

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il Documento di economia e finanza 2011 rappresenta il primo atto del nuovo ciclo di programmazione economica e finanziaria delineato, in attuazione del cosiddetto semestre europeo, dalla legge n. 39 del 2011, di modifica della legge di contabilità e finanza pubblica.

A seguito delle modifiche introdotte alla disciplina di bilancio, il Documento di economia e finanza diviene il principale strumento della programmazione economico finanziaria, che ricomprende lo schema del Programma di stabilità e lo schema del Programma nazionale di riforma, documenti, questi ultimi, che dovranno essere presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile. I contenuti specifici del Documento sono articolati in tre sezioni.

La prima sezione espone lo schema del Programma di stabilità, che contiene tutti gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e, in particolare, dal nuovo Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

La seconda sezione contiene una serie di dati e informazioni che il Governo era in passato tenuto a fornire nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica e della Decisione di finanza pubblica. In questa sezione è previsto che siano individuate regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa.

Tale sezione è corredata di una Nota metodologica in cui sono esposti i criteri

di formulazione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente.

La terza sezione reca, infine, lo schema del Programma nazionale di riforma, che contiene gli elementi e le informazioni previsti dai regolamenti dell'Unione europea e dalle specifiche linee guida per tale Programma. Il Programma nazionale di riforma, che costituisce la più rilevante novità del Documento di economia e finanza, è un documento strategico che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla nuova « Strategia Europa 2020 ». In tale ambito sono, in particolare, indicati:

lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti;

le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità;

gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività;

i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Al Documento di economia e finanza sono, inoltre, allegati il Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla « legge obiettivo » n. 443 del 2001, nonché lo stato di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente, un documento, predisposto dal Ministro del-

l'ambiente, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra derivanti dagli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e sui relativi indirizzi; un documento recante l'esposizione, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, delle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni, nonché uno specifico rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica.

Per quanto attiene ai contenuti del Documento di economia e finanza, occorre preliminarmente rilevare che il Parlamento, con l'approvazione della legge n. 39 del 2011, ha voluto cogliere tempestivamente l'opportunità, rappresentata dall'introduzione del semestre europeo, per adeguare l'attività di programmazione economico-finanziaria nazionale, avviando una discussione, destinata a proseguire nei prossimi mesi, sulle scelte fondamentali di politica economica in grado di incrementare la crescita e l'occupazione.

Il semestre europeo non dovrebbe peraltro risolversi in un mero adeguamento procedurale ma incidere anche sui contenuti del dibattito politico, favorendo l'adozione di quelle decisioni, talvolta non facili, ma alle quali è legato il futuro del Paese.

Assume a riguardo una particolare rilevanza il Programma nazionale di riforma quale strumento attuativo della strategia Europa 2020. Attraverso i programmi nazionali di riforma l'Unione europea intendere sollecitare, promuovere e facilitare l'attuazione di determinati interventi nei singoli Stati membri, senza peraltro sostituirsi in alcun modo ai Governi ed ai Parlamenti nazionali. La strategia Europa 2020, in coerenza con il principio di sussidiarietà, si limita a definire degli obiettivi, costruire degli indicatori qualitativi e promuovere lo scambio di pratiche virtuose, rimettendo agli Stati la scelta degli strumenti e delle azioni giudicati più opportuni.

È bene innanzitutto sottolineare come gli obiettivi della strategia Europea 2020 coincidano pienamente con le priorità nazionali in materia di politica economica.

Ciò vale, in particolare, per le riforme strutturali volte ad accrescere la competitività e la produttività del sistema Italia. Il Programma nazionale di riforma rappresenta quindi un'importante occasione per avviare una discussione pubblica, a partire dalle sedi parlamentari, ma con l'obiettivo di coinvolgere le forze economiche e sociali e di sensibilizzare i cittadini, sulle riforme necessarie a promuovere la crescita economica nella misura necessaria ad assicurare la stabilità dei conti pubblici.

