

OMISSIS

(6-00130) n. 2 (8 ottobre 2015)

ZANDA, SCHIFANI, ZELLER

Approvata nel testo emendato. Votata per prima, ai sensi dell'articolo 125-bis, comma 4, del Regolamento.

Il Senato,

esaminata la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2015;

premesso che:

i primi segnali di ripresa mostrati dall'economia italiana, confermati da due incrementi consecutivi del PIL reale nella prima metà dell'anno in corso, dimostrano che le politiche economiche e strutturali del Governo stanno innescando progressivamente un virtuoso circuito di fiducia che coinvolge famiglie e imprese e inizia a riflettersi sia nella crescita del prodotto sia nella maggiore e migliore occupazione;

l'andamento dell'economia nazionale più favorevole di quanto precedentemente previsto ha certamente risentito degli effetti di un orientamento della politica fiscale nazionale più favorevole alla crescita, guidato dalla disciplina di bilancio e dall'obiettivo di riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, ma parimenti volto ad alleggerire il carico fiscale

e a stimolare gli investimenti, con evidenti benefici a livello di domanda interna, di esportazioni ed importanti segnali di ripresa dell'occupazione;

lo scenario macroeconomico presenta tuttavia dei rischi, in parte inattesi e derivanti da tendenze globali, quali l'indebolimento delle grandi economie emergenti, un andamento dell'inflazione inferiore a quanto previsto e un'ondata di immigrazione proveniente dall'Africa e Medio Oriente che, oltre a sollevare preoccupazioni umanitarie, ha riflessi economici importanti soprattutto per i Paesi maggiormente impegnati, come l'Italia, nelle operazioni di accoglienza in Europa;

considerato che:

la Nota provvede ad aggiornare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché gli obiettivi programmatici, rispetto a quelli contenuti nel DEF dello scorso aprile e confermati dalla Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 comunicata il 9 giugno 2015 per informare il Parlamento sull'andamento dei conti pubblici a seguito della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale;

la Nota fornisce altresì una sintesi delle azioni già avviate e del loro stato di attuazione o da avviare in futuro in risposta alle Raccomandazioni specifiche per l'Italia adottate dal Consiglio europeo al termine del Semestre europeo: tali Raccomandazioni riguardano il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, della sostenibilità del debito pubblico e del sistema fiscale, la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, l'adozione del previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, l'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario, il rafforzamento ulteriore del sistema bancario, sia in termini di governance sia di riduzione dei crediti deteriorati, la prosecuzione delle riforme sul mercato del lavoro, la riforma della scuola e l'ampliamento dell'istruzione terziaria professionalizzante, l'attuazione dell'Agenda per la semplificazione 2015-2017 al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi, la rimozione degli ostacoli e delle restrizioni alla concorrenza che ancora permangono;

come di consueto dall'aggiornamento del DEF del 2014, la Nota presenta due diversi scenari previsionali degli indicatori di finanza pubblica, accomunati però dalle stesse assunzioni circa il quadro esogeno internazionale: il tendenziale, le cui proiezioni incorporano l'aggiornamento delle stime con i dati più recenti e gli effetti delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale messe in atto prima della presentazione della Nota, e il programmatico, che include la stima dell'impatto delle nuove misure che saranno adottate con la legge di stabilità 2016;

in ottemperanza alla normativa italiana ed europea sulla predisposizione dei documenti programmatici, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha validato le previsioni macroeconomiche per il 2015 e 2016 relative allo scenario tendenziale e programmatico rispettivamente il 16 e 29 settembre scorsi;

considerato che:

per quanto riguarda lo scenario macroeconomico:

in un contesto internazionale meno favorevole di quanto previsto ad aprile, l'economia italiana ha recentemente mostrato incoraggianti segnali di ripresa, che determinano una revisione al rialzo delle stime di crescita rispetto alle proiezioni contenute nel DEF 2015; nello scenario tendenziale la previsione di crescita del PIL reale sale dallo 0,7 per cento di aprile allo 0,9 per cento per il 2015 e si attesta intorno all'1,3 per cento per l'intero periodo previsivo, leggermente più positiva rispetto al DEF a partire dal 2017;

