

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 1-A

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

*istituita con deliberazione dell'Assemblea del 26 marzo 2013,
ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del regolamento*

Presentata alla Presidenza il 2 maggio 2013

(Relatori: **BERNARDO** e **Giampaolo GALLI**, per la maggioranza)

SUL

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

*(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009,
n. 196, e successive modificazioni)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(MONTI)

Trasmesso alla Presidenza l'11 aprile 2013

PAGINA BIANCA

INDICE

RELAZIONE	<i>Pag.</i> 5
------------------------	---------------

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2013 è intervenuta quest'anno in un momento particolare della vita politico-istituzionale del Paese, mentre erano in corso di svolgimento le procedure per la formazione di un nuovo Esecutivo. Ciò ha indotto il Governo dimissionario a rilevare l'impossibilità di formulare nel documento orientamenti per il futuro che presupponessero scelte d'indirizzo politico-legislativo o l'avvio di nuove politiche di vasto respiro. Ed è per tali ragioni che il DEF, e in particolare il Programma nazionale di riforma (PNR) riportato nella terza sezione del documento, non contiene quest'anno un'agenda di priorità per il futuro, limitandosi invece a riportare un'analisi dettagliata delle riforme adottate e dei relativi primi risultati, nonché a indicare, per sommi capi, le aree di politiche pubbliche dove appare maggiormente necessario intervenire in futuro. Allo stesso modo, anche l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche allegato al DEF si pone in una linea di continuità rispetto ai precedenti documenti programmatici, confermando sostanzialmente le priorità e gli obiettivi già individuati.

Successivamente alla presentazione del DEF, il quadro politico si è fortemente evoluto, con la costituzione del Governo Letta, che sin dalle comunicazioni rese alle Camere dal Presidente del Consiglio dei ministri in occasione del voto di fiducia, ha individuato alcune linee di intervento sulle quali dovrà concentrarsi l'azione del Governo nei prossimi mesi. Al di là delle singole iniziative prospettate, il Presidente Letta ha sottolineato in primo luogo che « di solo risanamento l'Italia muore » evi-

denziando come dopo più di un decennio senza crescita le politiche per la ripresa non possano più attendere. Per il Presidente del Consiglio dei ministri, senza crescita e senza coesione l'Italia è perduta, ma l'impegno del Governo per far ripartire l'economia dovrà essere sostenuto dall'architettura dell'impegno ad essere seri e credibili sul risanamento e sulla tenuta dei conti pubblici, in modo da non scaricare debiti sulle generazioni successive, come troppe volte accaduto in passato.

Come ha messo in luce lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri « La prima verità è che la situazione economica dell'Italia è ancora molto grave. Abbiamo accumulato in passato un debito pubblico che grava come una macina sulle generazioni presenti e future e che rischia di schiacciare per sempre le prospettive economiche del Paese », aggiungendo che « Il mantenimento degli impegni presi con il Documento di economia e finanza è necessario ad uscire quanto prima dalla procedura di disavanzo eccessivo e per recuperare margini di manovra all'interno dei vincoli europei che vogliamo rispettare ».

In questa fase, tuttavia, è assai difficile sviluppare pienamente le linee di intervento indicate nelle sue comunicazioni programmatiche dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il Ministro dell'economia e delle finanze Saccomanni, nella sua audizione sul DEF presso le Commissioni riunite della Camera e del Senato del 2 maggio scorso, ha, a sua volta, evidenziato che l'Esecutivo sottoporrà appena possibile proprie proposte alle Camere circa quanto è possibile realizzare nel breve periodo e riguardo alle iniziative di riforma di medio-lungo periodo. In quella

sede, il Ministro dell'economia e delle finanze, confermando come il documento in esame sia un documento di transizione, ha delineato un percorso in due tappe per la programmazione economica e finanziaria, evidenziando in primo luogo l'esigenza di approvare il DEF presentato dal precedente Governo a saldi invariati, in modo da consentire di concludere positivamente, entro il prossimo mese di giugno, la procedura per disavanzi eccessivi aperta nei confronti del nostro Paese. Per altro verso, il Ministro Saccomanni ha formalmente impegnato il Governo a sottoporre alle Camere un nuovo documento nel quale saranno assunti a pieno titolo gli obiettivi strategici indicati dal Presidente del Consiglio.

Tali orientamenti appaiono pienamente condivisibili e coincidono sostanzialmente con quelli già emersi prima dell'audizione del nuovo Ministro nell'ambito della Commissione speciale. È infatti del tutto ragionevole che, considerate anche le scadenze previste per la presentazione dei documenti programmatici nell'ambito delle procedure del semestre europeo e per la procedura per i disavanzi eccessivi, in questa fase la Camera impegni il Governo a presentare alle Istituzioni europee il Programma di stabilità ed il Programma nazionale di riforma, senza entrare nel merito degli interventi che andranno effettuati, che potranno essere più opportunamente discussi e approvati in una fase successiva.