Il coinvolgimento dell'opinione pubblica appare necessario al fine di superare quelle resistenze che – va riconosciuto – hanno sino ad oggi ostacolato l'approvazione di una serie di riforme di carattere strutturale di cui pure il Paese ha estremo bisogno. Mentre, infatti, i benefici delle riforme strutturali hanno un carattere diffuso e si manifestano solo nel medio e lungo termine, gli effetti negativi delle stesse riforme colpiscono gruppi di interesse e categorie professionali bene organizzati, ampiamente introdotti nei circuiti comunicativi e in grado di esercitare pressioni sugli organi di decisione politica.

È pertanto estremamente significativo l'ampio dibattito che, per la prima volta, in Parlamento e sui *media* ha accompagnato la presentazione del Programma nazionale di riforma, al contrario di quanto avveniva in occasione della presentazione di analoghi piani nell'ambito della strategia di Lisbona.

Un'altra discontinuità rispetto al passato che merita di essere sottolineata riguarda le modalità di predisposizione e di verifica dell'attuazione dei piani nazionali di riforma. Il tentativo è infatti quello di andare oltre il metodo aperto di coordinamento, che aveva presieduto all'attuazione della strategia di Lisbona, introducendo elementi che richiamano le ben più vincolanti procedure proprie del Patto di stabilità e crescita, anche attraverso l'esame contestuale dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità.

L'Italia ha tutto l'interesse a sollecitare l'Unione europea a procedere in

questa direzione. L'Italia ha bisogno di riforme strutturali ma è anche interessata a che gli altri Paesi membri facciano la propria parte per trarne i relativi benefici. Andrebbe a riguardo valutata la possibilità di proporre l'introduzione di meccanismi premiali, ad esempio in termini di fondi strutturali, al fine di accelerare l'attuazione delle riforme previste dalla strategia Europa 2020.

Andrebbe, inoltre, rafforzato il più possibile il ruolo della Commissione europea, tradizionalmente imparziale e volto a tutelare gli interessi dell'Unione e, quindi, meno esposto alle pressioni degli Stati politicamente più influenti. La Commissione dovrebbe sostenere ed accompagnare gli sforzi posti in essere a livello nazionale e in modo analogo, pur nel rispetto del proprio ruolo istituzionale, dovrebbe operare il Parlamento europeo. Con questo non si intende certamente disconoscere al Consiglio, l'unico organo politicamente legittimato, il potere decisionale, ma tutto dovrebbe avvenire nel quadro di un procedimento trasparente e collaborativo guidato dalla Commissione.

Sotto il profilo istituzionale, l'attuazione del Programma nazionale di riforma sembra presupporre due fondamentali discontinuità. Un nuovo modo di legiferare che, analogamente al Programma come disciplinato dal Codice di condotta, si ponga degli obiettivi, valuti i costi e quantifichi i risultati. In altri termini, l'analisi di impatto della regolamentazione non può rimanere solo sulla carta e, con i necessari adeguamenti, deve divenire la prassi delle nostre amministrazioni, almeno per quanto riguarda le riforme strutturali. In secondo luogo, occorre coinvolgere pienamente nei processi di riforma gli altri livelli di governo. Il quadro delle competenze definite dal Titolo V della Costituzione evidenzia, ad esempio, l'impossibilità di una nuova politica industriale e della ricerca senza coinvolgere le regioni. La semplificazione delle procedure e degli adempimenti che riguardano le imprese non può prescindere dalla considerazione della dimensione regionale.

