

(6-00236) n. 4 (testo 2) (26 aprile 2017)

ZANDA, BIANCONI, ZELLER, GUERRA.

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

esaminato il Documento di economia e finanza 2017;

premessi che,

a seguito di una crisi eccezionalmente lunga e profonda, che ha determinato tra il 2008 e il 2013 una perdita di prodotto senza precedenti nella storia recente, l'economia italiana continua a percorrere il sentiero di ripresa iniziato nel 2014 e proseguito nel biennio successivo, con un andamento più graduale rispetto ai precedenti cicli economici ma significativo, considerato il permanere di diffusi fattori di freno e incertezza a livello globale ed europeo;

diverse evidenze testimoniano il recupero di capacità competitiva dell'economia italiana: l'avanzo commerciale ha raggiunto livelli elevati nel confronto storico ed è tra i più significativi dell'Unione europea; i consumi privati, in ripresa dal 2014 e in crescita dell'1,3 per cento nel 2016, hanno beneficiato del sensibile recupero del reddito reale disponibile, anche grazie alla pressione fiscale scesa dal 43,6 nel 2013 al 42,3 per cento nel 2016 (al netto degli 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi), di più favorevoli condizioni di accesso al credito e del mercato del lavoro in ripresa, con un numero di occupati che ha superato di 734.000 unità il punto di minimo toccato nel settembre 2013;

il miglioramento dei dati e delle aspettative nelle economie avanzate, Italia compresa, potrebbe giustificare una significativa revisione al rialzo della previsione di crescita del PIL per il 2017, tuttavia il Governo ha scelto di adottare una valutazione prudenziale volta a fornire stime robuste, attestando la previsione di crescita del PIL reale tendenziale per l'anno in corso all'1,1 per cento - comunque un decimo di punto percentuale più alta rispetto alla stima contenuta nella Nota di aggiornamento del DEF 2016 e confermata nel *Draft Budgetary Plan* 2017 di ottobre 2016 - al pari della programmatica, che incorpora gli effetti della manovra di correzione dei conti contenuta nel decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, molto lievi considerata la composizione delle misure di bilancio;

l'elevato grado di incertezza del contesto di medio termine invoca una cautela previsionale ancor maggiore per il resto dell'orizzonte temporale, con una previsione tendenziale del PIL reale pari all'1 per cento nel 2018 e all'1,1 per cento per il biennio 2019 e 2020, sostanzialmente in linea con il quadro programmatico che solo per l'anno 2019 stima una crescita più bassa di 0,1 punti (1 per cento);

per quanto concerne la finanza pubblica, nello scenario a legislazione vigente l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche prosegue il suo percorso di diminuzione, attestandosi a -2,3 per cento quest'anno, per poi migliorare nettamente nel corso dell'orizzonte previsionale, a -1,3 per cento nel 2018, -0,6 per cento nel 2019 e -0,5 per cento nel 2020, soprattutto grazie al rafforzamento dell'avanzo primario; tali stime risultano comunque superiori rispetto alle precedenti previsioni ufficiali, anche a causa del rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato, che porta a prevedere spese per interessi più elevate;

il Governo conferma l'impegno ad introdurre le misure di bilancio correttive, di politica fiscale e controllo della spesa, con carattere strutturale e il cui impatto netto è stimato pari a 0,2 per cento per il 2017, 0,1 per cento per il 2018, 0,4 per cento per 2019 e 0,5 per il 2020, necessarie a conciliare l'obiettivo di innalzare stabilmente la crescita e l'occupazione con il rispetto della sostenibilità delle finanze pubbliche; nel quadro programmatico l'obiettivo di indebitamento netto per il 2017 è pertanto rivisto al -2,1 per cento del PIL, per poi ridursi al -1,2 per cento nel 2018 e -0,2 per cento nel 2019 e raggiunge il pareggio di bilancio nel 2020;

ne consegue che il corrispondente valore programmatico dell'indebitamento espresso in termini strutturali risulta in linea con quanto prescritto dai vincoli del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC), tenuto conto della stima - basata sulla metodologia concordata in sede europea - dell'*output gap* per il 2017, che, rivista al rialzo in valore assoluto di un punto percentuale (pari a -1,8 per cento del prodotto potenziale) suggerisce il protrarsi di condizioni cicliche avverse anche quest'anno, dei margini di flessibilità accordati per l'anno in corso dalla Commissione europea - sulla base di una valutazione *ex ante*, che verrà aggiornata sulla base delle *Spring Forecasts* di maggio - per i costi legati all'emergenza terremoto e alla gestione dei migranti, e dell'impatto netto della manovra correttiva: il valore del saldo si attesta a -1,5 per il 2017, per scendere a -0,7 nel 2018 e confermare il pieno raggiungimento dell'Obiettivo di medio termine (OMT) nel 2019, segnando un avanzo strutturale pari a 0,1, e il suo mantenimento nel 2020, con il pareggio di bilancio;

secondo i dati della Commissione Europea, tra il 2009 e il 2016 l'Italia risulta il Paese dell'Eurozona che, assieme alla Germania, ha mantenuto l'avanzo primario in media più elevato e tra i pochi ad aver prodotto un saldo positivo: in particolare, nel 2016 si è attestato all'1,5 per cento, contro una media dello 0,5 per cento del PIL per l'Area dell'Euro e dello 0,3 per cento dell'Unione europea, valore che ha rafforzato la posizione italiana rispetto ad altri *partner* europei con un elevato debito pubblico;