Il prosieguo della relazione illustra i contenuti del DEF con particolare riferimento al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma.

Lo scenario internazionale

Con riferimento al quadro macroeconomico, il DEF consegna la fotografia di un Paese in grave affanno, che riflette la più generale debolezza della congiuntura economica internazionale e, in particolare, la debolezza ciclica che continua a persistere nell'area dell'euro in modo più marcato rispetto alle altre economie avanzate.

Secondo le indicazioni contenute nel DEF, le stime di crescita dell'economia globale si attesterebbero, per l'anno in corso, al 3,2 per cento e quelle del commercio mondiale al 3,5 per cento. In questo scenario, nell'area dell'euro è attesa per il 2013 una contrazione del prodotto dello 0,3 per cento e un aumento del tasso di disoccupazione al 12,2 per cento. Negli Stati Uniti è invece prevista una crescita dell'1,9 per cento, mentre la disoccupazione dovrebbe ridursi al 7,6 per cento; il Giappone dovrebbe crescere dell'1 per cento e la Cina a tassi prossimi all'8 per cento. I Paesi emergenti continuerebbero a reagire meglio all'attuale congiuntura, con tassi di crescita più intensi rispetto alle economie avanzate che forniscono un rilevante contributo all'andamento dell'economia globale.

Più robusti segnali di stabilizzazione del contesto internazionale comincerebbero a manifestarsi nel 2014, con una previsione della crescita del PIL mondiale stimata nel DEF al 3,9 per cento.

In particolare, nell'area dell'euro gli elementi d'incertezza sono connessi a una possibile recrudescenza delle tensioni sui mercati finanziari, che ancora permangono, come dimostra la recente crisi bancaria di Cipro. Con riferimento a tale ultimo aspetto, le banche centrali delle maggiori economie avanzate (in particolare Stati Uniti e Giappone) hanno reso ancora più accomodanti le rispettive politiche monetarie, mentre in Europa la politica monetaria è apparsa meno espansiva: pur mantenendosi un'ampia liquidità in eccesso, sono diminuiti i finanziamenti complessivi forniti dall'Eurosistema alle banche operanti nell'area, in ragione della restituzione anticipata di una parte dei fondi ottenuti nelle due operazioni di rifinanziamento con durata triennale (LTRO) condotte a dicembre del 2011 e a febbraio del 2012. Nel complesso, va rilevato come nel 2012 sia proseguito il *trend* di apprezzamento dell'euro avviatosi nel 2012 in termini effettivi nominali e come la rivalutazione nominale dell'euro abbia eroso il guadagno di competitività accumulato dall'Italia a partire dal 2010.

Quanto alla politica monetaria della Banca centrale europea, appare sicuramente apprezzabile la decisione assunta il 2 maggio 2013 dal Consiglio direttivo della BCE di abbassare di 25 punti base il tasso d'interesse sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema, portandolo allo 0,50 per cento, in modo da sostenere la ripresa almeno nella seconda parte dell'esercizio in corso.

La situazione dell'economia italiana

Per quanto riguarda l'Italia, va rilevato come la recessione, manifestatasi nuovamente nella seconda metà del 2011 – dopo i precedenti timidi segnali di ripresa – si sia protratta per tutto il 2012, acuendosi nella parte finale dell'anno. Nel complesso, il PIL ha registrato nel 2012 una contrazione del 2,4 per cento, a fronte della crescita dello 0,4 per cento del 2011 (dato, quest'ultimo, in netto rallentamento rispetto alla crescita dell'1,7 per cento manifestatasi nel 2010).

La contrazione delle attività economiche registrata nel 2012 – che è risultata in linea con le previsioni formulate nella Nota di aggiornamento del DEF presentata a settembre 2012 – ha quasi annullato la risalita verificatasi nei due anni precedenti, facendo scendere il prodotto, in volume, leggermente al di sotto del livello registrato nel 2009.

Sul risultato complessivo ha inciso, in maniera rilevante, il debole andamento della domanda interna, il cui contributo negativo alla variazione del PIL è stato particolarmente ampio, pari a -4,8 punti percentuali.