Quanto all'analisi del contenuto del Documento, la prima sezione dà conto dell'andamento dell'economia mondiale, che nell'ultimo scorso del 2010 ha registrato un rallentamento della crescita; nel 2011 dovrebbe, invece, riscontrarsi una crescita dell'economia globale del 4 per cento ed una espansione del commercio mondiale pari al 7,1 per cento. Per quanto riguarda l'economia italiana, il Documento di economia e finanza registra gli effetti delle incertezze che caratterizzano le prospettive economiche mondiali, determinate dal difficile contesto internazionale e dall'esaurirsi delle politiche di stimolo fiscale e monetario che hanno caratterizzato il trascorso biennio. In questo contesto, rivedendo in senso prudentiale le stime contenute nella Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, il Documento prevede una crescita del PIL dell'1,1 per cento per il 2011, mentre le stime riferite al triennio successivo prevedono una crescita rispettivamente dell'1,3 per cento per il 2012, dell'1,5 per cento per il 2013 e dell'1,6 per cento per il 2014. Le stime per il 2011 collocano il nostro Paese ad un livello di crescita leggermente inferiore a quello registrato nell'area dell'euro, nella quale la Commissione stima una crescita del prodotto interno lordo dell'1,6 per cento.

Per quanto concerne i risultati del 2010, il Documento di economia e finanza evidenzia come l'economia italiana sia cresciuta dell'1,3 per cento, ad un tasso analogo a quello registrato da altri Paesi europei, leggermente superiore a quanto stimato nella Decisione di finanza pubblica presentata a settembre 2010, che stimava una crescita del PIL nella misura dell'1,2 per cento.

Il Documento di economia e finanza ipotizza inoltre una crescita dell'inflazione, dovuta principalmente alle tensioni esistenti sul mercato petrolifero, stimando un incremento del deflatore dei consumi nel 2011 fino al 2,3 per cento, a fronte dello 1,5 per cento registrato nel 2010, destinato comunque a riassorbirsi nel triennio successivo, nel quale il deflatore

dovrebbe essere pari al 2 per cento nel 2012 e al 1,8 per cento nel 2013 e 2014.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, la prima sezione del Documento di economia e finanza, aggiornando il quadro programmatico di finanza pubblica contenuto nella Decisione di finanza pubblica presentata lo scorso settembre, prevede in primo luogo un miglioramento dei dati relativi all'indebitamento netto per l'anno 2010, il cui rapporto rispetto al PIL è stato pari al 4,6 per cento, a fronte del 5 per cento previsto per lo stesso anno dalla Decisione di finanza pubblica. L'indebitamento strutturale ha rappresentato, invece, il 3,5 per cento del PIL. Nell'anno in corso, l'indebitamento strutturale sarà pari al 3 per cento del PIL, mentre quello nominale raggiungerà il 3,9 per cento. Il percorso di miglioramento proseguirà inoltre nel prossimo triennio, al termine del quale l'indebitamento netto programmato sarà pari allo 0,2 per cento del PIL, con un progressivo avvicinamento al raggiungimento dell'obiettivo di pareggio bilancio strutturale nel medio termine. Per il quadriennio 2011-2014, il disavanzo strutturale è stimato ridursi ad un tasso di 0,5 punti percentuali nel primo anno e ad un tasso di 0,8 punti percentuali nei successivi tre anni, in linea con gli orientamenti strategici per le politiche economiche approvati dal Consiglio Europeo a fine marzo e con il pacchetto di atti normativi che dovranno dare corpo al rafforzamento della *governance* economica europea. In base a tali orientamenti, si richiede infatti un consolidamento dei bilanci pubblici operando aggiustamenti strutturali superiori allo 0,5 per cento annuo del PIL, cui affiancare riforme del mercato del lavoro e politiche di sostegno alla crescita.

