziaria.

Poiché il CNEL, in quanto Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, ha il compito di rappresentare il Paese, vorrei cogliere ancor meglio i termini del dibattito che si sta realizzando nel Paese e in un'assise così importante, rispetto a due temi sostanziali. Questi sono il contenimento del disavanzo (e, quindi, la diminuzione dell'indebitamento) e, contemporaneamente, le politiche atte a raggiungere l'obiettivo dell'equilibrio dello sviluppo della domanda e dell'offerta. Mi chiedo se il CNEL oggi ritenga che tale politica sia troppo sviluppata dal lato della crescita della domanda e, quindi, abbia un carattere fortemente espansivo. Mi chiedo, però, anche se non ritenga invece che, per quanto riguarda il versante dello sviluppo e, quindi, della riqualificazione dell'offerta e delle incentivazioni rispetto al sistema di produzione, questa stessa politica non stia zoppicando.

Ho notato, infatti, che il presidente Marzano – così come hanno fatto i rappresentanti dell'ISAE – ha posto particolare attenzione alla capacità di esportazione del nostro Paese. L'ISAE nella sua relazione invita a prestare attenzione al fatto che non è vero che, come succedeva tre anni fa, non abbiamo capacità di esportare: tale capacità sarebbe invece in forte ripresa; le aziende con più di 500 dipendenti che esportano sono nella percentuale di oltre il 60 per cento; quelle che esportano ed hanno meno di 4 addetti sono solo il 2 per cento.

Si colloca in quest'ottica, dunque, anche la domanda del senatore Albonetti se ciò si debba ricondurre ad una capacità intrinseca dell'Italia, ad una migliorata qualificazione del prodotto, o a quanto è stato realizzato nel passato e che bisogna cogliere. A questo punto, è bene concentrarsi maggiormente nello sviluppo della qualità dell'offerta e, quindi, nell'esportazione, o invece nel produrre una manovra espansiva che, quanto alla necessità di risorse, non potendosi aumentare la pressione fiscale, deve necessariamente concentrarsi in buona parte in un taglio orizzontale delle spese ministeriali? Quindi, a questo punto, ci si deve orientare verso una riduzione della spesa pubblica che non va soltanto nella direzione della ricerca di efficienza, perché in questo caso dovrebbe essere accompagnata da altre minori manovre espansive di politica economica?

PIRO (*Ulivo*). Signor Presidente, svolgerò in primo luogo una considerazione per poi porre una domanda. Dalla esposizione del professor Marzano mi sembra di aver compreso – e per maggior sicurezza ho riletto la anche la nota che ci è stata consegnata – che il CNEL abbia espresso un giudizio tutto sommato positivo sul ripristino della costruzione del tendenziale a politiche invariate, linea che da decenni non veniva più seguita nel nostro Paese. Tale elemento peraltro si inserisce nella più complessiva operazione che il Governo e, per altri versi, il Parlamento stanno cercando

di attuare e che attiene alla riforma complessiva degli strumenti di bilancio, ivi compresi il Documento di programmazione economico-finanziaria e la stessa legge finanziaria.

Si tratta di un aspetto che credo meriti di essere sottolineato perché la costruzione del tendenziale a politiche invariate rappresenta una operazione di verità e trasparenza innanzitutto nei confronti del Paese. Il Governo, infatti, non si è nascosto dietro il tendenziale a legislazione vigente, ma ha messo in campo nei loro esatti connotati, anche al limite della quantificazione, tutti i problemi che abbiamo di fronte.

Analoga condivisione mi sembra sia stata manifestata rispetto all'impostazione del DPEF per quanto riguarda alcune linee di intervento del Governo. Il professor Marzano ha sottolineato l'idea sottesa al suddetto Documento, che peraltro credo coincida con quella che ormai da un anno e mezzo sta cercando di mettere in circolo soprattutto il ministro dell'economia e delle finanze Padoa-Schioppa, secondo cui la prima grande operazione azione da attuare nel nostro Paese è un riesame della politica della spesa nei suoi fondamenti, aggredendone i nodi ma contestualmente anche il suo consolidato storico. Ciò naturalmente comporta una revisione normativa e procedurale, operazioni complesse che non sono mai state fatte e che, ovviamente, non possono che produrre risultati in un tempo medio, nell'arco di una legislatura, ammesso che la presente abbia modo di giungere al suo termine naturale.

Mi sembrava importante svolgere questa breve considerazione, perché anche questa sera ho ascoltato affermazioni che, a mio avviso, tralasciano alcuni elementi fondamentali. Certamente c'è da discutere su quale potrà essere il risultato di questa operazione, ma personalmente ritengo che ci siano margini molto importanti di recupero sotto questo profilo.

La domanda che intendo porre mi è stata invece sollecitata da un passaggio, purtroppo rapidissimo, sulla questione del Mezzogiorno. Nel merito ho molto apprezzato che il professor Marzano abbia sottolineato che quella del Mezzogiorno costituisce una priorità innanzi tutto del Paese, rappresentando una priorità dello sviluppo italiano, che non può effettivamente realizzarsi senza uno sviluppo del Meridione. La domanda riguarda i fondi comunitari. Al riguardo il professor Marzano ha accennato ad Agenda 2000 e ai programmi futuri, rispetto ai quali mi sembra che egli abbia espresso due critiche che riguardano, da un lato, l'eccessiva dispersione, o meglio la scarsa concentrazione, della spesa, che impedisce di impegnare quest'ultima sugli effettivi fattori di sviluppo, e, dall'altro, il rischio che i fondi comunitari finiscano – come a mio avviso è accaduto fino ad oggi, ma auspico non avvenga più in futuro – per sostituire l'intervento ordinario.

PRESIDENTE. Desidero anch'io porre una domanda telegrafica al professor Marzano, che nell'ambito delle indicazioni terapeutiche considerate necessarie per affrontare il problema della riduzione della spesa ha utilizzato la metafora della lava e del magma, affermando che bisogna intervenire sul magma, quindi cercare di analizzare la spesa storica, per ri-

salire poi alla sua scaturigine, indicazione che condividiamo, ma che verosimilmente non produce risultati nell'immediato.

Il professor Marzano ha anche accennato alla esigenza di una modernizzazione della pubblica amministrazione.

Quello della riforma e dell'ammodernamento della pubblica amministrazione finalizzati all'ottenimento dei migliori risultati con economie di spesa è un tema che ricorre ormai in tutte le discussioni, tanto da far parte ormai della cultura del nostro Paese. Qualche risultato in tale direzione è stato anche ottenuto, ma la questione rimane di tutta evidenza. Considerate le caratteristiche di organo costituzionale del CNEL, mi interesserebbe sapere se al suo interno esista strutturalmente una qualche esperienza di confronto, che possa dare conto dei risultati raggiunti in questo ambito e che abbia un valore concreto e simbolico al tempo stesso, oppure se si abbia l'intenzione di condurre una riflessione in materia, approfittando del fatto che vengono messi a confronto i diversi protagonisti. Quindi, è del tutto auspicabile che in tale sede possa avere luogo un approfondimento che prelude all'auspicabile risultato che su questo versante inseguiamo da tempo. Ripeto, al di là del fatto che il tema della riforma della pubblica amministrazione da tutti evocato è diventato quasi retorico, tanto da far pensare alla mitica araba fenice – «che ci sia ciascun lo dice, dove sia nessun lo sa» – gradiremmo che il professor Marzano, sulla base della sua esperienza, ci fornisse qualche notazione al riguardo.

MARZANO. Rispondo volentieri alle domande che sono state poste. In via preliminare desidero precisare che in alcuni casi le mie risposte saranno a titolo personale, considerato che l'assemblea del CNEL non si è pronunciata su alcune delle questioni sollevate; in tal caso peseranno le mie valutazioni di economista.