anche il tasso di crescita del PIL nello scenario programmatico viene rivisto al rialzo rispetto ad aprile, pur nell'ambito di una valutazione prudenziale, e risulta pari all'1,6 per cento nel 2016 (un incremento di 0,2 punti percentuali), 1,6 per cento nel 2017, 1,5 per cento nel 2018, e 1,3 per cento nel 2019, valori superiori rispetto al tendenziale anche in ragione delle misure che saranno contenute nella prossima manovra di bilancio tra le quali la disattivazione delle clausole di salvaguardia relative agli aumenti di imposta a cominciare dal 2016, una riduzione del carico fiscale e ulteriori misure di sostegno, che avranno un impatto positivo sull'attività economica di 0,9 punti percentuali cumulativamente nel periodo 2016-19 in confronto allo scenario tendenziale;

anche lo scenario tendenziale del mercato del lavoro mostra primi segnali di miglioramento per l'intero periodo previsivo rispetto alle stime formulate nel DEF, come rilevato dall'ISTAT il 15 settembre; il quadro programmatico conferma tali andamenti per il primo biennio e mostra un'evoluzione più favorevole per gli anni successivi, con il tasso di disoccupazione pari a 10,2 punti percentuali e il tasso di occupazione pari al 57,6 per cento nel 2019 (rispettivamente inferiore di 0,7 e superiore di 0,4 punti percentuali rispetto al medesimo dato tendenziale);

le previsioni d'inflazione restano vicine alle stime di aprile (rispettivamente pari a 0,3 per cento; 1,0 per cento; 1,6 per cento nel 2015-2016-2017) che denotano però valori ancora lontani dal target del 2 per cento assegnato alla BCE;

per quanto riguarda il quadro della finanza pubblica:

nello scenario tendenziale, la Nota di aggiornamento rivede le previsioni di finanza pubblica dello scorso aprile tenendo conto del migliorato quadro macroeconomico, degli effetti dei provvedimenti disposti successivamente al DEF e del monitoraggio dei conti in corso d'anno;

rispetto a quanto atteso ad aprile, il lieve peggioramento (0,1 per cento di PIL) del *deficit* tendenziale per l'anno in corso è dovuto agli effetti del decreto legge n. 65 del 2015 con cui il Governo ha dato attuazione ai principi della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 riguardante l'incostituzionalità del blocco, introdotto dal 2011, della rivalutazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento ^{pari all'obiettivo programmatico} fissato lo scorso aprile, -2,6 per cento;

per il 2016 viene confermata la stima di indebitamento netto tendenziale inclusa nel DEF di aprile e sono migliorate quelle per il successivo triennio (di circa 0,2 punti percentuali in media in ciascun anno), con un valore che passa da -1,4 per cento per il 2016 a +1 per cento a fine periodo (0,9 per cento nel DEF) e un pareggio in termini nominali raggiunto nel 2017;

tali miglioramenti sono quasi interamente attribuibili a un consistente incremento dell'avanzo primario, in crescita dal 2,9 per cento del 2016 (+1,2 punti percentuali rispetto all'anno in corso) al 5 per cento nel 2019 (4,6 per cento nel DEF);

dal quadro programmatico emerge l'intenzione del Governo di impostare, mantenendo l'equilibrio dei conti pubblici, una politica fiscale maggiormente favorevole alla crescita della domanda interna così da consolidare, anche nel lungo periodo, i segnali di ripresa e contrastare gli effetti negativi derivanti dagli elementi di incertezza nell'economia internazionale e dalla deludente dinamica dei prezzi;

viene pertanto prospettata una maggiore gradualità nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rinvio di un anno, al 2018, del raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali e l'intenzione di avvalersi per il 2016 dei margini di flessibilità previsti dall'ordinamento europeo, connessi all'attuazione delle riforme strutturali (per un ulteriore decimo di PIL, rispetto agli 0,4 già ottenuti in sede europea e illustrati nel DEF) e all'applicazione della clausola per gli investimenti (per lo 0,3 per cento);

spazi aggiuntivi nel 2016, pari allo 0,2 per cento del PIL, potrebbero aprirsi qualora la Commissione europea accogliesse la richiesta di riconoscere i costi relativi all'accoglienza degli immigrati;

se l'indebitamento netto programmatico per il 2015 resta confermato al 2,6 per cento del PIL, come fissato ad aprile, dall'anno successivo è previsto un aggiustamento fiscale più graduale;

il rapporto tra debito pubblico e PIL scenderà dopo otto anni di crescita ed è previsto in continuo calo negli anni successivi; sebbene la riduzione programmata sia inferiore a quella tendenziale, la regola del debito verrà soddisfatta su base prospettica, secondo il criterio *forward looking*, già nel 2016, quando il rapporto tra debito pubblico e PIL scenderà di 1,4 punti di prodotto, per poi diminuire più marcatamente nei tre anni seguenti, attestandosi sotto al 120 per cento nel 2019;