In particolare, nel 2012, come richiesto dalla Commissione europea per la chiusura della procedura per disavanzo eccessivo aperta contro l'Italia nel 2009, il saldo strutturale scenderà sotto la soglia del 3 per cento, attestandosi al 2,2 per cento. Nel biennio 2013-2014, il Documento di economia e finanza fissa un obiettivo di saldo strutturale pari, rispettivamente, all'1,4 per cento e allo 0,5 per cento. Gli

obiettivi strutturali indicati si traducono in termini nominali in un indebitamento netto pari al 2,7 per cento 2012 del PIL, all'1,5 per cento del PIL nel 2013 e allo 0,2 per cento del PIL nel 2014. In questo contesto, il Documento prevede un progressivo incremento dell'avanzo primario programmatico, che passa dallo 0,9 per cento del 2011 al 5,2 per cento del 2014. Per raggiungere gli obiettivi di indebitamento netto, il Documento di economia e finanza evidenzia come sarà necessaria una manovra correttiva cumulata di 2,3 punti percentuali del PIL per il biennio 2013-2014. Sul piano strutturale la manovra richiesta è invece pari, come già segnalato, allo 0,8 per cento del PIL per ciascuno degli anni 2013 e 2014.

Per quanto riguarda, invece, il debito pubblico, il Documento prevede che nell'anno in corso il rapporto tra debito e PIL passi dal 119 per cento nello scorso anno al 120 per cento, per poi iniziare un progressivo calo, che porta tale rapporto al 119,4 per cento nel 2012, al 116,9 per cento nel 2013 e al 112,8 per cento nel 2014, in ragione della sensibile riduzione del fabbisogno che compensa, almeno in parte, la più moderata dinamica del ciclo economico. Anche in questo caso, come rilevato tra l'altro dalla Banca d'Italia nella sua audizione, i programmi contenuti nel Documento appaiono coerenti con le nuove regole numeriche di evoluzione del debito in corso di definizione in sede europea. Infatti, considerando che le nuove regole dovrebbero avere applicazione a partire dal triennio 2013-2015, esse richiederebbero il raggiungimento di un rapporto tra debito e PIL del 111 per cento nell'ultimo anno del triennio. Il conseguimento di tale rapporto richiederebbe una riduzione del rapporto tra debito e PIL di poco meno di due punti percentuali rispetto a quanto programmato per l'esercizio 2014, riduzione che appare pienamente realizzabile in base ai dati contenuti nel Documento in esame.

Nel loro complesso le indicazioni contenute nel Documento in ordine alle previsioni di finanza pubblica confermano l'opportunità degli orientamenti assunti in

questi anni dal Governo, che ha portato avanti con coerenza una politica volta ad assicurare la stabilità e la solidità dei bilanci pubblici, che - come evidenziato più volte anche in sede europea - costituisce un presupposto imprescindibile per una crescita duratura ed equa. In questa ottica, appare meritevole di approfondimento la proposta contenuta nella premessa del Documento relativa all'introduzione nella nostra Costituzione di un nuovo vincolo della disciplina di bilancio, che integri quanto previsto dall'articolo 81 della nostra Carta fondamentale costituzionalizzando le nuove regole di bilancio europee.

Venendo al Programma nazionale di riforma contenuto nel Documento di economia e finanza, in vista dell'avvio del semestre europeo dal gennaio 2011, l'Italia ha già presentato, lo scorso autunno, come stabilito per ciascuno Stato membro dalla Commissione europea per la fase transitoria, un progetto preliminare di Programma nazionale di riforma, in merito al quale la Commissione bilancio si è espressa con la risoluzione 8-00095 approvata il 12 novembre 2010. Tale risoluzione aveva già definito quattro questioni essenziali, quella meridionale, quella fiscale, quella nucleare e quella legale, per favorire la crescita senza incrementare il disavanzo e nel rispetto dei vincoli di riduzione del debito pubblico, indicando una serie di riforme prioritarie in merito:

al debito pubblico, per garantire stabilità all'economia, con la riforma pensionistica, il completamento del federalismo fiscale e la riforma complessiva del sistema tributario;

alla competitività del sistema produttivo italiano con l'introduzione di zone a burocrazia « zero » nel Mezzogiorno, la revisione del modello contrattuale di lavoro e l'approvazione di una legge annuale sulla concorrenza;

al sistema dell'istruzione e formazione, nonché a politiche inerenti al lavoro con l'attuazione di un piano triennale per il lavoro e l'incremento del tasso di occupazione delle donne e dei giovani;

all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione con apposite iniziative volte a favorire l'utilizzo di energie rinnovabili e le riduzioni delle emissioni, nonché un nuovo ruolo dell'energia nucleare.

