

OMISSIS

(6-00184) n. 5 (27 aprile 2016)

ZANDA, SCHIFANI, ZELLER.

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

Il Senato,

esaminato il Documento di economia e finanza 2016;

premesso che:

nel 2015, dopo tre anni consecutivi di contrazione, l'economia italiana è tornata a crescere e con essa l'occupazione;

alla ripresa dell'economia nazionale si contrappongono tuttavia segnali di peggioramento del quadro internazionale dovuti al progressivo rallentamento delle economie emergenti, alla protratta fase di debolezza dell'Eurozona, all'accresciuta volatilità sui mercati internazionali e al cumularsi di rischi geopolitici;

in particolare, nell'area dell'Euro il permanere di spinte deflazionistiche ostacola l'efficacia delle misure espansive di politica monetaria adottate dalla Banca centrale europea e accresce l'onere dei debiti pubblici e privati dei Paesi membri;

nonostante la fragilità e l'incertezza del contesto di riferimento, il ritorno alla crescita e l'incremento dell'occupazione testimoniano l'efficacia dell'azione del Governo, fondata su quattro pilastri: a) una costante azione di riforma strutturale del Paese; b) una politica volta a conciliare il sostegno all'economia con il consolidamento delle finanze pubbliche; c) la riduzione del carico fiscale e l'efficienza della spesa; d) il miglioramento della competitività e il sostegno agli investimenti privati e pubblici;

i dati positivi della produzione industriale registrati nei primi mesi del 2016 lasciano prefigurare una nuova accelerazione del prodotto nei prossimi trimestri, per il quale il DEF stima un tasso di crescita pari all'1,2 per cento nel 2016 sia nel quadro tendenziale che in quello programmatico;

i due scenari divergono, invece, per gli anni successivi dell'orizzonte previsivo: mentre lo scenario tendenziale valuta che la crescita del PIL prosegua, in media, allo stesso ritmo previsto per quest'anno (1,2 per cento all'anno per arrivare all'1,3 nel 2019), in linea con la media delle più recenti stime di Consensus Economics per lo stesso periodo, quello programmatico prefigura una crescita media dell'1,4 per cento all'anno (1,4 per cento sia nel 2017 che nel 2019 e 1,5 nel 2018), prevalentemente sostenuta dalla domanda interna;

la differenza tra i due scenari stima gli effetti espansivi della scelta del Governo di proseguire, in continuità con la strategia di programmazione iniziata nel 2014, con una politica economica orientata al rispetto dei vincoli di bilancio previsti dall'ordinamento europeo, ma soprattutto alla crescita: nel rafforzare il significativo processo di riforme avviato, si metteranno in atto nuove azioni di stimolo, tra cui l'ulteriore riduzione della pressione fiscale e l'aumento progressivo degli investimenti pubblici;

il Governo si impegna dunque a favorire la crescita proponendo una prospettiva credibile di consolidamento dei conti pubblici e di riduzione del rapporto debito-PIL, conseguendo gli obiettivi programmati senza aumenti del prelievo su lavoro, imprese e consumi, e scongiurando interventi correttivi in corso d'anno, anche al fine di sostenere il migliorato livello di fiducia di famiglie e imprese;

pertanto, il quadro di finanza pubblica presenta, a fronte di uno stesso dato di indebitamento netto pari al -2,3 per cento del PIL per l'anno in corso (il livello più basso dal 2007), una divergenza nei due scenari per gli anni successivi, con un obiettivo di riduzione del *deficit* più contenuto nel quadro programmatico, tale da determinare un livello programmatico dell'indebitamento netto pari al -1,8 per cento nel 2017, -0,9 nel 2018 e 0,1 nel 2019;

l'aver mantenuto nell'ultimo triennio un avanzo primario sui valori in media più elevati dell'area dell'euro, che ha contribuito al raggiungimento della sostanziale stabilizzazione del rapporto fra debito pubblico

e PIL, consente di programmare un'evoluzione del saldo nei prossimi anni su livelli comunque rilevanti ma più contenuti rispetto ai dati tendenziali;

l'indebitamento netto strutturale del 2016, anno in cui l'Italia chiede di avvalersi pienamente dei margini di flessibilità concessi nell'ambito del Patto di stabilità e crescita (PSC) per riforme e investimenti, è stimato pari al -1,2 per cento del PIL nel quadro programmatico, segnando un peggioramento di circa 0,7 punti percentuali rispetto al 2015, ma comunque entro il cosiddetto *safety margin*, come calcolato nelle *Winter Forecast* dalla Commissione europea: tale peggioramento determinerebbe per il 2016 una deviazione non «significativa» e temporanea dal percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di medio termine (MTO) e pienamente compatibile con il braccio preventivo del PSC;