Non aumentare la pressione fiscale rientra nelle indicazioni del CNEL (e quindi non corrisponde solo ad una mia opinione) perché il livello raggiunto è già molto elevato. Così pure non si possono aumentare i disavanzi perché ciò creerebbe problemi sul fronte dell'aumento ulteriore del debito pubblico e quindi difficoltà rispetto ai parametri stabiliti dall'Unione europea.

A questo proposito, in risposta all'onorevole Pegolo che ha chiesto se tale discorso valga anche per quanto riguarda il trattamento fiscale delle rendite, tengo a precisare che l'affermazione secondo cui non può aumentare la pressione fiscale si riferisce alla cifra complessiva della pressione fiscale. Qualcuno potrebbe pensare che si potrebbe aumentare la pressione fiscale su alcune voci e ridurla su altre, in modo che la pressione rimanga immutata, ma in questo caso si tratterebbe di una scelta di carattere strettamente politico. Quello che posso dire sul piano metodologico è che bisognerebbe comunque chiedersi se quella rendita a cui ha fatto riferimento l'onorevole Pegolo è una rendita ingiustificata, per esempio di natura monopolistica, che deriva da un monopolio naturale. Infatti, spesso anche una rendita ha un suo motivo di essere. Tanto per fare un esempio, la rendita proveniente da attività finanziarie costituisce un incentivo al risparmio e

all'investimento in quella determinata attività. Pertanto, prima di andare ad incidere su questo piano, bisogna sempre chiedersi quali effetti ne possono provenire. Personalmente sono del parere che, salvo il caso del monopolio, non esista un prezzo o un reddito in generale che non abbia un suo motivo di essere; quindi ribadisco che bisogna sempre chiedersi quali effetti potrebbero derivare da un determinato intervento

Quanto alla spesa storica, tema sollevato da ultimo dal presidente Duilio, si pone da una parte una questione di metodo e dall'altra la necessità di effettuare un'analisi specifica. La questione di metodo che in proposito ha voluto sollevare il CNEL è sostanzialmente la seguente: per molto tempo i Governi che si sono susseguiti hanno operato sul tendenziale (criterio peraltro seguito anche da altri Governi, compreso quello inglese), stabilendo, ad esempio, che la spesa non potesse aumentare più del 2 per cento, anche se va osservato che questa tipologia di interventi si è quasi sempre rivelata inefficace perché non si è riusciti a rispettare il limite che ci si era posto. Ciò nonostante si tratta di un criterio metodologicamente corretto. Allora, possiamo porre l'attenzione solo su come sta tendenzialmente andando la spesa, senza chiederci da che cosa nasce o come è composta? Sono tutte variazioni importanti e prioritarie? Fermanoci sul tendenziale il rischio è trascurare un grosso problema, se cioè le fonti del tendenziale debbano rimanere quali sono o non si debba rivisitarle. Credo che il problema si sia posto anche al Ministero dell'economia e delle finanze, ma il CNEL intende approfondirlo. Non abbiamo casi specifici da indicare a titolo di esempio, però sentiamo molto il problema e intendiamo affrontarlo, per quanto ci è consentito di fare, nella commissione per la politica economica e per la competitività del sistema produttivo. Ricordo, tra l'altro, che ci sono alcuni commi dell'ultima legge finanziaria che prevedono una simile ipotesi.

Per quanto concerne il Mezzogiorno e le politiche industriali, rispondo a titolo personale. C'è dispersione nell'uso delle risorse per il Meridione e anche questo in un certo senso si collega a quanto dicevo prima: molti degli interventi sono contenuti in leggi che si sono susseguite nel tempo, ma vogliamo vedere se sono tutti interventi efficaci o se piuttosto non sia meglio rivederli o accorparli? Una modifica importante credo sia stata quella che io stesso a suo tempo promossi in una diversa veste, quella cioè di passare dal finanziamento a fondo perduto al finanziamento a tasso agevolato, che tende ad assicurare una maggiore selezione nell'uso delle risorse rispetto al fondo perduto.

Personalmente vorrei segnalarvi un'opportunità in questo senso. È collaudata l'efficacia dei fondi di garanzia fidi: ci sono pochi *default* e si aiutano molto le imprese. Se una parte delle risorse destinate agli incentivi *tout court* potesse essere destinata ai fondi di garanzia fidi, attribuendo magari una particolare posizione alle imprese del Sud, alle imprese di minore dimensione che vogliono crescere e alle imprese innovative (nella cultura bancaria tradizionale, infatti, l'impresa innovativa è considerata particolarmente rischiosa, il che poi non è detto che sia, magari il problema è frammentare il rischio fra l'universo delle imprese), forse si razio-

nalizzerebbe il processo. Tuttavia è vero quello che si diceva prima, cioè che abbiamo la sensazione che ci sia stato un effetto sostitutivo con i fondi comunitari.

Il senatore Albonetti ha richiamato l'attenzione sulle procedure di bilancio: secondo me si tratta di un passaggio fondamentale. Desidero informarvi – è un dato, tra l'altro, noto alla cronaca – che rappresentanti del CNEL si sono recati dal Presidente della Repubblica, che è molto sensibile al problema delle procedure di bilancio e che si è rivelato un conoscitore davvero attento di tali procedure. Ebbene, si è convenuto sull'opportunità di ritornare un po' a quell'*iter* a cui accennavo e che è descritto in modo compiuto in uno degli schemi che ho depositato. Mi rendo conto, peraltro, che è inevitabile un regime transitorio dalla situazione attuale a quella che abbiamo definito ottimale. Proprio per questo, però, si deve cominciare subito.

La politica estera italiana è in realtà un coacervo di cose. Vi sono Paesi nei quali, quando c'è una delegazione di imprese e di imprenditori, il Governo gradisce in qualche modo il proprio suggello. Ciò in genere non è necessario nei Paesi occidentali, ma è una prassi diffusa nei Paesi mediorientali. Ebbene, anche questa è politica estera. Della politica estera fa parte anche la politica europea. Nel precedente documento avevamo espresso qualche perplessità sul fatto che le politiche dei tassi d'interesse a livello europeo non hanno gli stessi effetti su tutti i Paesi dell'euro. Gli economisti dicono che quella europea non è un'area monetaria ottimale o omogenea ed è evidente che un Paese che ha un maggiore debito pubblico è sottoposto ad uno stress maggiore quando aumentano i tassi d'interesse, perché ciò ha un effetto moltiplicativo. Anche questo problema andrebbe affrontato, come pure andrebbe posto l'interrogativo: la priorità esclusiva che è stata data all'inflazione – per cui la banca centrale nazionale non può che seguire la Banca centrale europea – è da condividere comunque?

L'onorevole Giacomoni ha ricordato le cifre relative alle spese inevitabili ma non ancora definite (si stima che possano essere pari a 21 miliardi); poiché il CNEL si è espresso chiaramente, auspicando che tali cifre non comportino un aumento né della pressione fiscale né del disavanzo, l'onorevole Giacomoni ha chiesto che cosa si può fare per evitare queste due conseguenze. È il Parlamento che dispone degli strumenti. Ribadendo che in questo momento sto parlando a titolo personale, con un ordine del giorno, per esempio, le Camere potrebbero impegnare il Governo a non produrre questi esiti, a non far gravare sul bilancio o sulla pressione fiscale gli oneri che si potrebbero prospettare. Ciò comporta sicuramente la lotta all'evasione fiscale, ma anche un'analisi attenta della spesa. Questi sono gli strumenti. Naturalmente sono poi i parlamentari, maggioranza e opposizione, che devono chiedersi quale sia la via più opportuna, se condividono questa preoccupazione.