Nella sua versione aggiornata, contenuta nel Documento di economia e finanza 2011, il Programma nazionale di riforma illustra gli obiettivi e le azioni di riforma tra loro integrate considerate necessarie per eliminare gli squilibri macroeconomici, potenziare la competitività del Paese, stimolare la concorrenza nel mercato dei prodotti e migliorare le condizioni del mercato del lavoro, nel quadro di una rafforzata sostenibilità delle finanze pubbliche.

Le misure descritte nel Programma nazionale di riforma sono ispirate dall'azione comunitaria per creare un'Europa competitiva, inclusiva e sostenibile, e rispondono alle priorità elencate nell'Analisi annuale sulla crescita (*Annual Growth Survey*) della Commissione europea, alle azioni previste dal Patto *Euro Plus* per aumentare il grado di competitività e convergenza, nonché agli obiettivi specifici previsti dalla Strategia Europa 2020 declinate negli obiettivi nazionali. Ricordo che la Commissione bilancio ha recentemente esaminato l'Analisi annuale della crescita ed ha approvato, il 7 aprile 2011, un articolato documento finale che è stato trasmesso alle competenti istituzioni europee e nazionali.

Come ribadito nel Programma nazionale di riforma, i pilastri principali sui cui fondare un'azione di riforma volta a superare le principali criticità dell'economia italiana sono rinvenibili nell'attuazione del federalismo fiscale, nel riordino del sistema fiscale, nella promozione di interventi di tipo regolatorio finalizzati ad incrementare l'efficienza del sistema economico e nell'adozione di iniziative per orientare il risparmio privato verso obiettivi di politica economica.

Tali indirizzi dovrebbero stimolare il tasso di crescita dell'economia, contribuendo in tal modo al processo di riduzione del debito, nonché favorire la ridu-

zione dei divari territoriali, qualificati nel Documento come « vero problema per l'Italia », e rendere più competitive le imprese nazionali.

L'indicazione delle riforme già avviate e di quelle programmate per il raggiungimento dei *target* nazionali fissati nella Strategia Europa 2020 è preceduta da un'analisi quantitativa, realizzata sulla base della metodologia sviluppata nell'ambito del *Lisbon Assessment Framework* (LAF), che ha svolto un ruolo significativo nell'individuazione delle priorità di politica economica e delle aree di *policy* critiche dei Paesi membri, contribuendo alla definizione di quelli che sono stati definiti i « colli di bottiglia » (*bottlenecks*), ossia i fattori che costituiscono un impedimento alla crescita del Paese e su cui è necessario intervenire.

A tale riguardo, la Commissione europea ha analizzato le componenti del PIL per l'Italia che contribuiscono negativamente alla crescita, sia in termini assoluti che in relazione alla media EU15, evidenziando come il significativo rallentamento dell'economia italiana degli ultimi anni sia dovuto sostanzialmente alla permanenza di numerosi aspetti critici nelle componenti strutturali della crescita, come la persistente rigidità nel mercato del lavoro e il basso grado di competizione nel mercato dei prodotti.

Per l'Italia, i principali obiettivi da perseguire per favorire la crescita individuati dal Consiglio europeo del giugno 2010 sono:

il consolidamento fiscale durevole e la riduzione del debito pubblico;

l'incremento della produttività in termini di allineamento dei salari alla produttività e di riduzione delle disparità regionali;

l'aumento del tasso di occupazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori anziani;

l'apertura ulteriore del mercato dei servizi e delle industrie di rete e il miglioramento dell'efficienza amministrativa;

il miglioramento del capitale umano, attraverso il collegamento tra scuola e mercato del lavoro, nonché l'aumento della spesa privata in ricerca e sviluppo.