la previsione tendenziale della pressione fiscale presenta un andamento crescente fino al 2017 (dal 43,4 per cento del 2014, al 44,3 per cento del 2017), costante nel 2018, per poi decrescere di 0,3 per cento nel 2019, ma tenendo conto degli effetti di gettito tributario relativi alla programmata disattivazione delle clausole di salvaguardia e all'impatto del provvedimento relativo al cosiddetto "bonus 80 euro" l'indicatore scende dal 43,1 per cento del 2015 al 42,6 per cento del 2016, con ulteriori riduzioni negli anni successivi;

il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, è fissato

nel limite massimo di -32 miliardi nel 2016 (ma potrà aumentare fino a -35,4 miliardi nel 2016 in relazione all'eventuale utilizzo del margine di flessibilità connesso all'emergenza immigrazione), -20 miliardi nel 2017 e -11 miliardi nel 2018;

osservato che:

appare necessario adoperarsi in sede europea affinché:

a) siano previsti nuovi spazi di operatività delle politiche di bilancio finalizzati a sostenere la crescita dell'economia mediante specifici interventi finalizzati allo sviluppo sostenibile, alla difesa dell'ambiente, al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, all'incremento dell'occupazione e dell'istruzione, al miglioramento della competitività del sistema produttivo e alla promozione degli investimenti produttivi, anche a livello locale;

b) si adottino politiche in direzione del rafforzamento della capacità autonoma dell'Unione europea di finanziare investimenti produttivi e politiche attive di sostegno all'occupazione dei giovani e delle donne;

c) si adottino nuove e più adeguate misure di politica dell'immigrazione di livello comunitario con particolare riferimento ai sistemi di prevenzione contro l'immigrazione irregolare, alla revisione della Convenzione di Dublino e all'adozione di regole comuni in materia di immigrazione regolare, di integrazione dei rifugiati e di politica dei rimpatri;

valutato che:

appaiono estremamente condivisibili gli interventi che il Governo intende realizzare e l'azione sugli obiettivi di finanza pubblica, evitando per il prossimo anno orientamenti di impatto recessivo sulla dinamica del PIL, dei consumi delle famiglie e degli investimenti, ma piuttosto programmando una manovra espansiva, orientata all'uscita strutturale da una crisi profonda e di lunga durata;

in particolare, per sostenere la domanda nel breve periodo e la crescita potenziale nel medio periodo sono essenziali la ripresa degli investimenti e la prosecuzione della politica sin qui perseguita volta ad aumentare il reddito disponibile delle famiglie e a rafforzare la fiducia di consumatori e imprese, nonché un consolidamento fiscale che consenta di alleggerire nel lungo periodo il peso del debito delle pubbliche amministrazioni;

vista la risoluzione con la quale, nella seduta odierna, è stata approvata a maggioranza assoluta la Relazione che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio periodo (OMT) contenuto nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile,

impegna il Governo:

a conseguire i saldi programmatici del bilancio dello Stato e quelli di finanza pubblica in termini di indebitamento netto rispetto al PIL, nonché il rapporto programmatico debito/PIL, nei termini e nel periodo di ri-

ferimento indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza;

ad utilizzare, fermo restando il rispetto degli impegni assunti in sede europea, le clausole di flessibilità rese disponibili dal Patto di stabilità e crescita, al fine di rilanciare la domanda aggregata e la competitività;

a sostenere la domanda interna e il sistema produttivo, a partire dalla legge di stabilità per il 2016, in coerenza con le politiche adottate dal Governo negli anni precedenti e con quanto previsto dalla Nota, compatibilmente con il rispetto degli obiettivi programmatici di bilancio e finanza pubblica mediante l'adozione di misure finalizzate a:

a) neutralizzare l'entrata in vigore nell'anno 2016 degli aumenti di imposta previsti dalle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica da precedenti disposizioni legislative;

b) realizzare una misura universale di contrasto alla povertà assoluta e all'esclusione sociale da attuare in maniera progressiva che coniughi politiche passive e attive, con particolare attenzione ai nuclei familiari con minori e disabili;

c) prolungare oltre il 2015 le misure di sgravio contributivo per nuovi contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, eventualmente rimodulando l'entità del beneficio;