Il problema della spesa pubblica è stato rievocato anche dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei conti: è lì che si deve in qualche modo operare, ripeto, anche guardando allo *stock*, a quello che prima ho definito «magma». Non si producono effetti immediati? Certo, ci vuole del tempo,

però ancora una volta mi permetto di segnalarvi che quanto più è discussa l'immediatezza di un intervento tanto più è necessario avviarlo, perché bisogna evitare che la non immediatezza degli effetti si converta in inerzia. Secondo il CNEL è molto importante andare a vedere da cosa nasce la spesa pubblica e capire se certe cifre sono ancora giustificate.

Senatore Ferrara, il CNEL è l'unico luogo in Italia in cui quotidianamente si incontrano le parti sociali nelle loro varie componenti, che sono, come sapete, i datori di lavoro, i sindacati e da ultimo anche il terzo settore. Non conosco un altro luogo in Italia in cui le parti sociali si guardano in faccia, discutono e cercano soluzioni possibilmente concordate, anche se qualche volta non ci si riesce. Il Parlamento è sovrano e il voto è la base della democrazia, ma tra un voto e l'altro le cose cambiano nel Paese e chi è più vicino al cambiamento e se ne accorge di più probabilmente sono proprio le imprese e i sindacati. In questo senso desidero sottolineare il ruolo del CNEL. Naturalmente le prese di posizione che nascono dal confronto tra le parti sociali qualche volta possono non portare ad un accordo.

Il senatore Ferrara ha fatto riferimento al cosiddetto «tesoretto», anche se dal mio punto di vista tale espressione è piuttosto infelice. Ci si è chiesti – ed anche la stampa lo ha fatto – se davvero esista. Personalmente non ricordo un solo Ministro del tesoro che abbia detto di avere ulteriori risorse da utilizzare; ricordo piuttosto Ministri del tesoro che hanno affermato il contrario. Se il Ministro dichiara che vi sono risorse rinvenienti, allora è possibile che esistano, ma non credo che sia questo il problema. Il vero dibattito riguarda l'uso di tali risorse. Di qui le diverse posizioni ascoltate in questi giorni. Si è detto che, se è vero che vi sono risorse rinvenienti non previste, è anche vero che esiste un debito e quindi l'uso delle risorse dovrebbe essere volto prioritariamente a ridurre tale debito. Ciò non riguarda la possibile esistenza delle risorse, bensì il loro uso. Su questo punto immagino che ognuno si sia espresso nelle varie audizioni.

Per quanto riguarda la politica della domanda, da economista vorrei ricordare che Keynes ipotizzava che l'economia fosse chiusa agli scambi con l'estero, che non ci fossero importazioni ed esportazioni o, quanto meno, che ci fosse una barriera ad isolare l'economia nazionale da quelle estere. Se ciò fosse vero, basterebbe perseguire una politica della domanda per indurre un aumento delle spese delle famiglie e delle imprese. Se però l'economia non è chiusa agli scambi con l'estero – e mi permetto di ricordare che oggi si parla di globalizzazione, che è esattamente l'opposto di chiusura – non è detto che una politica di sostegno della domanda porti automaticamente a un aumento del PIL o a un tasso di sviluppo maggiore. Ciò sarebbe possibile solo al verificarsi di una condizione: la competitività dell'economia. Tale fattore però, ove mancasse, non sarebbe più recuperabile con l'attivazione del cambio. Ogni politica della domanda – credo che tale avvertimento sia contenuto nel documento del CNEL – non può che accompagnarsi a una politica dell'offerta, intendendo per tale una politica della competitività, altrimenti un aumento della domanda rischia di tra-

dursi in maggiori importazioni, determinando l'aumento del PIL degli altri Paesi piuttosto che dell'economia interna. Questo è il punto sulle politiche della domanda. Se il Paese è esposto alla concorrenza internazionale deve essere competitivo per perseguire una politica della domanda. Se, ad esempio, si pratica una politica di sostituzione delle automobili invecchiate attraverso gli incentivi alla rottamazione, l'impresa nazionale deve essere competitiva, offrendo i modelli che il mercato chiede, altrimenti si finisce per aiutare le imprese estere. Quindi, la politica della domanda non può più essere dissociata da una politica della competitività, altrimenti diventa una politica di disavanzi commerciali.

Vorrei aggiungere qualcosa sulla modernizzazione e sul miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione. È vero che se ne parla molto, ma poi in concreto non si fa molto. Non so se avete ricevuto la relazione del presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici Luigi Giampaolino. In tale relazione vi è un passaggio che mi ha molto colpito. In sostanza, se posso riassumerlo correndo il rischio di non essere preciso, gli acquisti della pubblica amministrazione e le commesse di lavori pubblici vengono praticati a prezzi molto diversi gli uni dagli altri. Spesso si fa ricorso a gare molto limitate nell'importo. L'idea è che se, invece, vi fosse una razionalizzazione nei prezzi praticati alla pubblica amministrazione e un tipo di bando non così limitato da non eccitare la concorrenza di imprese interessate, ma di dimensioni più adeguate, si potrebbero risparmiare molte risorse (se non erro, l'Autorità ha indicato l'1,5 per cento).

PIRO (*Ulivo*). Poi si lamentano le piccole e medie imprese.

MARZANO. È possibile. Però bisogna considerare i due aspetti insieme. Né va dimenticato che l'impresa che vince la gara d'appalto spesso subappalta i lavori a imprese più piccole, che quindi vengono ugualmente coinvolte.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente del CNEL e i suoi collaboratori per il contributo offerto ai nostri lavori.

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI)

PRESIDENTE. I lavori proseguono con l'audizione del segretario generale della Conferenza dei rettori delle università italiane, professor Mancini, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

MANCINI. Signor Presidente, onorevoli membri delle Commissioni, la Conferenza dei rettori desidera in primo luogo ringraziare le Camere per la sensibilità dimostrata nell'invitarci ancora una volta ad esporre la nostra relazione sul DPEF. Cercherò di richiamare la vostra attenzione

su pochi punti della parte del DPEF 2008-2011 relativa al mondo universitario e a della ricerca.

Anche a nome della Conferenza dei rettori vorrei sottolineare che abbiamo apprezzato moltissimo il fatto che a tali problemi sia stata dedicata una sezione specifica all'interno di un Documento così importante per le prospettive di crescita del Paese. Lo abbiamo apprezzato ancor più perché l'ultimo DPEF conteneva sì dei cenni in merito all'università e alla ricerca, ma non riservava a tali questioni una sezione specifica. Evidentemente il problema è molto sentito dal Governo e non possiamo che apprezzarlo.

Le università si rendono perfettamente conto del momento difficile che sta attraversando il Paese ed hanno affrontato assieme a tanti altri comparti del settore pubblico difficoltà e sacrifici, anche durante l'esercizio finanziario 2007. Esse sono sempre pronte a fare la propria parte all'interno di giusti e legittimi sacrifici per risanare le finanze pubbliche. Non posso però non attirare la vostra attenzione su alcuni punti critici, che illustrerò molto rapidamente seguendo il documento del DPEF.

Innanzitutto apprezziamo il fatto che nel Documento di programmazione economico-finanziaria si inauguri, per così dire, il discorso su università e ricerca ricordando le cifre a livello europeo; anche l'Italia dovrebbe allinearsi agli investimenti compiuti nel campo della ricerca e della formazione dagli altri Paesi protagonisti della competizione europea.