Il DEF evidenzia inoltre come, mentre il precedente episodio di caduta del PIL, culminato nel 2010, era stato caratterizzato da un vistoso calo delle esportazioni, nel corso del 2012 il principale impulso recessivo sia venuto dalle ripercussioni negative sull'economia dovute alla crisi finanziaria. L'apertura di un differenziale molto elevato tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi e le tensioni sul mercato interbancario europeo si sono, infatti, tra-

smesse sul finanziamento al settore privato sia in termini di tassi di interesse più elevati, sia in termini di contrazione del credito totale all'economia. Al contempo, l'ampio sforzo di consolidamento fiscale, resosi necessario per stabilizzare le aspettative dei mercati e per ottemperare agli impegni interni e internazionali di anticipo del pareggio strutturale di bilancio al 2013, ha fornito ulteriore impulso negativo all'economia, cui si aggiunta una drastica caduta di fiducia di famiglie e imprese che ha contribuito alla congiuntura sfavorevole. Da tali fattori è discesa una nuova rilevante flessione del PIL generata dalla contrazione di tutte le componenti della domanda interna.

Per quanto concerne le prospettive dell'economia italiana, esse sono fortemente influenzate dagli sviluppi della crisi in Europa e, al contempo, dall'evoluzione dello scenario economico globale.

A tale ultimo riguardo, il DEF ipotizza una progressiva ripresa della domanda internazionale già a partire dal 2013, dopo il rallentamento della seconda metà del 2012, che dovrebbe riflettersi positivamente sulla crescita delle esportazioni italiane.

In linea con quanto già indicato nella Relazione al Parlamento, presentata nel marzo scorso, il DEF conferma la revisione al ribasso delle prospettive di crescita dell'economia italiana, stimando per il 2013 una contrazione del PIL pari a -1,3 per cento, rispetto al -0,2 per cento indicato nella Nota di aggiornamento del DEF del settembre scorso.

Il livello delle attività economiche è atteso permanere debole nella prima metà dell'anno, in ragione della debolezza della domanda interna; a una sostanziale stabilizzazione del prodotto nel secondo trimestre dovrebbe seguire una crescita nella seconda parte dell'anno, favorita anche dall'immissione di liquidità nel sistema economico derivante dal recente provvedimento d'urgenza adottato in tema di pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni e di rimborsi fiscali, attualmente all'esame della Commissione speciale.

Per l'anno 2014, il DEF, confermando quanto previsto nella Relazione di marzo, stima una più decisa ripresa delle attività economiche, con un livello di crescita del PIL che dovrebbe attestarsi all'1,3 per cento. Tale previsione, come quella per l'anno in corso, sconta gli effetti positivi sulla domanda interna derivanti dal decreto-legge n. 35 del 2013 in tema di accelerazione del pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni. Sul punto, il DEF precisa che in mancanza delle misure adottate con il citato decreto-legge la crescita del PIL nel 2014 sarebbe stata all'incirca dello 0,6 per cento.

Gli effetti positivi delle misure di accelerazione dei pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione influenzeranno l'andamento del prodotto anche negli anni successivi. In particolare, il PIL è previsto crescere dell'1,5 per cento nel 2015, dell'1,3 per cento nel 2016 e dell'1,4 per cento nel 2017.

Nel complesso, tutti i principali indicatori macroeconomici manifestano nell'anno 2013 un valore negativo rispetto al 2012, salvo l'andamento positivo indicato per le esportazioni (+2,2 per cento).

Una attenzione particolare va rivolta al mercato del lavoro, per il quale il DEF stima per l'anno 2013 una contrazione dell'occupazione, in termini di unità lavorative per anno (ULA), dello 0,3 per cento rispetto al 2012, anno in cui l'occupazione si è ridotta dell'1,1 per cento. Una ripresa occupazionale è attesa realizzarsi soltanto a partire dal 2014, anno in cui l'occupazione segnerebbe un valore positivo (+0,6 per cento), fino a giungere a +0,8 per cento nel 2017.

Il tasso di disoccupazione si manterrebbe al di sopra del livello registrato nel 2012 (10,7 per cento) per tutto il periodo di previsione, attestandosi all'11,6 per cento nel 2013 e all'11,8 per cento nel 2014.

Il DEF ipotizza che soltanto alla fine del periodo di previsione il tasso possa tornare, scontando comunque un progressivo aumento del tasso di partecipazione, al di sotto della soglia dell'11 per cento, atteso che con la ripresa dell'economia gli

aumenti dell'occupazione saranno probabilmente meno che proporzionali rispetto alle variazioni del PIL.

Il quadro di finanza pubblica

Il DEF riporta, inoltre, l'analisi del conto economico delle amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, integrato con le informazioni relative alla chiusura dell'esercizio 2012.