per il 2017, le regole del rientro verso l'MTO richiederebbero che il saldo strutturale migliorasse di più di 0,5 punti percentuali, ma tale sforzo costituirebbe un'eccessiva stretta fiscale che potrebbe, allo stato, risultare inopportuna, controproducente e dagli effetti perversi, e peggiorare, anziché migliorare, il percorso di aggiustamento della finanza pubblica;

in considerazione dei rischi riconducibili al contesto internazionale e dell'insufficiente coordinamento delle politiche fiscali nell'Eurozona - che complessivamente esprime una politica di bilancio inadeguata se tenuto conto della evidente carenza di domanda aggregata - il Governo nella Relazione annessa al DEF in esame espone un più graduale piano di rientro verso l'MTO, assicurando la ripresa della convergenza già dal prossimo anno, programmando una riduzione del *deficit* strutturale di 0,1 punti percentuali di PIL nel 2017, di 0,3 punti di PIL nel 2018 e il raggiungimento del sostanziale pareggio di bilancio entro l'ultimo anno dell'orizzonte previsione, nel 2019;

la compatibilità con il braccio preventivo del PSC è comunque assicurata dal pieno rispetto della regola per la spesa per l'intero orizzonte previsivo;

circa la *compliance* delle finanze pubbliche italiane con i requisiti del braccio preventivo del PSC è altresì opportuno focalizzare l'attenzione, oltre che sui rischi sistemici derivanti dall'attuazione di politiche economiche troppo condizionate da severi vincoli di bilancio che ne ostacolano l'efficacia in un contesto macroeconomico fragile e in continua evoluzione, sulle criticità emergenti in relazione al calcolo della crescita potenziale e dell'*output gap*, alla base della stima del saldo strutturale di finanza pubblica; la metodologia concordata a livello europeo fornisce risultati sottostimati a confronto con altri previsori, sovente contrastanti con l'intuizione macroeconomica e che potrebbero produrre un'indicazione distorta, suggerendo l'opportunità di adottare politiche pro-cicliche e quindi potenzialmente recessive;

il debito pubblico è previsto in costante diminuzione in tutto il periodo di riferimento, una riduzione cumulata di 9 punti percentuali fino al valore del 123,8 per cento nel 2019: l'inversione della dinamica del debito permane un obiettivo strategico del Governo e anche la parziale devia-

zione dalla dinamica prevista dalla regola del debito è giustificata dalla necessità di contrastare i concreti rischi di deflazione e stagnazione;

la riduzione prevista a legislazione vigente della pressione fiscale, scesa nel 2015 al 43,5 per cento, ovvero al 42,9 per cento al netto del *bonus* degli 80 euro, di 0,6 punti nel periodo di riferimento dovrebbe ulteriormente beneficiare della annunciata sterilizzazione delle clausole di salvaguardia (pari a 15,1 miliardi di euro nel 2017 e 19,6 miliardi a decorrere dall'anno successivo), mentre proseguirà la politica di revisione della spesa, con una riduzione di quella corrente dal 42 per cento del 2016 al 39,9 del 2019, e delle privatizzazioni, con entrate pari allo 0,5 per cento del PIL annue nel triennio 2016-2018 e allo 0,3 per cento nel 2019;

preso atto che è prevista una modifica alla legge di riforma organica delle politiche assistenziali (Atto Camera 3594), all'esame della Camera dei deputati, con la quale si chiarisce che le disposizioni di razionalizzazione ivi previste riguardano esclusivamente le prestazioni di natura assistenziale e non quelle di natura previdenziale e che in tal senso si debbano interpretare le proposte sul tema inserite nel PNR allegato al DEF 2016;

valutato che:

il Programma nazionale di riforma (PNR), contenuto nella terza sezione del DEF definisce, in coerenza con il programma di stabilità, gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità così come delineati e concordati in sede europea;

anche in relazione alle raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea di luglio 2015 (vertenti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, sistema fiscale, efficienza e qualità della pubblica amministrazione, sistema finanziario, mercato del lavoro, istruzione e formazione, semplificazione e concorrenza e infrastrutture) il PNR compie una ricognizione delle misure adottate ed *in itinere*, nonché dei nuovi interventi che il Governo intende effettuare;