Vorrei ricordare che l'università, per quanto possibile, ha fatto la propria parte, come dimostrano alcune cifre. Negli ultimi vent'anni il sistema universitario ha pressoché raddoppiato il numero degli immatricolati tra i diciannovenni, che è passato dal 26 per cento del 1985 al 58 per cento del 2005 (sono dati pubblicati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario poco più di un anno fa). Sta prendendo avvio un'ulteriore, difficile riforma della didattica (il cosiddetto «3+2», nella nuova versione prevista dal decreto ministeriale n. 270 del 2004, i cui decreti applicativi sono usciti i primi di luglio) e si stanno anche affrontando le difficili problematiche del piano triennale 2007-2009, in corso di registrazione presso la Corte dei conti. Insomma, l'università sta cercando di fare il proprio dovere adempiendo alla propria missione nei confronti del Paese.

Abbiamo appuntato la nostra attenzione su un passo del DPEF per noi particolarmente significativo, nel quale si accenna in modo esplicito alla necessità di portare gli investimenti nella formazione universitaria dall'attuale 0,88 per cento ad almeno l'1,2 per cento rispetto al PIL, compatibilmente con i vincoli finanziari. Auspichiamo che ciò venga fatto nei tempi più rapidi possibili e ci aspettiamo un segnale in questo senso a partire dalla prossima legge finanziaria. Come sapete, infatti, nella precedente finanziaria anche il comparto dell'università ha subito una serie di tagli lineari particolarmente pesanti, parte dei quali è rientrata grazie al decreto-legge n. 81 del 2 luglio scorso, che ha previsto, fra l'altro, cosa che abbiamo apprezzato, il «disaccantonamento» del cosiddetto stanziamento della legge Bersani. Ci aspettiamo che tale «disaccantonamento»

non valga soltanto per l'esercizio in corso, ma anche per i restanti due anni del triennio, così come previsto dall'articolo 22 della legge n. 248 del 2006. Il ministro Mussi ci ha risposto che si tratta di cosa ovvia; non è stato esplicitato all'interno del decreto-legge perché non si poteva fare da un punto di vista normativo, ma ci aspettiamo che questo impegno sia mantenuto anche per i due restanti anni del triennio (cioè, lo ribadisco, «disaccantonamento» sia per il 2008 sia per il 2009 per quanto riguarda i consumi intermedi).

In merito alle risorse, il DPEF contiene la segnalazione di una serie di adempimenti a cui il sistema universitario deve adempiere a fronte di un auspicabile incremento delle dotazioni. Come sapete, parte di tali adempimenti di fatto è già in essere, grazie al varo di una serie di provvedimenti che il ministro Mussi ha definito «pacchetto serietà», primo fra tutti quello riguardante l'Agenzia di valutazione dell'università e della ricerca (ANVUR). Siamo pronti a far sì che i nuovi investimenti siano legati il più possibile ad una corretta, trasparente ed incisiva valutazione. L'Agenzia dovrebbe essere varata nella seconda metà di quest'anno; ci aspettiamo che tale varo significhi anche che le risorse vengano ripartite, come auspica il DPEF, anche – non esclusivamente – in quote di tipo incentivante e disincentivante.

Un punto particolarmente delicato, cui abbiamo fatto cenno all'interno del nostro documento di commento al DPEF, è relativo alle spese per stipendi. Come sapete, il quadro normativo attuale, a partire dall'articolo 19 della legge n. 488 del 1999, prevede che siano a carico dell'università tutti gli oneri per stipendi del personale, sia di quello contrattualizzato (cioè tecnico-amministrativo) sia di quello docente, che ha una doppia indicizzazione, quella relativa allo stato giuridico (quindi le classi biennali) e quella relativa al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cioè agli incrementi per atto normativo, secondo gli indici ISTAT. Queste cifre sono a carico delle università: è evidente che se queste non hanno un corrispettivo in ingresso all'interno dei propri bilanci rischiano, come hanno fatto quest'anno, di andare in bancarotta più o meno nell'arco di un paio d'anni. Ci aspettiamo quindi che questo delicato aspetto sia preso in seria considerazione dal Governo. Nella fattispecie, abbiamo manifestato la speranza – tra l'altro direttamente al Presidente del Consiglio – che si apra un tavolo per ragionare proprio sulle spese stipendiali; vorremmo che questa problematica fosse tenuta in considerazione già a partire dalla prossima legge finanziaria.

Guardiamo con estremo favore agli accenni contenuti nel DPEF sul VII Programma Quadro europeo; naturalmente ci aspettiamo anche una collaborazione degli enti locali, soprattutto delle Regioni, in cofinanziamento con il sistema universitario, ai fini di un miglioramento dell'offerta di ricerca e della competitività.

Ci rendiamo conto che ricerca significa anche ricercatori. Il sistema universitario, quindi, si attende un piano di reclutamento sostanzioso nei confronti delle giovani menti e dei ricercatori e che quindi siano incrementate le risorse già stanziare sugli esercizi 2007, 2008 e 2009 per age-

volare un ringiovanimento sostanziale delle nostre energie nel settore della ricerca.

Desidero ricordare un ultimo punto, con riferimento ad una cifra a mio avviso indicativa. Occorre tener presente che il sistema universitario nel suo complesso, includendo anche le università non statali, ha compiuto un serio sforzo per tentare di allentare la propria dipendenza dal finanziamento pubblico. Questo è un dato confortante: nel quadriennio 2001-2004 siamo passati dal 67 al 63 per cento (quindi, con una media assolutamente in linea con gli altri Paesi europei) per quello che riguarda il finanziamento pubblico. Anche su tale versante ci rendiamo conto che le università devono darsi da fare. In tal senso, ci aspettiamo provvedimenti che possano accompagnare il rapporto con il comparto industriale, con la ricerca e con il trasferimento tecnologico, come lo sgravio fiscale per investimenti nella ricerca o un sostanziale alleggerimento dell'IRAP per le borse di studio.

FERRARA (FI). Signor Presidente, il documento che illustra la posizione della Conferenza dei rettori delle università italiane è piuttosto preciso e puntuale e avrei anche potuto evitare di intervenire. Tuttavia una delle ultime affermazioni del professor Mancini mi sollecita a farlo.

Pur non svolgendosi l'audizione presso la Commissione pubblica istruzione, non posso fare a meno di rimarcare che il professore da ultimo ha citato un dato relativo alla percentuale di finanziamento pubblico. Mi interesserebbe sapere se tra i finanziamenti non statali rientrano anche quelli degli enti locali, ovvero di Regioni, Comuni e Province. In tal caso, la proliferazione di poli accademici cui abbiamo assistito troverebbe in sé una giustificazione, oltre a stimolare una domanda circa la necessità che ciò avvenga.

Per parlare di situazioni che conosco da vicino, quando in Sicilia nascono i poli accademici di Agrigento, Trapani ed Enna, in cui vengono garantiti solo alcuni insegnamenti e che si vanno ad aggiungere a quello di Palermo, ciò avviene con il parere favorevole della CRUI. Successivamente, una volta istituiti, questi poli decentrati hanno necessità di finanziamenti che vengono richiesti per vari motivi, sociali, occupazionali e quant'altro, alle Province di Agrigento, Trapani o Caltanissetta. A questo punto tutto sfugge a una concreta necessità programmatica dell'istruzione di ultimo grado, provocando una disattenzione della politica rispetto alle richieste.