Il Documento evidenzia che nel 2012, nonostante un lieve peggioramento rispetto alle previsioni, il disavanzo pubblico è rimasto entro la soglia di riferimento del 3 per cento del PIL prevista dal Trattato di Maastricht, in linea con le raccomandazioni in sede europea: ciò dovrebbe, pertanto, consentire la chiusura della procedura per disavanzi eccessivi avviata nel 2009.

Il risultato è stato più negativo rispetto alle previsioni (-2,6 per cento) anche per effetto di una dinamica sfavorevole delle entrate complessive delle amministrazioni pubbliche, che hanno risentito di due fattori che hanno determinato effetti di segno opposto: da un lato, la fase ciclica negativa ha comportato una riduzione della base imponibile tributaria e contributiva con conseguente contrazione del gettito; dall'altro lato, le manovre approvate nella seconda metà del 2011 hanno determinato un incremento del carico fiscale sui contribuenti.

Peraltro nel complesso i dati di finanza pubblica riportati nel DEF relativi al consuntivo 2012 espongono comunque un miglioramento dell'indebitamento netto rispetto al risultato del 2011, con un passaggio dal 3,8 al 3 per cento del PIL nel 2012.

Il miglioramento dell'indebitamento rispetto al 2011 è dovuto a un aumento delle entrate di 1,5 punti di PIL, dovuto soprattutto all'incremento delle entrate tributarie trainate prevalentemente dal gettito dell'IMU e dall'aumento del gettito IRPEF, a fronte di un aumento della spesa (+0,8 punti di PIL).

Per quanto concerne il 2013, considerando che l'accelerazione dei pagamenti

dei debiti delle pubbliche amministrazioni determinerà in tale anno un incremento dell'indebitamento netto dello 0,5 per cento, il conto economico esposto dal DEF evidenzia un indebitamento netto pari al 2,9 per cento del PIL nel 2013, superiore di circa 1,1 punti percentuali di PIL rispetto alle precedenti previsioni contenute nella Nota di aggiornamento presentata nel settembre 2012, comunque entro i parametri europei.

Ciononostante, nel 2013 il valore dell'indebitamento netto strutturale — vale a dire al netto delle *una tantum* e corretto per il ciclo — consente comunque il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali, nonché il formarsi di un *surplus*, sempre in termini strutturali, nel 2014 pari allo 0,4 per cento.

L'aggiornamento delle stime per l'esercizio in corso comporta una revisione anche nel successivo biennio, nel quale si prevede di raggiungere un indebitamento pari all'1,8 per cento nel 2014 e all'1,7 per cento nel 2015.

Per gli anni successivi, le stime contenute nel Documento evidenziano un *deficit* pari all'1,3 per cento nel 2016 e all'1 per cento nel 2017.

I suddetti valori dell'indebitamento netto relativi al periodo 2015-2017 scontano la prosecuzione dell'attuale regime sperimentale di tassazione degli immobili (IMU e aumento dei coefficienti catastali) che, in assenza di conferma con apposito provvedimento legislativo, dovrebbe cessare al termine del 2014.

Il venir meno delle entrate IMU determinerebbe un indebitamento netto più elevato di circa 0,8 punti di PIL, e pari al 2,5 per cento nel 2015, al 2,1 per cento nel 2016 e all'1,8 per cento nel 2017.

Gli andamenti tendenziali esposti nel DEF evidenziano un incremento delle entrate totali nel 2013 rispetto al PIL di 0,5 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente, per effetto principalmente delle misure previste dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dalla legge di stabilità 2013, seguendo tuttavia nel prosieguo un percorso lievemente discendente, fino al 47,7 per cento nel 2017, con una correlata

diminuzione del livello della pressione fiscale complessiva.

La pressione fiscale passerebbe, infatti, dal 44 per cento del 2012 al 43,8 per cento del 2017; tale variazione risulterebbe peraltro imputabile in via prevalente alla componente tributaria.

Per quanto concerne le spese, il DEF evidenzia nel 2013, una sostanziale stabilità dell'andamento della spesa corrente primaria. Nell'insieme si evidenzia una dinamica contenuta della spesa corrente al netto degli interessi nell'intero periodo 2013-2017, che passa dal 42,7 per cento del PIL nel 2013 al 40,2 nel 2017, con una diminuzione di 2,5 punti percentuali. A ciò contribuiscono tutte le principali componenti di spesa, con la precisazione che le prestazioni sociali mantengono un andamento ancora crescente per i primi due anni, iniziando a diminuire solo dal 2015, mentre le altre componenti decrescono sin dall'inizio del periodo.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente, continua il *trend* decrescente osservato negli anni precedenti, prevedendosi una riduzione in valore assoluto della spesa nel 2013 e nel 2014 in conseguenza del blocco della contrattazione collettiva, della limitazione del *turn over* e del blocco delle progressioni di carriera. Nel 2015, la cessazione di alcune di queste misure e la considerazione della vacanza contrattuale comportano una variazione positiva dell'1 per cento della spesa, che si stabilizza negli anni 2016 e 2017.

