

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 20 aprile 2016

Parere sul documento:

(Doc. LVII, n. 4) Documento di economia e finanza 2016 e connessi allegati

La 14^a Commissione permanente, esaminato il documento in titolo, ricordato che esso si inquadra nell'ambito del Semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, strumento operativo dell'Unione mediante il quale si adotta un approccio integrato alla sorveglianza economica degli Stati membri, con la finalità di rafforzare gli strumenti di coordinamento e di valutazione delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, e che esso contiene, a tal fine, il Programma di stabilità e convergenza (elaborato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita) e il Programma nazionale di riforma (elaborato nell'ambito della Strategia Europa 2020) che il Governo deve presentare al Consiglio e alla Commissione europea non più tardi del 30 aprile di ciascun anno;

considerato, in particolare, che il Documento di economia e finanza (DEF) per il 2016, come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, si compone delle sezioni "Programma di Stabilità dell'Italia", "Analisi e tendenze della finanza pubblica" e "Programma Nazionale di Riforma", a cui si aggiungono i seguenti allegati:

- Rapporto sullo stato di attuazione sulla riforma della contabilità e finanza pubblica;
- Documento sulle spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome;
- Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
- Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip;
- Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate;
- Documento concernente strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica;

considerato che il Governo ha trasmesso anche la Relazione al Parlamento, prevista dall'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT) stabilito nell'ambito del Patto di stabilità e crescita;

rilevato che, con la predetta Relazione al Parlamento, il Governo chiede alle Camere di autorizzare uno scostamento dall'obiettivo programmatico e di approvare il nuovo piano di rientro che prevede il raggiungimento del pareggio strutturale di bilancio non più nel 2018, ma nel 2019 (con un saldo pianificato pari al -0,2 per cento del PIL), e che a tale fine il predetto articolo 6 della legge n. 243 del 2012 prevede che le Camere deliberino a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti;

rilevato, al riguardo, che il Governo ritiene che ricorrano "eventi eccezionali", di cui al comma 2 del citato articolo 6 della legge n. 243 del 2012, in aggiunta alle motivazioni

Al Presidente
della 5^a Commissione permanente
S E D E

contenute nel DEF, tali da giustificare la richiesta di scostamento dall'OMT, individuandoli sia negli effetti di un periodo recessivo di durata e intensità senza precedenti, sia nelle perduranti difficoltà di ripresa economica dovute anche al peggioramento del quadro internazionale, sia nell'inflazione eccezionalmente bassa nonostante la presenza di una politica monetaria fortemente espansiva nell'area euro. Il percorso verso il raggiungimento dell'OMT (pareggio strutturale di bilancio) viene, quindi, modificato dal nuovo quadro programmatico per gli anni 2016-2019 rispettivamente con il raggiungimento di saldi strutturali pari a -1,2 nel 2016, -1,1 nel 2017, -0,8 nel 2018 e -0,2 (sostanziale pareggio strutturale) nel 2019, con un aggiustamento di 0,1 punti percentuali per il 2017, di 0,3 punti percentuali per il 2018 e di 0,6 punti percentuali per il 2019.

considerato che per il 2016, in occasione della presentazione del Programma di stabilità 2015 le autorità italiane chiesero alle istituzioni della UE di poter usufruire per il 2016 della clausola di flessibilità per le riforme strutturali per 0,4 punti percentuali del PIL e che successivamente, in occasione della presentazione del DPB 2016, le autorità italiane hanno chiesto di poter usufruire di ulteriore flessibilità pari a 0,4 punti complessivi, di cui 0,1 punti percentuali per la clausola per le riforme strutturali e 0,3 punti percentuali grazie alla clausola per gli investimenti, oltre che di 0,2 punti per tenere conto delle spese relative all'emergenza immigrazione;

considerato che nel DEF si evidenzia un percorso in riduzione del rapporto debito/PIL, con una diminuzione attesa nel 2016 da 132,7 a 132,4 per cento nel quadro programmatico, e una riduzione ancor più rapida a decorrere dal 2017, grazie alla concomitanza di più fattori (tra cui un incremento dell'avanzo primario dal 2 per cento del 2017 al 3,6 per cento del 2019 e un incremento del prodotto nominale così da superare il costo medio dello *stock* di debito accumulato), fino a una riduzione cumulata di circa 9 punti a fine periodo (123,8 per cento il valore stimato per il 2019). Tale riduzione, tuttavia, come sottolineato nel *Def*, non consentirà di rispettare nel 2016 la regola del debito, nella versione *forward looking* più favorevole all'Italia, e tutto ciò a causa del persistere secondo il Governo di fattori rilevanti in grado di giustificare la deviazione del rapporto debito/PIL rispetto alla dinamica prevista dalla regola del debito,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

la Commissione di merito con riferimento alla richiesta, contenuta nel DEF, di scostamento dall'OMT a causa della ricorrenza di "eventi eccezionali" e tenuto conto che l'ordinamento della UE specifica che tali eventi debbano essere individuati in periodi di grave recessione economica, relativi anche all'intera area dell'euro, ovvero da eventi straordinari al di fuori del controllo del Paese, aventi rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello stesso Paese, includendovi le gravi crisi finanziarie o le calamità naturali, valuti attentamente quanto il quadro presentato nel DEF possa essere fatto rientrare nella definizione dell'"evento eccezionale" come desumibile dall'ordinamento europeo;