In tale contesto si innesta anche il vecchio problema del numero di ricercatori assolutamente inadeguato rispetto alle effettive esigenze. Tanto per fare un esempio concreto, ricordo che nell'ambito di una finanziaria di qualche anno fa (quella per il 2005) si svolse un approfondito dibattito, che non ebbe un grosso rilievo esterno, sulla mancata assunzione di alcuni ricercatori il cui concorso era stato già espletato. In proposito va ricordato che le università indicano i concorsi sulla base delle loro disponibilità, richiedendo in tal senso anche il parere della CRUI, dopo di che, una volta effettuato il concorso, si scopre che non ci sono più fondi, perché nel frat-

tempo sono stati utilizzati in virtù dell'autonomia. Quindi i ricercatori non vengono assunti. È un problema che si protrae da tempo, sempre con la stessa conclusione: che non ci sono le risorse per assumere i ricercatori nonostante abbiano già superato regolari concorsi. A fronte di ciò, parallelamente, proliferano le cattedre ed esistono corsi universitari frequentati da un paio studenti. In sostanza, da un lato si assiste alla proliferazione di poli accademici e di cattedre e, dall'altro, alla costante inadeguatezza del numero dei ricercatori.

Pertanto, oltre ai chiarimenti sui finanziamenti, mi piacerebbe avere qualche delucidazione anche sui ricercatori. In particolare, i ricercatori cui si fa riferimento sono destinati alla ricerca o alla didattica? Questo è un aspetto che necessita assolutamente di un chiarimento, in assenza del quale potremo continuare a predisporre tutti i DPEF o le linee guida in materia di politica economica e di ricerca che vogliamo, sentire tutti i rettori, senza però ottenere mai certezze sull'argomento, perché la conclusione sarà che c'è bisogno di tanti soldi per assumere tante persone. Invece la politica avrebbe bisogno di proposte più attive, che vadano oltre la semplice richiesta di risorse. Anche perché poi, professor Mancini, il cosiddetto «pacchetto serietà», come credo lei sappia, finisce dove comincia l'autonomia delle università e questo costituisce un discrimine ed è immagino anche la ragione per cui state esaminando tale pacchetto, considerato che un'università potrebbe anche trovarsi nell'impossibilità di ricevere un giudizio di efficienza. Infatti, se è vero che le nostre università ricevono meno risorse, è altrettanto vero che anche i pochi soldi di cui disponiamo non danno gli stessi risultati che proporzionalmente con altri sistemi si potrebbero raggiungere.

In conclusione, oltre alla richiesta di fondi, ritengo sarebbe bene avere da parte vostra un'azione propositiva, di collaborazione e di coinvolgimento oltre quello che purtroppo non si è registrato negli anni passati.

LEGNINI (*Ulivo*). Ho ascoltato con piacere le considerazioni, le valutazioni e i giudizi espressi dal professor Mancini, ivi compreso l'apprezzamento per le misure concrete che sono state predisposte, di cui alcune già adottate, altre soltanto ipotizzate nel DPEF. Tale soddisfazione è dovuta soprattutto al fatto che ciò avviene dopo un anno di tensione tra il mondo universitario e il Governo a causa delle politiche finanziarie che si è stati costretti ad adottare. È proprio in tale ambito che vorrei collocare la mia domanda.

Lei, professor Mancini, nella sua esposizione ha sostenuto che il «disaccantonamento», ovvero l'eliminazione della decurtazione contenuta nel decreto Bersani, ridà ossigeno alle risorse destinate all'università così come altre misure. Immagino che tutti ricordino la dura presa di posizione dei rettori delle università italiane nei confronti del Governo durante il varo della scorsa legge finanziaria, allorquando si levò una denuncia molto forte rispetto ad alcuni provvedimenti in essa contenuti. Ebbene, il rigore delle misure adottate nell'ultimo anno in che cosa ha inciso nell'università? In termini di contrazione delle spese indispensabili? Ha determinato

l'impossibilità di portare avanti programmi o progetti già deliberati o preventivati? Quali sono state in concreto le conseguenze che avete subito?

Altra domanda. Come è stata valutata in genere dall'università e in particolare dalla CRUI la misura contenuta nella finanziaria dell'anno passato, sempre finalizzata al contenimento della spesa, che bloccava l'attivazione di nuove facoltà? Ritenete che abbia comportato e comporti il venir meno di opportunità significative per il vostro settore?

VENTURA (*Ulivo*). Nel corso di un'audizione a proposito dei finanziamenti destinati alle università il ministro Padoa-Schioppa ha affermato che, sul complesso degli atenei, solo dieci presentano minori sofferenze finanziarie, in un quadro di maggiore efficienza e di livello formativo sicuramente non inferiore a quello di università con bilanci e disponibilità di spesa più elevati. Vorrei sapere se questo dato, a vostro avviso, corrisponde alla realtà e, in caso affermativo, in che modo i suddetti atenei riescono ad ottenere questi risultati sul piano della gestione e del funzionamento con spese più contenute. Se ciò, ad esempio, è dovuto ad una situazione di maggiore concentrazione delle risorse e ad una maggiore frequenza di alcune facoltà. È infatti del tutto evidente che, dal punto di vista delle presenze, anche nell'ambito delle università storiche, quindi non solo quelle che sono sorte nell'ultimo periodo, vi sono facoltà scientifiche con corsi seguiti da pochissimi studenti.

Probabilmente – ed è la seconda domanda – in alcuni casi il ruolo di coordinamento a livello regionale potrebbe accompagnarsi ad un maggiore coinvolgimento, anche in termini di contributi che vadano oltre quelli statali, per rendere più efficiente il sistema. Occorrerebbe poi uno sforzo per favorire una maggiore vicinanza alle esigenze del territorio, che non è sempre una responsabilità delle università, beninteso, ma dipende anche dalle caratteristiche del nostro sistema produttivo sul piano della ricerca. So bene, infatti, che esistono poli scientifici in grado di offrire importanti stimoli dal punto di vista della ricerca, che si scontrano a volte con una certa sordità del mondo imprenditoriale, magari non voluta, ma legata a problemi di frammentazione e di dimensione. Vorrei conoscere la sua opinione su questi due aspetti.

PIRO (*Ulivo*). Professor Mancini, come lei stesso ha ricordato, il DPEF evidenzia che la spesa classificata per ricerca e sviluppo nel nostro Paese è non solo nettamente inferiore alla spesa media dei Paesi dell'Unione Europea, ma risulta fortemente squilibrata al suo interno: rispetto alla media dei Paesi europei è infatti più forte la componente pubblica, principalmente statale, rispetto a quella privata, che è mediamente più bassa del 30 per cento. Poiché, a mio avviso, questo è anche uno dei motivi fondamentali per cui la spesa pubblica è piuttosto bassa, vorrei chiederle una sommaria valutazione sull'attuale stato della ricerca direttamente legata agli investimenti privati e se avete indicazioni utili da offrirci per incentivare questo tipo di attività.

PRESIDENTE. Visto che tutti i soggetti da noi ascoltati in questa sede in sostanza, detto in maniera piuttosto brutale, vengono a chiedere qualche risorsa in più (cosa assolutamente lecita e normale, sia chiaro) e visto che abbiamo di fronte un problema rilevante, che è quello della riduzione della spesa, vorrei capire se è possibile una politica attiva, chiamiamola così, all'interno dei vari settori, dunque nel vostro caso all'interno del mondo universitario, che assuma a parametro di riferimento, cui gli altri atenei potrebbero ispirarsi, realtà significative come quelle di università che registrano *performance* particolarmente interessanti nel rapporto tra costi e ricavi, a parità di condizioni. Oggi è un auspicio per una politica attiva, ma in prospettiva questo potrà diventare un criterio da assumere per l'erogazione dei trasferimenti. È chiaro infatti che ci non vi sarà altra possibilità per razionalizzare la spesa se non quella di mettere in concorrenza fra loro le diverse realtà che operano all'interno di settori più vasti.