Anche i consumi intermedi si riducono per effetto delle manovre di contenimento della spesa degli anni precedenti, evidenziando una riduzione dell'incidenza percentuale sul PIL dall'8,2 per cento nell'esercizio in corso (rispetto all'8,4 per cento nel 2012) al 7,8 per cento nel 2017.

Con riferimento alla quota di questa voce di spesa di competenza delle Amministrazioni centrali, si ricorda che il decreto-legge n. 35 del 2013 autorizza un finanziamento di 500 milioni di euro per il 2013 per il pagamento dei debiti dei Ministeri, a fronte dei quali non sussistono residui passivi, anche perenti. Di questi, una voce rilevante è appunto costituita dai debiti

per consumi intermedi, in cui rientrano gli acquisti di beni e servizi che sono stati oggetto di numerosi tagli lineari in passato. Il decreto-legge n. 35 del 2013 introduce, peraltro, disposizioni dirette ad assicurare la ricognizione delle somme dovute dalle amministrazioni, volte a consentire una rimozione delle cause della loro continua formazione, anche mediante le operazioni di *spending review*.

Per quanto concerne la spesa sanitaria, si evidenzia che, dopo la riduzione in valore assoluto nel 2011 e nel 2012, tale comparto di spesa torna a crescere dello 0,2 per cento nel 2013 e dell'1,7 nel 2014, e in media dell'1,9 per cento nel successivo triennio. In percentuale del PIL, tuttavia, l'aggregato riduce la sua incidenza dal 7,1 per cento del 2013 al 6,7 per cento del 2017.

Anche in tale comparto si è verificato un ritardo nel pagamento di debiti verso fornitori, che ha reso necessario un'iniezione di liquidità per complessivi 14 miliardi di euro nel biennio 2013-2014 ad opera del decreto-legge n. 35 del 2013. Secondo quanto rilevato nella relazione tecnica allegata al provvedimento citato, tali difficoltà sono state causate non da una insufficienza di fondi destinati alla sanità, ma dal mancato conferimento delle risorse di cassa da parte delle regioni agli enti del Servizio sanitario nazionale, a fronte di risorse conferite dallo Stato o destinate dalle medesime regioni al finanziamento della sanità.

Le previsioni tendenziali mostrano un andamento complessivamente decrescente per la spesa in conto capitale (-1,1 per cento nel periodo 2013-2017). La dinamica di tale spesa in termini di PIL evidenzia, all'inizio del periodo, una crescita dal 3,1 per cento del 2012 al 3,5 per cento del 2013, anno in cui si esplicano gli effetti dei maggiori pagamenti di parte capitale previsti dal decreto-legge n. 35 del 2013. Negli anni successivi, la spesa in conto capitale mostra, invece, un profilo decrescente, passando dal 2,8 del 2014 al 2,4 per cento a fine periodo.

Per quanto concerne il quadro programmatico, questo espone un valore del

saldo di bilancio progressivamente decrescente — dal -2,9 per cento del primo anno al -0,4 per cento del 2017 — parametrato su un obiettivo che in termini di indebitamento netto strutturale assicuri il conseguimento del pareggio di bilancio per tutto il periodo di previsione.

Per il 2013 e il 2014 gli obiettivi programmatici — fissati al -2,9 per cento nel 2013 e al -1,8 per cento nel 2014 — coincidono con quelli tendenziali, in ragione dell'operare degli effetti correttivi per tale periodo derivanti dalle misure di risanamento finanziario sinora varate.

Per gli anni dal 2015 al 2017, gli obiettivi programmatici — fissati all'1,5 per cento nel 2015, allo 0,9 per cento nel 2016 e a -0,4 per cento nel 2017 — presuppongono interventi correttivi, la cui entità dipenderà ovviamente dallo scenario previsionale adottato, vale a dire se esso incorpori o meno la conferma del vigente regime sperimentale dell'IMU. Nel primo caso, infatti, il mantenimento del pareggio del saldo strutturale dovrebbe comportare un intervento correttivo cumulato pari, nel triennio 2015-2017, allo 0,6 per cento del PIL, mentre, nella seconda ipotesi, la correzione salirebbe all'1,4 per cento del PIL.