gli ambiti principali d'interesse del PNR concernono in particolare la competitività e gli investimenti per la crescita, orientati a far risalire il rapporto tra investimenti e PIL verso il 20 per cento; le riforme istituzionali; la pubblica amministrazione e le semplificazioni; il mercato del lavoro e politiche sociali; la giustizia; il sistema bancario e la finanza per la crescita; le privatizzazioni; le politiche per la concorrenza; l'istruzione e ricerca; la rimozione degli squilibri territoriali; la lotta alla povertà, con un approccio organico e una dotazione finanziaria che rende finalmente possibile procedere nella direzione della creazione di una misura strutturale a carattere nazionale; l'imposizione fiscale; la riforma della struttura del bilancio dello Stato e della legge di bilancio volta a rafforzare il ruolo allocativo del bilancio, concentrando in un unico provvedimento l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine;

nel complesso, il Documento di economia e finanza evidenzia come l'azione messa in atto dal Governo dal lato della finanza pubblica e delle politiche per lo sviluppo possa consentire all'Italia di superare i suoi limiti storici e intraprendere un percorso virtuoso di crescita e risanamento dei conti pubblici;

le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per gli anni 2016-2019 sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio;

vista la risoluzione con la quale, nella seduta odierna, è stata approvata dal Senato a maggioranza assoluta la Relazione che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio periodo (MTO),

impegna il Governo:

1) a conseguire i saldi programmatici di finanza pubblica in termini di indebitamento netto rispetto al PIL, nonché il rapporto programmatico debito-PIL, nei termini e nel periodo di riferimento indicati nel Documento di economia e finanza;

2) a dare piena attuazione ai contenuti del Programma nazionale di riforma al fine di conseguire gli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità;

3) a sterilizzare con la prossima manovra di bilancio le clausole di salvaguardia per un ammontare pari a circa lo 0,9 per cento del PIL, da compensare mediante l'utilizzo degli spazi di flessibilità e attraverso un *mix* di interventi di revisione della spesa pubblica, ivi incluse le spese fiscali, con esclusione di quelle riguardanti il lavoro e la famiglia, nonché di quelle relative alle ristrutturazioni edilizie e alle riqualificazioni energetiche, che vanno invece rafforzate, e di strumenti che accrescano la fedeltà fiscale e riducano i margini di evasione ed elusione a partire da quella relativa all'IVA anche attraverso forti incentivi alla fatturazione elettronica tra privati;

4) al fine di orientare più efficacemente la *governance* della finanza pubblica dell'Unione, ad aprire un confronto con la Commissione europea finalizzato a rivedere la metodologia di stima e l'orizzonte temporale degli scenari previsionali del PIL potenziale e dell'*output gap* che allo stato attuale produce risultati inadeguati a cogliere il contesto economico europeo con implicazioni di politica di bilancio eccessivamente restrittive per l'Italia così come per l'Eurozona nel suo complesso;

5) a predisporre gli interventi necessari a far risalire il rapporto tra investimenti e PIL, a partire dalla piena realizzazione dei programmi connessi al Piano Juncker, le cui risorse, considerando la leva finanziaria, potranno attivare nel nostro Paese investimenti fino a 12 miliardi di euro;

6) a proseguire l'azione di rilancio delle aree sottoutilizzate, segnatamente per il Mezzogiorno, assicurando:

a) la rapida implementazione e attuazione del *Masterplan*, al fine di rendere il Sud un'area di crescita pienamente interconnessa con l'e-

conomia complessiva del Paese, con particolare riferimento sia al completamento della programmazione dei fondi europei per il ciclo 2014-2020, attraverso la predisposizione di interventi volti a rafforzare la capacità progettuale, la trasparenza nelle procedure e i processi di valutazione *ex ante* ed *ex post* dei progetti e la creazione di una sinergia tra gli interventi già approvati e tra gli attori coinvolti al fine di migliorarne la *governance*;

b) l'impulso ai progetti infrastrutturali in grado di connettere il Mezzogiorno con il resto del Paese, anche mediante ricorso al partenariato pubblico-privato;

7) a mettere a sistema in maniera razionale e coerente tutti i recenti interventi legislativi in ambito istituzionale e finanziario degli enti locali, anche attraverso:

a) la revisione della legge n. 243 del 2012 e delle relative norme di attuazione, al fine di rendere coerente la disciplina del pareggio di bilancio per le Regioni e per gli enti locali per consentire anche per i prossimi anni l'effettiva possibilità di programmazione virtuosa della spesa per investimenti, a tal fine stabilizzando l'equilibrio di bilancio di competenza come unico vincolo e inserendo il Fondo pluriennale vincolato come aggregato utile ai fini del calcolo del saldo compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica;

b) la promozione di forme di reale autonomia e responsabilità finanziaria, creando le condizioni per il superamento del sistema di finanza derivata, definendo un assetto complessivo della finanza locale caratterizzato da semplicità, sfoltimento dei vincoli contabili, ordinamentali e della spesa per il personale superati dal nuovo assetto delle regole finanziarie, trasparenza nei meccanismi redistributivi e certezza sulle risorse;

c) la garanzia dell'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali da parte delle aree vaste, anche mediante l'attribuzione di adeguate risorse finanziarie, valutando l'alleggerimento del sistema sanzionatorio per province e città metropolitane alla luce del superamento del patto di stabilità interno;

d) la previsione, nell'ambito di un processo finalizzato alla incentivazione delle fusioni e delle unioni all'interno del sistema delle autonomie locali, di forme di sostegno e tutela delle peculiarità delle realtà dei piccoli comuni;