MANCINI. Signor Presidente, innanzi tutto vorrei ringraziare tutti coloro che sono intervenuti perché le domande sono state numerose e non solo molto pertinenti, ma anche molto stimolanti. Cercherò dunque, per quanto possibile, di rispondere brevemente a tutti.

Per quanto riguarda il problema della proliferazione dei poli universitari, mi sia consentito un chiarimento di natura normativa. La Conferenza dei rettori non ha competenza sul varo di provvedimenti relativi ai poli universitari; sono i comitati regionali di coordinamento che se ne occupano. Essi, tra l'altro, sono disciplinati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 25 del 1998, il quale prevede esplicitamente che sull'ampliamento dell'offerta formativa e sulla cosiddetta delocalizzazione ci sia un parere della Conferenza, che però – con ciò rispondo anche ad un'altra sollecitazione – è obbligatorio, ma non vincolante. Per quattro anni sono stato presidente del comitato regionale del Lazio, che coordina 11 università tra statali e non statali (ricordo che le università non statali sono sempre pubbliche). C'è passata sulla testa l'istituzione di una serie di atenei (per carità, cosa assolutamente legittima) sui quali avevamo espresso parere negativo; è stato il Ministero che, con un atto monocratico, un decreto ministeriale, ha varato questi poli universitari e in alcuni casi anche alcune università. Un caso è tra quelli richiamati dal senatore Ferrara, quello della Kore di Enna, che non è più un polo universitario, ma è diventata una vera e propria università, con uno *status* autonomo.

Per quanto riguarda specificamente il problema della proliferazione, credo che la previsione in finanziaria di una misura specifica che dovrebbe evitare, come sapete, la costituzione di nuovi corsi di laurea in Comuni che non siano contigui a quello della sede amministrativa sia una buona iniziativa. Certo, da sola non basta. È evidente che occorre un'azione anche delle altre università volta a controllare quella che rischia di diventare una sorta di espansione della spesa ad un certo punto non più controllata. Parliamoci chiaramente, sono rettore da nove anni e so benissimo cosa accade: vi sono spinte, in genere locali, per aprire una sede universitaria con

finanziamenti che durano tre o quattro anni quando va bene. Dopo, però, come si regge l'università? Su fondi pubblici, perché è l'unico modo per tenere in piedi un'università e il relativo organico dopo che è finito il finanziamento regionale o locale: o si trovano i fondi o si chiude. A questo punto, però, subentra non tanto la spinta politica, quanto la legittima aspettativa degli studenti che si aspettano che il polo continui a funzionare. In conclusione, sono assolutamente d'accordo: deve esserci un controllo rigoroso, forse anche più di quanto non sia previsto nella finanziaria.

In merito ai ricercatori, ho vissuto in prima persona il dibattito sviluppatosi nel 2004 intorno ai ricercatori. Sono glottologo e so qual è il valore delle parole. Ebbene, ci fu una trovata geniale perché, da un punto di vista lessicale, si giocò sull'ambiguità del termine «ricercatore». Non era chiaro a chi ci si riferisse, se alla terza fascia docente oppure a coloro che fanno ricerca. Devo dire, peraltro, da rettore, che, grazie a quell'ambiguità, abbiamo ottenuto una serie di finanziamenti aggiuntivi per i posti di ricercatore, che in quel momento francamente nemmeno ci aspettavamo.

Voglio rispondere alla sollecitazione: quando prima ho parlato di ricercatori, mi riferivo ovviamente all'assunzione in ruolo della cosiddetta terza fascia docente. Quindi non parlo di figure precarie o di altro, ma di coloro che oggi sono regolati da un altro comma della finanziaria, per il cui reclutamento stiamo aspettando un decreto ministeriale – su cui la CRUI ha già espresso un parere – che contenga uno stanziamento straordinario. Tenete presente che quei ricercatori hanno una doppia funzione: fanno ricerca, ma, per una legge del 1990, hanno anche la prerogativa della docenza.

Sulla legge Bersani abbiamo combattuto (io addirittura in prima persona) in modo spesso anche feroce, con prese di posizione anche molto dure. Vorrei ricordare solo un aspetto. Se ho ben compreso la domanda, mi è stato chiesto se ha davvero provocato una contrazione delle spese. Le devo rispondere di sì, purtroppo. La cosiddetta legge Bersani non colpisce il fondo di finanziamento ordinario, ma una tipologia di spesa all'interno dei bilanci degli atenei che è quella relativa ai cosiddetti consumi intermedi. In base a una logica matematica ben chiara, rispetto al totale del finanziamento ordinario per trasferimenti dallo Stato, circa il 90 per cento è destinato alle spese per stipendi; si tratta quindi di spese fisse non comprimibili. La legge Bersani, colpendo i consumi intermedi, non colpisce le spese fisse ma tutto il resto, la parte residuale costituita – ahimè – anche dalle tasse studentesche. La legge Bersani – che, come sapete, avrebbe comportato un accantonamento e un trasferimento al Tesoro – avrebbe significato fondamentalmente il blocco di tutto ciò che non rientra tra le spese fisse. In un ateneo ciò significa luce, gas, acqua. Molti atenei, ed anche il mio, hanno dovuto sospendere alcuni servizi e sono stati costretti a chiudere alcuni giorni della settimana, cercando di fare di necessità virtù. La legge Bersani ci restituisce semplicemente ciò che abbiamo, e non ha avuto grandi effetti perché, a mio parere, non affronta

il nodo importante, ossia le spese stipendiali. È su questo versante che si dovrebbero avviare meccanismi virtuosi di controllo della spesa.

Sicuramente il blocco di nuovi corsi di laurea aiuta. Da questo punto di vista il nostro parere è sostanzialmente positivo, anche perché ci siamo un po' disabituati all'idea anarchica dell'autonomia universitaria; ormai abbiamo compreso come funzionano alcuni meccanismi.

Quanto a ciò che si è detto a proposito della virtuosità degli atenei, a mio parere si tratta di una questione ideologica. Sono d'accordo sul fatto che esistono modelli di virtuosità per quanto riguarda costi e ricavi, però gli atenei, come le scuole, esercitano una funzione pubblica, che va riconosciuta e sostenuta. La mia opinione – credo condivisa dalla maggioranza dell'assemblea della CRUI – è che non si può pensare di applicare in maniera *tranchant* un modello che oggi premia soltanto dieci atenei, per lo più collocati in contesti produttivi del tutto diversi rispetto a tante altre aree del Paese.

Faccio un esempio concreto. La mia università, l'Università degli studi della Tuscia, a Viterbo, è nata nel 1979 in un territorio in cui di fatto mancano industrie; c'è il distretto di Civita Castellana, ma è in crisi. Di conseguenza, tale università sopravvive con i contributi di altri enti pubblici. C'è un comportamento virtuoso, ma non si possono certo riprodurre modelli come quelli delle università e dei politecnici del Nord, che hanno un contorno finanziario. Sono modelli irraggiungibili. Però che facciamo, le altre università le chiudiamo? Mandiamo il personale a casa? Non è possibile. Vi sono attese che in qualche modo vanno corrisposte. Concordo sul fatto che ci debba essere una sollecitazione di sinergie con i finanziamenti regionali. Si tratta di un vecchio buco nero della normativa; il decreto del Presidente della Repubblica n. 25 del 1998 è insufficiente. Dovrebbe esserci una programmazione obbligatoria fra Regioni ed autonomie universitarie; sono autonomie equifunzionali: perché non farlo? Sarebbe una situazione ottimale per sinergie e finanziamenti.