Con riguardo all'evoluzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, al lordo della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF alla Grecia, esso è previsto nel 2013 ancora in crescita di oltre 3 punti percentuali di PIL rispetto al 2012, arrivando al 130,4 per cento, un dato di circa 4,3 punti percentuali di PIL superiore alla stima programmatica contenuta nella Nota di aggiornamento del 2012.

Le ragioni di tale incremento sono indicate nell'effetto di trascinamento dei risultati negativi del 2012 (per 0,7 punti di PIL), nel negativo andamento del PIL nell'anno e, principalmente, nella revisione al rialzo del fabbisogno del settore pubblico, anche per effetto del provvedimento di sblocco dei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni verso i propri fornitori (decreto-legge n. 35 del 2013).

Nel 2014 si assiste ad una riduzione del livello del rapporto rispetto al PIL al 129

per cento, che poi, dal 2015 in avanti, espone un percorso di riduzione del rapporto piuttosto sostenuto, per circa 4 punti percentuali di PIL all'anno, dovuto, secondo il DEF, al venir meno degli effetti finanziari del decreto-legge n. 35 del 2013, ad una dinamica del fabbisogno particolarmente virtuosa dal 2016 in poi ed al mantenimento dell'ipotesi di entrate da dismissioni immobiliari costanti, per importi pari circa a un punto percentuale di PIL all'anno per tutto il periodo 2013-2017.

In considerazione di quanto riportato nel Documento, si dovrebbe quindi realizzare un percorso di riduzione decisamente sostenuto del rapporto tra debito e PIL, sul quale influirebbe in modo sensibile l'andamento delle entrate da dismissioni immobiliari, che sono ritenute costanti per tutto il periodo di previsione su un valore che viene indicato pari a circa 1 punto di PIL all'anno, e, per tale via, incidono per ben 5 punti percentuali sull'ipotizzata riduzione del rapporto tra debito e PIL.

Il Programma nazionale di riforma.

Come già evidenziato e come sottolineato dalla stessa premessa al DEF, la presentazione del PNR viene a cadere in un momento particolare della vita politica e istituzionale del Paese, che ha indotto il Governo dimissionario a rilevare l'impossibilità di formulare orientamenti per il futuro che presuppongano scelte d'indirizzo politico-legislativo o l'avvio di nuove politiche di vasto respiro che non siano già state condivise dal Parlamento. Per tali ragioni, il PNR non contiene quest'anno un'agenda di priorità per il futuro, limitandosi invece a riportare un'analisi dettagliata delle riforme adottate e dei relativi primi risultati, nonché a indicare le aree di *policy* dove è maggiormente necessario intervenire per il futuro. Spetterà al nuovo Governo la facoltà d'integrare il quadro prospettato, presentando un'agenda di riforme, con le relative compatibilità finanziarie, volta a proseguire il percorso di avvicinamento agli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Dal punto di vista dei contenuti, la struttura del PNR 2013, ampiamente rivisitata rispetto a quella dello scorso anno, è articolata in sei capitoli più un'appendice. Nel primo capitolo si descrivono sinteticamente le riforme introdotte nel periodo di riferimento previsto dal Semestre europeo, evidenziandone la coerenza con gli impegni presi dal Paese nell'ambito del Patto Euro Plus, con gli indirizzi indicati dalla Commissione europea nell'ambito dell'analisi annuale della crescita 2013 con cui si avvia il Semestre europeo, nonché con gli obiettivi della Strategia Europa 2020 espressi in termini di obiettivi europei declinati a livello nazionale.

Nell'ambito di questa cornice il PNR 2013 illustra il percorso compiuto sulla strada delle riforme sollecitate dalle istituzioni europee, sottolineando come gli sforzi compiuti abbiano affrontato sia i problemi urgenti di breve periodo causati dalla crisi, sia questioni di carattere strutturale. In questa prospettiva, il documento ricorda le principali misure adottate, che comprendono, tra le altre: il conseguimento del pareggio strutturale del bilancio anticipato al 2013 e l'inserimento di tale principio nella Costituzione; la riforma delle pensioni e quella del mercato del lavoro; le misure in tema di *spending review*; gli interventi per la semplificazione amministrativa e le riforme strutturali volte a stimolare la competitività e la crescita.

L'insieme delle riforme strutturali varate dal Governo nel 2012 – comprendenti gli interventi per la crescita, la riforma del mercato del lavoro, nonché le misure in tema di liberalizzazioni e semplificazioni già oggetto di stima nel precedente PNR – determina un significativo impatto macroeconomico, stimato dal Governo pari ad un incremento del PIL, rispetto a uno scenario di base che non contempla le riforme, di 1,6 punti percentuali al 2015, di 3,9 punti nel 2020 e di 6,9 punti percentuali nel lungo periodo.