8) ad adottare ogni iniziativa utile a promuovere, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel Documento, interventi in materia previdenziale volti ad introdurre elementi di flessibilità per quanto attiene all'età di accesso al pensionamento, anche con la previsione di ragionevoli penalizzazioni, nonché interventi, anche selettivi, in particolare nei casi di disoccupazione involontaria e di lavori usuranti;

9) a promuovere la contrattazione decentrata, tenendo conto delle intese maturate tra le parti sociali relativamente alla rappresentanza, alla consultazione dei lavoratori interessati e all'efficacia ed esigibilità dei

contratti stessi, salvaguardando un rapporto equilibrato tra contratti collettivi nazionali e di secondo livello;

10) a comunicare tempestivamente gli esiti della ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (PAC), previsti dalla legge di stabilità per il 2016, al fine di prorogare l'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato nelle Regioni del Mezzogiorno, assicurando una maggiorazione della decontribuzione in caso di assunzione di donne;

11) ad individuare forme di riduzione della pressione contributiva che aumentino strutturalmente la convenienza del contratto a tempo indeterminato rispetto ad altre forme contrattuali;

12) a promuovere politiche fiscali orientate alla famiglia e misure di sostegno alla natalità;

13) a rafforzare le misure in favore della ricerca, al fine di conseguire, e possibilmente superare, gli obiettivi qualitativi e dei livelli di spesa già fissati e la piena attuazione dei Programmi fondamentali del Piano nazionale di ricerca 2015-2020;

14) a promuovere l'eccellenza e il merito, sostenendo gli atenei e i programmi di ricerca innovativi in grado di attrarre un sempre maggior numero di ricercatori italiani e stranieri di qualità;

15) a confermare i collegati previsti dal Documento di economia e finanza 2015 e dalla relativa Nota di aggiornamento e a collegare alla manovra di finanza pubblica un disegno di legge in materia di spettacolo dal vivo anche derivante dall'*iter* procedurale dell'Atto Senato 2287 in materia di cinema e audiovisivo, ferma restando la qualifica di collegato di quest'ultimo;

16) ad individuare misure per favorire la transizione verso una manifattura sempre più digitalizzata e interconnessa, un'economia circolare e la sostenibilità ambientale, attraverso l'utilizzo più efficiente delle risorse e lo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili;

17) a promuovere ulteriori interventi per la crescita, la concorrenza e la competitività delle imprese, con particolare riguardo al settore manifatturiero, mediante la rimozione degli ostacoli all'investimento, il miglioramento del *business climate*, la promozione di imprenditorialità innovativa, la facilitazione all'accesso ai mercati finanziari anche attraverso la quotazione, il contrasto e la prevenzione della criminalità economica e una lotta più forte e coordinata alla contraffazione e allo sfruttamento del lavoro come fattori di distorsione dei mercati, freno della crescita, riduzione delle entrate fiscali;

18) a proseguire nell'azione di rafforzamento del sistema bancario, reso più resiliente, moderno e competitivo grazie alle misure approvate e in fase di attuazione, promuovendo ulteriori e rapidi interventi, anche in materia di giustizia civile, che accelerino la dismissione dei crediti in sofferenza da parte delle banche;

19) a procedere nell'azione di riforma del sistema tributario, anche proseguendo nella revisione dei valori catastali con finalità perequative tra

i contribuenti, di riduzione della pressione fiscale che dovrà procedere di pari passo con il proseguimento e il rafforzamento dell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, che ha consentito nel 2015 di recuperare maggior gettito per 14,9 miliardi di euro, nonché con il miglioramento della fedeltà fiscale;

20) a proseguire nel percorso di revisione della spesa, accentuandone l'azione selettiva, dando priorità agli interventi sui beni e servizi intermedi e sulle società partecipate locali, come occasione di sviluppo di processi aggregativi e di crescita industriale del settore dei servizi pubblici locali, anche al fine di reperire risorse aggiuntive per sostenere la domanda aggregata e la competitività del Paese;

21) ad assicurare che l'azione di *spending review* in ambito sanitario sia condotta attraverso recuperi di efficienza senza riduzione dei servizi.

OMISSIS