d) prevedere un intervento di salvaguardia dei lavoratori esodati, utilizzando le risorse già stanziare e non utilizzate, nonché il riconoscimento dell'opzione per il sistema contributivo a tutte le lavoratrici che maturino i requisiti anagrafici e contributivi previsti entro il 31 dicembre 2015;

e) promuovere interventi in materia previdenziale volti a introdurre elementi di flessibilità per quanto attiene ai versamenti volontari dei datori di lavoro e dei lavoratori, nonché all'età di accesso al pensionamento, anche attraverso l'introduzione di meccanismi di incentivazione e disincentivazione, che assicurino il riconoscimento di trattamenti pensionistici adeguati e non eccessivamente penalizzanti, in particolare nei casi di disoccupazione involontaria;

f) continuare nell'opera di sostegno alle famiglie e alle imprese attraverso l'eliminazione dell'imposizione fiscale sulla prima casa e il rafforzamento degli strumenti in favore della locazione, la cancellazione dell'IMU sui terreni agricoli e sui macchinari cosiddetti "imbullonati" e la progressiva riduzione dell'imposizione sugli utili d'impresa;

g) realizzare interventi, che sviluppando le scelte della scorsa legge di stabilità, diano respiro triennale alle misure in favore della famiglia;

h) prorogare ulteriormente le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni e l'efficientamento energetico, destinando le risorse necessarie compatibilmente con le disponibilità finanziarie, al fine di tutelare l'ambiente, consentire la ripresa dell'occupazione nell'edilizia e favorire l'innovazione tecnologica nel settore;

i) prevedere un quadro completo di misure atte a stimolare la crescita economica, i consumi, la domanda interna e la produttività, in particolare incentivando la contrattazione, anche decentrata, e gli investimenti privati, attraverso la previsione a favore delle imprese italiane di agevolazioni e crediti d'imposta per la ricerca, l'innovazione tecnologica e i beni strumentali;

l) promuovere misure in favore dei lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto;

m) prevedere specifici interventi in termini di sviluppo e la coesione del territorio, attraverso l'elaborazione di un piano strategico di programmazione territoriale specificamente rivolto al rilancio del Mezzogiorno, in considerazione del persistente divario con il resto del Paese;

n) cogliere tutte le opportunità e le risorse disponibili a livello comunitario per interventi nei settori gravati da pesanti ritardi e nelle aree sottoutilizzate, rafforzando ulteriormente la capacità progettuale, la trasparenza nelle procedure, la governance e i processi di valutazione e verifica dei progetti;

o) proseguire il programma dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, assicurando al contempo la progressiva e continua riduzione dei tempi dei medesimi pagamenti nei termini previsti dalla legislazione vigente;

ad assicurare ai comuni, nell'immediato e tenuto conto dei vincoli di finanza pubblica, l'utilizzo degli spazi finanziari esistenti, e la piena compensazione del mancato gettito derivante dalla riduzione della tassazione immobiliare, senza penalizzare gli enti che più hanno contenuto l'imposizione fiscale sulla prima casa, nonché un riassetto organico del sistema di finanza locale che assicuri adeguati livelli di autonomia finanziaria e impositiva, equi meccanismi di perequazione sempre più fondata su costi e fabbisogni *standard*, flessibilità di bilancio, da utilizzare anche in funzione anticiclica, e il progressivo superamento del Patto di stabilità interno, anche rivedendo la legge n. 243 del 2012;

a perseguire un sistema di finanziamento delle Città metropolitane e degli enti di area vasta compatibile con l'esercizio delle funzioni fondamentali individuate dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, in particolare quelle riguardanti la costruzione e la gestione delle strade provinciali e l'edilizia scolastica;

a prevedere interventi per la difesa del suolo e la salvaguardia del territorio, a partire dalle aree maggiormente esposte al rischio idrogeologico;

realizzare e rafforzare tutte le misure necessarie a raggiungere l'obiettivo strategico del contrasto e della riduzione dell'evasione fiscale;

a proseguire in un'azione selettiva e ordinaria di revisione della spesa, finalizzata ad aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, da attuare in via prioritaria tramite interventi sui beni e servizi, sui centri di spesa e sulla razionalizzazione delle centrali di committenza,

anche al fine di reperire risorse per sostenere la domanda aggregata e la competitività del Paese;

alla luce dei precedenti impegni a considerare provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica i disegni di legge "Deleghe al Governo per l'introduzione di misure strutturali di contrasto alla povertà" e "Disegno di legge in materia di tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale".

OMISSIS