Gli interventi strutturali sono stati adottati senza mai perdere di vista l'obiettivo del consolidamento delle finanze pubbliche e ciò ha favorito il riconoscimento,

da parte del Consiglio europeo del 14-15 marzo 2013, della necessità di un risanamento di bilancio differenziato che permetta all'Italia di utilizzare spazi di flessibilità controllata per azioni di sostegno volte a rilanciare, nel rispetto della stabilità finanziaria, la crescita e l'occupazione, azioni nel cui ambito s'innesta il provvedimento d'urgenza recentemente adottato per la liquidazione dei debiti pregressi della pubblica amministrazione.

Il terzo capitolo del PNR illustra le misure che il Paese ha adottato in risposta alle raccomandazioni del Consiglio europeo, nonché le iniziative più rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali della Strategia Europa 2020.

In tale ambito, nonostante l'affermazione contenuta nelle premesse del DEF in ordine ai « limiti » di carattere programmatico del PNR 2013, è possibile enucleare alcune indicazioni in ordine ai « prossimi passi » da compiere in risposta alle predette raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea, le quali potranno essere oggetto di esame e valutazione da parte della Commissione.

In particolare;

a) con riferimento alla riduzione del debito pubblico, si segnala l'esigenza di completare il censimento del patrimonio pubblico, nonché di costituire la prevista Società di gestione del risparmio per le relative operazioni di valorizzazione e dismissione, che in base alle previsioni del Governo dovranno risultare pari a circa un punto di PIL all'anno. Sarà, inoltre, esteso all'intero territorio nazionale il Progetto « Valore Paese » per la valorizzazione d'immobili non utilizzati appartenenti al patrimonio dello Stato e degli enti pubblici e proseguita la dismissione di alloggi di servizio delle Forze armate;

b) in relazione all'efficienza e alla qualità della spesa pubblica, nel 2013 dovrebbe essere avviata la terza fase della *spending review*, indirizzata in particolare all'articolazione periferica delle amministrazioni statali; in linea con la legge di stabilità 2013, il Governo segnala inoltre che saranno adottati i provvedimenti legi-

slativi di riordino delle province e d'istituzione delle città metropolitane. Proseguirà altresì, l'attuazione del Piano di Azione Coesione e sarà necessario accelerare l'attuazione dei Programmi operativi, aumentando gli obiettivi nazionali intermedi di spesa per evitare la concentrazione delle spese negli anni 2014-2015, in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo di programmazione dei fondi strutturali;

c) con riferimento alla disoccupazione giovanile, ai percorsi formativi e agli abbandoni scolastici, nel corso del 2013 proseguiranno, in accordo con le regioni, le azioni di diffusione e incentivazione del contratto di apprendistato. Sarà rafforzata la semplificazione degli oneri amministrativi e dei servizi alle imprese, nonché l'erogazione di un'offerta formativa adeguata. Specifiche misure saranno adottate per rafforzare la capacità di collocamento dei servizi per l'impiego pubblici e privati. Proseguirà inoltre il monitoraggio degli effetti della riforma del lavoro e sarà rafforzata l'azione di contrasto degli abbandoni scolastici;

d) in relazione al mercato del lavoro e alla competitività, occorrerà, in primo luogo, rafforzare e monitorare l'attuale sistema di tutele relativo all'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI). In via generale, si sottolinea, inoltre, la necessità di accompagnare il percorso di ripresa con politiche attente all'investimento sociale, evidenziando come il nuovo Governo dovrà affrontare la questione del finanziamento della spesa per la rete degli interventi e servizi sociali territoriali;

e) quanto alla lotta all'evasione e alla riforma fiscale, si segnala per il futuro l'esigenza di riprendere i principi contenuti nel disegno di legge di delega fiscale, di portare a termine la riforma del catasto e il processo di semplificazione fiscale. Per quanto concerne il carico fiscale, andranno introdotti interventi correttivi soprattutto a tutela delle fasce più deboli e delle famiglie numerose, mentre sul versante delle attività produttive è segnalato l'apporto che potrà derivare

dalla graduale eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP, in particolare per le piccole e medie imprese.

Un ampio novero di possibili interventi, che in questa sede non si dettano, rinviando in proposito a quanto espone il DEF, è infine indicato con riferimento alla concorrenza, alle infrastrutture e al miglioramento dell'ambiente imprenditoriale.