Le principali misure nel Programma nazionale di riforma sono state sinteticamente riportate in un prospetto, posto in calce alla terza sezione del Documento di economia e finanza, che si compone di diverse voci che hanno lo scopo di descrivere le riforme, quantificarne l'impatto sul bilancio pubblico ed evidenziare la loro funzionalità rispetto agli obiettivi comunitari.

Le azioni di riforma sono state raggruppate nelle seguenti macro-aree d'intervento:

- 1) contenimento della spesa pubblica;
- 2) energia e ambiente;
- 3) federalismo;
- 4) infrastrutture e sviluppo;
- 5) innovazione e capitale umano;
- 6) lavoro e pensioni;
- 7) mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa;
- 8) sostegno alle imprese.

Per ciascuna misura viene individuato il riferimento normativo, cui segue una breve descrizione della misura stessa e l'indicazione dello stato di implementazione e avanzamento, con specifiche indicazioni anche in ordine alla tempistica di attuazione.

Per ciascuna misura si valuta, laddove possibile, l'impatto sulla finanza pubblica, in termini di maggiori o minori spese ovvero maggiori o minori entrate. Nel prospetto, sono inserite misure con impatto negativo sulla finanza pubblica, fermo restando che vi possono essere anche misure senza nessun impatto e altre che consentono risparmi di spesa e aumenti di entrate. Le misure sono quindi ordinate in base agli obiettivi e alle priorità definite a livello europeo con l'Analisi annuale della crescita.

Va sottolineata che una specifica attenzione è stata data alle misure rientranti nell'ambito della priorità n. 8 dell'Analisi annuale della crescita, relativa alla necessità di liberare le potenzialità del mercato unico, individuando misure *frontloading*, cioè di pronta attuazione per rafforzare la crescita e uscire dalla crisi. In particolare, l'Italia considera fondamentali le riforme del mercato dei servizi e dei prodotti, attraverso il completamento ed il potenziamento dell'attuazione della direttiva sui servizi, e quelle volte a risolvere problemi di natura fiscale e doganale, nonché a migliorare l'ambiente imprenditoriale e l'efficienza amministrativa, al fine di incrementare il livello di competitività del nostro sistema produttivo.

Con specifico riferimento ai « colli di bottiglia » (*bottleneck*) dell'economia italiana ciascuna misura è stata inclusa in una delle seguenti aree:

consolidamento fiscale e debito pubblico (*bottleneck* n. 1);

competitività salari e produttività (*bottleneck* n. 2);

mercato prodotti – concorrenza ed efficienza amministrativa (*bottleneck* n. 3);

innovazione – ricerca e sviluppo (*bottleneck* n. 4);

ridurre le disparità regionali (*bottleneck* n. 5).

Sono, quindi, indicati gli obiettivi in base alla Strategia Europa 2020:

aumento della quota di fonti rinnovabili;

aumento del tasso di occupazione;

aumento dell'efficienza energetica;

riduzione dell'abbandono scolastico;

miglioramento dell'istruzione universitaria;

aumento della spesa in ricerca e sviluppo e innovazione.

Secondo quanto esposto nel Documento di economia e finanza 2011, sulle prospettive di crescita dell'economia italiana va considerato l'impatto degli interventi strutturali previsti nel Piano nazionale di riforma.

Ai fini della valutazione quantitativa di tali effetti sull'economia, nella prima sezione del Documento è riportato un esercizio di simulazione, finalizzato a quantificare i guadagni in termini di crescita, occupazione, consumi ed investimenti derivanti dalle misure relative alle seguenti macro-aree: lavoro e pensioni; mercato dei prodotti; concorrenza ed efficienza amministrativa, innovazione e capitale umano; sostegno alle imprese; infrastrutture e sviluppo.