In merito alla componente pubblica e privata del finanziamento della ricerca, riteniamo positivo che sulla ricerca vi sia un forte investimento pubblico; vorrei ricordare che il tessuto produttivo italiano in generale non ha le spalle sufficientemente forti per sostenere la ricerca in connubio con l'università. In genere solo grandi industrie possono farlo, mentre le piccole e medie imprese no, anche se costituiscono l'ossatura dell'economia italiana. Questo purtroppo crea un grande problema. Giustamente è stata sottolineata la rilevanza della percentuale pubblica dell'investimento, che dovrebbe passare all'attuale 0,88 per cento all'1,2 per cento del PIL. In altri Paesi il finanziamento privato è il doppio di quello pubblico. Consideriamo molto positivamente – e in questo senso condivido la sollecitazione – le incentivazioni che stimolino la piccola e media impresa a investire nelle università, altrimenti si verifica la situazione a cui ho accennato, quella del distretto di Civita Castellana, che è in crisi anche perché manca un legame sostanziale con l'università e la ricerca.

Quanto alla sollecitazione del Presidente, siamo pronti a razionalizzare la spesa ma non vorremmo che venissero strozzati gli atenei. La va-

lutazione servirà anche alla razionalizzazione e noi la accettiamo volentieri, però ricordiamoci che negli atenei vi sono persone che lavorano, 60.000 impiegati e 60.000 docenti: non vorremmo dover costringere molti atenei a chiudere. Spero che ciò non accada. Razionalizzare la spesa è corretto e giusto e forse finora questo non è stato fatto in misura sufficiente. Noi siamo pronti, ma ci aspettiamo anche un riconoscimento delle condizioni storiche degli atenei.

PRESIDENTE. Vorrei tranquillizzarla, perché non c'è alcuna intenzione di strozzare gli atenei. Per usare una metafora utilizzata anche dal Ministro, si vorrebbe soltanto che le rappresentanze istituzionali di ciascun ambito di riferimento agissero come un ministro del bilancio. Questa è la filosofia da assumere nel progetto di razionalizzazione della spesa che grava su tutti noi.

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione del professor Galligioni, vice presidente vicario dell'Unione nazionale cooperative italiane, che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

GALLIGIONI. Signor Presidente, illustri senatori, onorevoli deputati, la nostra associazione è stata chiamata più volte a dare il suo contributo: ai diversi tavoli di concertazione, al DPEF 2007-2011, all'audizione presso le Commissioni riunite di Camera e Senato avente ad oggetto l'attività conoscitiva preliminare all'esame dei documenti di bilancio per il 2007-2009, ai contributi diretti allo scorso disegno di legge finanziaria, ovvero emendando la stessa.

Con piena condivisione degli alti obiettivi del presente Governo, vorremmo però ricordare quanto già espresso nelle precedenti consultazioni. L'UNCI riteneva che già nel 2006 si sarebbe dovuto puntare alla realizzazione di nuovi investimenti, in infrastrutture materiali e immateriali, per la ricerca applicata, l'innovazione, la tecnologia, l'informazione, la formazione mediante una manovra finanziaria pari al 4 per cento del PIL.

Il presente DPEF, sul quale siamo chiamati a discutere, ripercorre, rimarca e si propone di sciogliere i diversi nodi irrisolti che frenano il decollo del Mezzogiorno, la concorrenza dei mercati, le criticità della produttività, auspicando e sollecitando gli interventi necessari all'emersione delle potenzialità espresse dal territorio e dal capitale umano, oltre all'implementazione di misure specifiche volte a rendere meno contraddittorio il mercato del lavoro, affiancate da altre tese alla riduzione della pressione fiscale, dalle quali discenderebbero benefici per il cittadino consumatore e per le imprese.

L'UNCI ha sempre proposto la linea di intervento del riconoscimento del positivo ruolo svolto dalle imprese cooperative, quale esempio vir-

tuoso da valorizzare e sostenere come possibile strumento, pur affiancato ad altri con pari dignità, per l'avvio di soluzioni strutturali.

A tale proposito, lo stesso riconoscimento a livello istituzionale è stato espresso dall'ordine del giorno n. 9/1475/59 approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 3 agosto 2006 ed accolto dal Governo. Oltre a riconoscere l'importante funzione delle imprese cooperative nello sviluppo economico e sociale del Paese per l'avvio di soluzioni strutturali, esso reca impegni al Governo al fine di intervenire con piani d'azione concreti e di potenziare strumenti quali la legge n. 49 del 1985 (sul Fondo per lo sviluppo dell'impresa cooperativa) e la legge n. 127 del 1971 (finalizzata alla formazione di quadri cooperativi destinati alla ricerca, all'innovazione e alla competitività).

Sembra utile ribadire che l'impresa cooperativa, rispetto ad altri settori dell'economia del Paese, possiede un innegabile valore aggiunto che discende dalla capacità di coniugare necessità occupazionali, produttività e competitività con la responsabilità civica. Essa è a tutt'oggi la risposta a problemi sociali, una tra le poche realtà imprenditoriali di questo Paese in grado di intervenire in difetto di una risposta complessiva a carattere economico e sociale.

L'economia cooperativa, grazie alla sua azione anticiclica, si è caratterizzata come modello in grado di attenuare l'impatto delle fasi congiunturali negative, contribuendo alla competitività dell'economia nazionale, a garanzia quindi di una maggiore stabilità e a beneficio dell'intera area europea.

Siamo profondamente convinti, in particolare, che il modello imprenditoriale basato sull'impresa cooperativa si coniughi bene con gli obiettivi espressi dal Governo nel presente DPEF: crescita economica, equità sociale e sostenibilità ambientale.

Per motivi di fruibilità, il documento dell'UNCI propone, laddove possibile, un'analisi parallela tra le proposte-obiettivi contenute nel DPEF del Governo e le osservazioni progettuali espresse da questa associazione. Si tratta di una sintesi del documento consegnato alle Commissioni; saremo quindi obbligati a trascurare alcuni importanti elementi che, comunque, sono espressi nella documentazione ufficiale.

Anzitutto, è necessario ricordare al Governo di ripartire dagli impegni presi a favore del movimento cooperativo nei seguenti ordini del giorno: oltre al già citato ordine del giorno n. 9/1475/59, approvato dalla Camera il 3 agosto 2006, vi è il n. 9/1750/38, approvato dallo stesso ramo del Parlamento il 27 ottobre 2006, accolto dal Governo come raccomandazione.

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo, professor Galligioni, ma se lei dà per letti questi ordini del giorno che acquisiamo come documentazione ufficiale – e che peraltro possediamo già, essendo stati approvati alla Camera – riusciamo a guadagnare tempo, in considerazione dell'ora tarda.

GALLIGIONI. Certo, signor Presidente, cercherò di essere più sintetico.

Se dunque il Governo intende intervenire con piani d'azione per le pari opportunità, per l'occupazione giovanile o per la famiglia, è possibile raggiungere gli obiettivi di natura economica e sociale proprio attraverso le imprese cooperative. Per consentire all'economia cooperativa di accentuare e proseguire nella propria funzione anticiclica è indispensabile che l'Esecutivo preveda idonee e specifiche misure.

Si propone una riduzione graduale dell'IRAP, a partire dalle cooperative sociali sino a includere tutte le cooperative a mutualità prevalente. Tale abbattimento sarebbe un'essenziale elemento di sussidiarietà per un'effettiva azione di *welfare* a livello territoriale e nazionale.

L'attività di lotta alla disoccupazione, in particolare con la condivisione dell'associazione che qui rappresento di portare l'indennità ordinaria di disoccupazione dal 50 al 60 per cento, non può prescindere dalla concreta creazione di posti di lavoro, nonché da tutta una serie di attività formative a favore dei disoccupati, che indicherò di seguito.