Si segnala, da ultimo, che il quarto capitolo del PNR reca l'analisi degli squilibri macroeconomici che incidono sulla competitività del Paese, prevista dal nuovo processo di sorveglianza degli squilibri dei Paesi dell'area dell'euro rientrante nel ciclo annuale del Semestre europeo. In proposito, il DEF rileva come anche quest'anno il Rapporto di Allerta includa l'Italia tra i tredici Paesi che, presentando « seri » squilibri, necessitano di un'analisi approfondita, la quale è stata pubblicata il 10 aprile scorso.

Il DEF rileva, quindi, che analogamente allo scorso anno anche nel 2013 il meccanismo di sorveglianza degli squilibri evidenzia, per l'Italia, valori sopra la soglia di allerta per il debito pubblico e per le quote di mercato delle esportazioni, la cui contrazione sarebbe legata alla perdita di competitività verificatasi a partire dall'introduzione dell'euro.

In questo quadro, il principale ostacolo alla ripresa di competitività e al miglioramento delle prospettive di crescita economica è costituito dalla bassa produttività. Secondo le valutazioni della Commissione, un fattore di debolezza è costituito, in particolare, dal livello elevato, rispetto alla media dell'area dell'euro, del costo unitario del lavoro, imputabile anche a una dinamica salariale non allineata a quella della produttività.

Per quanto concerne le variabili finanziarie, salvo il livello del debito pubblico, l'Italia non presenta valori critici: i flussi di credito sono considerati dal DEF nella norma e il livello dell'indebitamento del settore privato presenta dimensioni molto contenute rispetto alla media europea. Non si rilevano, inoltre, variazioni eccessive nelle passività del settore finanziario.

Un elemento di preoccupazione, in base alle valutazioni della Commissione riportate nel PNR, attiene all'elevato costo dei finanziamenti alle imprese, il cui divario rispetto ai principali paesi dell'area dell'euro rifletterebbe le tensioni sui debiti sovrani e la conseguente difformità di trasmissione della politica monetaria nelle varie economie dell'area. Analogamente a quanto affermato lo scorso anno, la Commissione rileva, tuttavia, che l'indebitamento del settore privato è inferiore alla media dell'area dell'euro.

In via generale, il PNR evidenzia, infine, come le politiche di aggiustamento fiscale e le riforme attuate abbiano condotto ad un miglioramento strutturale complessivo dal punto di vista degli squilibri macroeconomici, anche se la fase congiunturale, ancora sfavorevole, ha reso più difficile il pieno palesarsi dei risultati conseguiti. Segnali positivi sono riscontrabili sia dal lato della competitività — ove gli scambi con l'estero sono caratterizzati da un deciso miglioramento del saldo delle partite correnti, da un buon andamento delle esportazioni e da una sostanziale stabilizzazione delle quote di prodotti italiani nei mercati internazionali — sia sotto il profilo dei mercati finanziari, ove si è registrato un deciso calo del differenziale di rendimento tra i BTP e i *Bund* tedeschi rispetto ai picchi registrati nei momenti più acuti della crisi, il quale contribuirà al graduale venire meno delle tensioni sul mercato del credito e, in generale, su tutti gli indicatori finanziari monitorati a livello europeo.

Si ricorda, infine, che il quinto capitolo del PNR illustra, nel dettaglio, il complesso delle riforme nazionali adottate nel 2012 — che qui per brevità non è possibile richiamare — anche attraverso specifici approfondimenti tecnici e l'indicazione delle « azioni *in itinere* » per le iniziative governative che non sono riuscite ad arrivare alla fine del processo parlamentare, ancorché deliberate dal Consiglio dei ministri. Nel capitolo sono altresì riportate informazioni sullo stato di attuazione dei provvedimenti adottati.

Il sesto capitolo del PNR indica le principali azioni intraprese dalle amministrazioni locali nell'ambito del processo del Semestre europeo.

In allegato al PNR è, infine, riportata un'appendice con quattro griglie di dettaglio recanti una disaggregazione degli impatti macroeconomici delle riforme, la sintesi di tutte le nuove misure introdotte nel periodo 2012-2013 e l'aggiornamento attuativo delle misure del precedente PNR, nonché il dettaglio delle misure introdotte a livello regionale.

Il Parlamento sarà, quindi, presto chiamato nuovamente a un momento di con-

fronto e di approfondimento in merito alle strategie e agli obiettivi che il Governo intende perseguire nell'ambito dell'attuale quadro di finanza pubblica e tenendo conto degli sviluppi della *governance* economica europea, che riteniamo debba mettere al centro sempre più incisivamente i temi della crescita economica e dell'occupazione.

Maurizio BERNARDO
e Giampaolo GALLI,
Relatori per la maggioranza.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



170570000290