la Commissione di merito, con riferimento alle richieste di clausole di flessibilità, tenuto conto che al momento attuale l'Italia risulta usufruire di 0,4 punti percentuali di flessibilità per il 2016 ed è in attesa della decisione della UE su quella aggiuntiva (con un massimo valore raggiungibile di 0,75) e che la Commissione europea nella sua opinione sul DPB 2016 aveva sottoposto la concessione delle ulteriori clausole di flessibilità a tre diverse condizioni: a) che l'eventuale deviazione dal percorso di aggiustamento fosse effettivamente usata per aumentare gli investimenti; b) che fossero compiuti progressi nel programma di riforme strutturali; c) che vi fossero piani credibili per la ripresa ("*resumption*") del percorso di aggiustamento verso l'OMT, in riferimento a quest'ultimo punto valuti attentamente quanto gli aggiustamenti programmatici presentati nel DEF in

particolare negli anni 2017-2018 siano pienamente compatibili con le esistenti regole di bilancio europee;

la Commissione di merito, per quanto riguarda il rispetto della regola europea di riduzione del debito per il 2016 e gli anni successivi, valutare quanto gli obiettivi programmatici contenuti nel DEF siano coerenti con la regola del debito, utilizzando sia la metodologia *backward looking* sia quella *forward looking*, anche alla luce dei fattori rilevanti elencati nel DEF a giustificazione della deviazione del rapporto debito/PIL dalla dinamica che sarebbe coerente con la stessa regola, come per esempio i rischi di deflazione e stagnazione e gli effetti indesiderati di manovre eccessive di consolidamento fiscale;

la Commissione di merito tenga altresì conto di quanto affermato nella comunicazione della Commissione europea “Semestre europeo 2016: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011” (COM(2016) 95, del 7 aprile 2016), in cui i passaggi relativi all’Italia evidenziano che il nostro Paese presenta squilibri macroeconomici eccessivi, dovuti soprattutto all’elevato debito pubblico e alla perdurante debolezza nella dinamica della produttività. La Commissione europea valuta positivamente le politiche adottate, volte a riformare le istituzioni del mercato del lavoro e ad affrontare i problemi dei crediti deteriorati, della pubblica amministrazione, della giustizia e dell’istruzione, ma rileva come permangano carenze, soprattutto per quanto riguarda le privatizzazioni, il quadro della contrattazione collettiva, la revisione della spesa pubblica, le misure di apertura del mercato, l’imposizione fiscale e la lotta contro la corruzione;

tenga, inoltre, conto la Commissione di merito – ai fini dell’adozione delle necessarie riforme strutturali – anche di quanto evidenziato dalla Relazione per Paese relativa all’Italia 2016, comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (SWD(2016) 81), del 26 febbraio 2016, che valuta l’andamento economico dell’Italia alla luce dell’analisi annuale della crescita della Commissione europea (del 26 novembre 2015) e delle priorità per il 2016 individuate in: investimenti, riforme strutturali e politiche di bilancio responsabili. In tale Relazione si rileva, tra l’altro, che:

- l’economia italiana continua a essere caratterizzata da debolezze strutturali. In particolare, la perdurante bassa crescita della produttività, causata soprattutto dal persistere di ostacoli strutturali all’allocazione efficiente delle risorse nell’economia, continua a perpetuare il livello molto elevato del debito pubblico e la debolezza della competitività esterna. A sua volta, l’elevato debito pubblico continua a penalizzare la crescita economica dell’Italia e a renderla vulnerabile alle variabili esterne;

- la competitività dell’Italia risente inoltre della specializzazione merceologica del Paese e dall’elevata percentuale di piccole imprese con posizione debole sui mercati internazionali;

- la riforma del mercato del lavoro e la nuova normativa sui contratti a tempo indeterminato e gli sgravi fiscali per le nuove assunzioni stanno avendo un primo effetto positivo, ma continuano a preoccupare la disoccupazione di lunga durata, l’esclusione dal mercato del lavoro dei giovani e delle donne, e la riforma della contrattazione collettiva che procede ancora a rilento;

- la pressione fiscale, tra le più elevate in Europa, grava eccessivamente sui fattori produttivi e l’abolizione dell’imposta sulla prima casa ne acuisce il problema. Inoltre occorre procedere alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali;

- le inefficienze del settore pubblico, in attesa dell’attuazione della delega per la riforma della pubblica amministrazione, continuano a rallentare l’attuazione delle riforme e a scoraggiare gli investimenti, oltre ad offrire opportunità di acquisizione di rendita.

Permangono le sfide della durata dei procedimenti e dell'elevato numero di cause civili e commerciali pendenti. Inoltre la corruzione che rimane un grave problema e i termini di prescrizione restano un ostacolo alla lotta contro di essa;

- è valutata positivamente la riforma della scuola, ma gli investimenti nell'istruzione terziaria, in ricerca e sviluppo e nelle comunicazioni a banda larga restano relativamente bassi. Il tasso di istruzione terziaria nella fascia di età 30-34 anni è tra i più bassi in Europa, al pari del livello delle competenze di base della popolazione adulta;

- la prestazione dei servizi sociali è frammentata e presenta profonde disparità regionali, e non si evidenziano progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà fissato da Europa 2020.

Paolo Guerrieri Paleotti