Secondo la simulazione, le suddette misure determinerebbero nel quadriennio 2011-2014 un impatto positivo sul tasso di variazione del PIL rispetto allo scenario macroeconomico di base, pari in media a 0,4 punti percentuali l'anno.

Analogamente, l'effetto sul tasso di variazione dei consumi, degli investimenti e dell'occupazione è stimato, per il periodo 2011-2014, in media annua intorno a 0,3 punti percentuali.

Il Documento considera effetti positivi sulle variabili macroeconomiche fino all'anno 2020.

Nell'analizzare tale impatto positivo, il Documento afferma peraltro che i risultati delle simulazioni devono essere interpretati con cautela poiché esse non tengono conto delle condizioni cicliche del sistema economico nel momento in cui le riforme vengono adottate.

Pertanto, in considerazione dell'attuale fase economica, caratterizzata da una ripresa alquanto debole dopo la crisi economico-finanziaria, allo scenario illustrato in precedenza si è deciso di affiancare uno scenario « prudenziale », dove l'entità degli effetti simulati attraverso i modelli è stata ridotta del 50 per cento.

Nella costruzione dello scenario macroeconomico 2011-2014 del Programma di Stabilità sono stati considerati questi effetti « prudenziali » limitando, inoltre, la valutazione solamente alle misure adottate

nel 2010 e nell'anno corrente, in quanto gli effetti derivanti dalle riforme avviate negli anni precedenti sono comunque già incorporati nella definizione dello scenario macroeconomico di base.

Conclusivamente, può ritenersi che il Documento di economia e finanza 2011, pur essendo il primo redatto nella vigenza delle nuove regole nazionali ed europee, abbia ben interpretato lo spirito del semestre europeo e consentirà all'Italia di presentarsi con stime e riforme credibili, destinate ad essere implementate nei prossimi anni ma che fin da ora potranno sicuramente essere oggetto di positiva valutazione da parte delle istituzioni europee e degli altri Stati membri. Come emerso anche nel corso delle audizioni svoltesi, le

previsioni contenute nel Documento di economia e finanza sono state stilate seguendo criteri estremamente prudenziali, garantendo in tal modo la credibilità del nostro Paese nei contesti europei e nei mercati internazionali. Le problematiche individuate nel Documento e le riforme indicate per farvi fronte sono il frutto di un'analisi che largamente coincide con i documenti approvati unanimemente dalla Commissione bilancio in questi mesi, e, pertanto, è auspicabile che questo spirito di collaborazione possa essere confermato nell'esame di questo Documento e delle riforme necessarie ad attuare il Programma nazionale di riforma.

Gabriele TOCCAFONDI, *Relatore,*
per la maggioranza.

**PARERI AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-BIS
DEL REGOLAMENTO**

PAGINA BIANCA

I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: VANALLI)

PARERE SUL

Documento di economia e finanza 2011 (Doc. LVII, n. 4)

La I Commissione,

esaminato, per i profili di competenza il Documento di economia e finanza 2011 (Doc. LVII, n. 4), che costituisce il nuovo documento di programmazione economica e finanziaria in base alla legge 7 aprile 2011, n. 39, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196);

premesso che:

il Patto per l'Euro, approvato dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011, ha come obiettivo un più stretto coordinamento delle politiche economiche dei Paesi membri per la competitività e la convergenza;

gli Stati membri si sono impegnati, in particolare, a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea (UE) fissate nel patto di stabilità e crescita;

ai singoli Stati è concessa la facoltà di scegliere, oltre l'esatta forma della re-

gola, anche lo specifico strumento giuridico più idoneo, purché questo abbia una « natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte »;

nel Programma di stabilità che introduce il DEF, il Governo italiano annuncia la decisione di introdurre in Costituzione un vincolo di bilancio in conformità con le nuove regole di bilancio europee e, a tal fine, si impegna a presentare in Parlamento un apposito disegno di legge di riforma costituzionale che comporterà, dunque, la modifica dell'articolo 81 della Costituzione per rendere ancora più stringente il vincolo di bilancio;