In primo luogo, va attribuita una maggiore quota di risorse per lo sviluppo dei programmi di formazione di cui alla legge n. 127 del 1971, concernente provvedimenti per la cooperazione, finalizzata alle azioni connesse per la formazione di quadri cooperativi destinati alla ricerca, all'innovazione e, quindi, alla competitività. In particolare, potrebbe essere prevista, con il rifinanziamento della legge summenzionata, la partecipazione obbligatoria di giovani disoccupati ad attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.

È auspicabile la destinazione di una percentuale (pari almeno al 20 per cento) del Fondo rotativo nazionale all'aumento della dotazione del Foncooper, fondo essenziale per il finanziamento delle attività d'impresa cooperativa previste dalla legge n. 49 del 1985, e successive modifiche, e per la patrimonializzazione delle imprese, esigenza peraltro prioritaria per le piccole e medie imprese in generale, tanto da far prevedere in finanziaria l'istituzione del Fondo per la finanza d'impresa. È opportuno ricordare che il problema della patrimonializzazione e del sostegno alla crescita dimensionale sarà sempre più pressante per le cooperative sociali, in particolare se residenti al Sud. Questo finché non saranno garantiti tempi certi di liquidazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di tutta una serie di pagamenti ritardati. Le imprese cooperative che hanno coperto con interventi sussidiari le carenze di un *welfare* insufficiente, permettendo ad intere fasce di popolazione dimenticate di usufruire di servizi dignitosi, devono essere poste in grado di proseguire la loro attività, pena gravi scompensi e ingiustizie a carico delle fasce più deboli della popolazione.

Proponiamo un aumento dell'apporto delle imprese cooperative ai fondi mutualistici, attraverso i quali, senza gravame di costi aggiuntivi per lo Stato, finanziare adeguatamente le attività di formazione, ricerca ed innovazione cooperative. A tale proposito basti citare i risultati interessanti conseguiti dal fondo *ex lege* n. 59 del 1992 dell'UNCI (Promocoop S.p.a.), in ordine al finanziamento dello *start-up* di nuove realtà cooperative: con costi irrisori, se confrontati a quelli sostenuti dalla pubblica am-

ministrazione, si sono conseguiti, per quanto attiene alla creazione di nuovi posti di lavoro, esiti lusinghieri. Ricordiamo, inoltre, che tale fondo è autoalimentato dagli stessi risultati economici delle imprese cooperative, nella modesta misura del 3 per cento dell'utile d'esercizio.

È opportuno realizzare una legge di finanziamento (come la n. 488 del 1992) esclusivamente rivolta al sostegno delle imprese cooperative, tenuto conto dei segnali di criticità espressi dal Vice ministro dello sviluppo economico, onorevole D'Antoni, in riferimento alla legge stessa, in occasione di un precedente tavolo svoltosi a Palazzo Chigi.

È necessaria la creazione di fondi di rotazione, proposti come formula efficace per consentire accesso al credito, per il sostegno di specifiche attività innovative progettate dai giovani e avviate in cooperativa. Dato il radicamento territoriale e la flessibilità tipica dell'impresa cooperativa, un fondo per il credito ai giovani imprenditori, soci e operatori sarebbe in grado di sostenere l'avvio di nuove prospettive occupazionali a condizioni di particolare favore, anche solo con interventi *una tantum*. Inoltre, la restituzione dei crediti al fondo di rotazione sarebbe di per se stessa in grado di rialimentare il fondo (come nel caso di Foncooper e Promocoop, prima citati).

Vi è l'esigenza di revisione delle norme previste dalla legge n. 68 del 1999, ai fini del miglioramento dell'inserimento dei disabili nelle attività lavorative.

Si propongono correzioni al cosiddetto codice degli appalti del 2006 (decreto legislativo n. 163 del 2006) per rafforzare la tutela dei lavoratori con particolare riguardo alle condizioni di lavoro e alla tutela dei diritti, soprattutto nell'esecuzione dei contratti pubblici. A tale riguardo, in riferimento all'effettiva congruità economica, si deve rilevare come da parte di molte aziende, nelle richieste di appalto con ribasso, si configuri una vera e propria penalizzazione delle imprese concorrenti, anche cooperative, aggravata spesso da pesanti ritardi nella liquidazione delle fatture, dimenticando pericolosamente il ruolo importante che tali imprese rivestono nell'ambito del *welfare*, con azione di sussidiarietà. Un apposito fondo di rotazione per anticipazioni a tasso di interesse zero o estremamente contenuto potrebbe alleggerire se non risolvere in parte il problema.

Per quanto attiene ancora al discorso degli appalti, ben vengano tutte le iniziative orientate a fornire un assetto regolatorio certo e definito, esempio ne sia l'istituzione del DURC (Documento unico di regolarità contributiva). Ci sembra opportuno, però, proporre una riflessione legata all'operatività dello stesso. Infatti, accertata la lentezza della pubblica amministrazione nel pagamento post-appalto, è un dato di fatto che diverse imprese cooperative siano in oggettiva difficoltà con gli adempimenti di natura economico-previdenziale. Pertanto, qualora la cooperativa vinca l'appalto ma non riceva in tempi congrui il relativo *quantum*, è possibile che non ottemperi a quanto di spettanza a causa della mancanza di liquidità compromettendo quindi la possibilità di partecipare ad altre gare a causa del mancato rilascio del DURC per insolvenza. È necessario quindi che ci sia un giusto equilibrio tra controllo della regolarità contributiva

dell'impresa, quale *conditio sine qua non* al rilascio del DURC e certezza che la stessa possa ottemperarvi.

Non da ultimo è prioritario affrontare il tema del nuovo mercato del lavoro e dare concreta risposta alle istanze di giovani e donne impegnati nell'ambito della cooperazione in qualità di soci co-imprenditori. Si ritiene non più rinviabile, infatti, pervenire ad aspetti di contrattualistica specifica dell'impresa cooperativa. Gli strumenti per operare in tal senso, rispettosi dell'autonomia sindacale (non solo autonoma, ma anche confederale) e del dettato normativo, già esistono e per esemplificazione basti citarne uno per tutti: il meccanismo del ristorno è in grado di garantire il rispetto delle medie retributive e contemporaneamente della flessibilità necessaria alle imprese presenti sul mercato del lavoro in termini di competitività.

In riferimento, poi, agli aumenti previsti a favore delle pensioni, ci pare opportuno ricordare quanto l'importanza dell'incremento economico non sia risolutiva di tutta una serie di problematiche strettamente legate al *welfare*. Pertanto è necessario salvaguardare il mantenimento della rete sociale garantita e offerta dalla cooperazione sociale, soprattutto con gli interventi proposti a favore della stessa.

Se dunque l'Esecutivo intende raggiungere gli obiettivi di crescita, risanamento ed equità, continuando a rifiutare la strategia dei due tempi – prima il risanamento, poi la crescita – volano indispensabile dovrà essere anche il movimento cooperativo che ha saputo dimostrare, pur nella difficile congiuntura economica, una capacità di tenuta economica e di attuazione della coesione sociale tale da legittimare le richieste necessarie per il suo sviluppo, che, in sintesi, rappresenteranno lo sviluppo di tutto il Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Galligioni per il contributo, anche scritto, offerto ai nostri lavori, in particolare per il richiamo agli ordini del giorno contenenti impegni, accolti dal Governo, a favore del movimento cooperativo. Dichiaro conclusa l'audizione.

Essendo l'ultima audizione prevista, dichiaro conclusa anche l'intera procedura informativa in ordine al Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011 (*Doc. LVII, n. 2*).

I lavori terminano alle ore 23,30.