considerato che l'Italia è l'unico Paese d'Europa con una struttura economica fortemente duale, dove il differenziale tra nord e sud continua a crescere, l'intento del Governo di rilancio del mezzogiorno deve ritenersi imprescindibile da una serie di misure tese a rafforzare la sicurezza e la legalità, unitamente alla piena attuazione della riforma federalista, allo scopo di responsabilizzare maggior-

mente gli amministratori locali nel passaggio dalla spesa storica alla spesa *standard*;

i risultati emersi dall'analisi del documento sono incoraggianti, in quanto il *deficit*, coerentemente con le stime di settembre, è risultato inferiore all'obiettivo, e la spesa primaria corrente è in diminuzione; inoltre il rientro del disavanzo al di sotto del 3 per cento, previsto per il 2012, e l'obiettivo di pareggio di bilancio per il 2014, sono impegni fondamentali in grado di determinare un abbassamento del peso del debito consentendo di ottemperare alle regole europee: appare pertanto chiaro come il contenimento della spesa, fondato su analisi precise e dettagliate, rappresenti un passaggio importante ed anzi, obbligatorio, per il nostro Paese;

al tempo stesso si sottolinea la necessità di monitorare e correggere il Patto di Stabilità per i comuni al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra di pareggio, considerando come la possibilità di spesa per gli enti virtuosi possa contribuire positivamente alla crescita sia a favore delle imprese private sia della occupazione lavorativa;

preso atto che:

il Programma nazionale di riforma (PNR), parte integrante del DEF, reca le azioni specifiche (già avviate o in programma) per rafforzare l'economia e garantire la stabilità finanziaria;

una cornice istituzionale all'interno di tali azioni è fornita dal disegno di legge costituzionale di modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione presentato dal Governo alla Camera (n. 4144) e il cui esame in sede referente è iniziato, nella Commissione Affari costituzionali, in coincidenza con quello del DEF;

il citato disegno di legge costituzionale del Governo si pone nell'ambito dell'indirizzo culturale e legislativo tracciato dal diritto comunitario che prevede il

pieno dispiegarsi della libertà economica privata;

il Governo conta di raggiungere tali obiettivi continuando principalmente sulla linea di rientro della spesa iniziata con il decreto-legge n. 78 del 2010 sul versante del contenimento dei costi della pubblica amministrazione e della politica in generale, e proseguita poi con la legge di stabilità 2011-2013: il Governo indica quindi una duplice strategia tesa ad una implementazione sempre maggiore della programmazione e del coordinamento europeo, unita ad un attento monitoraggio della finanza pubblica, con particolare riferimento alla riduzione della spesa primaria;

rilevato tuttavia come la politica di limitazione della spesa e di abbattimento del debito pubblico debba essere accompagnata, nel suo *iter*, anche da una lungimirante ed attenta politica di crescita tale da aumentare la competitività delle imprese, l'occupazione e la produttività;

considerato che l'implementazione di piani industriali e la diminuzione della pressione fiscale, attraverso un crescente impegno al contrasto dell'evasione fiscale rappresenta un punto inderogabile per il Governo finalizzato non solo a debellare per sempre lo squilibrio esistente tra chi paga le imposte e chi le evade, ma, al contempo, ad aprire alla possibilità di riduzione delle aliquote fiscali;

in questi termini, peraltro, occorre evidenziare come la riforma federalista nel nostro paese rappresenti non solo un processo di revisione della spesa e di autonomia tributaria, ma anche un importante strumento di snellimento dell'assetto amministrativo dello Stato, sia centrale che periferico, il quale risponde perfettamente alle nuove priorità evidenziate dall'UE, come l'efficienza e la razionalizzazione delle spese e della pubblica amministrazione;

i programmi delineati nel DEF sono quindi pienamente in linea e perfettamente corrispondenti con le regole di