l'avanzo primario nel quadro tendenziale rimane stabile all'1,5 per cento del PIL nel 2017 ed è previsto salire progressivamente, al 2,4 per cento nel 2018, al 3,1 per cento nel 2019 e 3,4 per cento nel 2020, per effetto delle disposizioni legislative attualmente vigenti, sia della prevista ripresa della crescita economica; il corrispondente valore nel quadro programmatico stima valori ancor più significativi, pari a 1,7 per cento nel 2017, 2,5 per cento nel 2018, 3,5 per cento nel 2019 e 3,8 per cento nel 2020;

l'evoluzione del rapporto debito su PIL conferma come le recenti politiche di finanza pubblica abbiano consentito di raggiungere nello scorso biennio il primo rilevante obiettivo di una sua sostanziale stabilizzazione, mentre la previsione programmatica, pari nel 2017 a 132,5 per cento (132,7 nel tendenziale), segna il primo decremento dall'avvio della crisi ad oggi; la discesa del rapporto debito-PIL dovrebbe accelerare nel prossimo triennio, registrando valori pari a 131 nel 2018, 128,2 nel 2019 e 125,7 nel 2020, inferiori agli andamenti tendenziali (131,5 nel 2018, 129,3 nel 2019 e 127,2 nel 2020), grazie all'aumento del *surplus* primario e ai proventi da dismissioni immobiliari e di quote di aziende pubbliche stimati nello 0,3 per cento del PIL all'anno per l'intero orizzonte di previsione;

resta fermo l'intendimento del Governo, nell'impostazione della futura legge di bilancio, di disattivare le clausole di salvaguardia previste in termini di aumento delle aliquote IVA e delle accise, attraverso misure compensative sul lato della spesa e delle entrate, comprensive di ulteriori interventi di contrasto all'evasione;

considerato che:

l'aumento delle diseguaglianze negli ultimi decenni in Italia e in gran parte dei Paesi avanzati e la perdurante insufficiente attenzione alla sostenibilità ambientale richiedono un arricchimento del dibattito pubblico e delle strategie di politica economica;

per la prima volta, il DEF include tra gli strumenti di programmazione e monitoraggio della politica economica nazionale gli indicatori di benessere equo e sostenibile, voluti dal Parlamento per valutare il progresso del Paese non solo dal punto di vista economico, ma anche in termini sociali, ambientali e distributivi;

in attesa delle conclusioni del Comitato, istituito presso l'ISTAT, al quale la riformata legge n 196 del 2009 dà il mandato di selezionare e definire gli indicatori che i Governi saranno tenuti ad usare per monitorare l'evoluzione del benessere e valutare l'impatto delle politiche, il Governo ha deciso di introdurre in via sperimentale alcuni indicatori di benessere equo e sostenibile già in questo esercizio, esponendone gli andamenti dell'ultimo triennio e le previsioni per l'orizzonte di programmazione;

il DEF illustra pertanto l'andamento del reddito medio disponibile, aggiustato *pro-capite*, da cui emerge l'importante funzione stabilizzatrice esercitata dalle politiche pubbliche nella presente Legislatura in quanto l'indicatore subisce la crisi meno del PIL *pro capite*, della diseguaglianza dei redditi nonché della mancata partecipazione al mercato del lavoro, entrambe in riduzione nell'ultimo triennio, delle emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti, sostanzialmente stabile pur in presenza di una ripresa industriale;

tali tendenze sono confermate per ciascun anno dell'orizzonte previsivo, in modo ancor più significativo nel quadro programmatico, dimostrando gli effetti positivi in termini di benessere della politica economica sin qui adottata, quali ad esempio il piano di contrasto alla povertà e una maggiore partecipazione al lavoro di fasce potenziali di lavoratori, e in particolare di lavoratrici, che rientrano nel mercato incoraggiati dal miglioramento del contesto occupazionale e accompagnati dalle misure di politica attiva; in relazione all'indicatore ambientale, pur in presenza del rafforzamento del ciclo produttivo e industriale, le emissioni rimangono sostanzialmente stabili nel periodo considerato, grazie alle misure che hanno portato alla rapida crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili e alle numerose azioni volte a migliorare l'efficienza energetica;

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;

il PNR 2017 si colloca temporalmente nella fase finale dell'attuale Legislatura e in continuità con la politica di impronta riformatrice avviata per il cambiamento del tessuto economico e sociale del Paese, dando altresì conto dei risultati raggiunti, come riconosciuto anche dal recente Rapporto sull'Italia redatto dalla Commissione Europea, e di quelli che saranno conseguiti nei prossimi mesi, dal momento che le riforme strutturali approvate, quali ad esempio quelle riguardanti il mercato del lavoro, il settore bancario, il mercato dei capitali, le regole fiscali, la scuola, la pubblica amministrazione, la giustizia civile, le produzioni innovative, il sistema dei porti e della logistica, il turismo e il rilancio del Mezzogiorno, richiedono per loro natura un congruo lasso di tempo per dispiegare compiutamente la loro efficacia e il loro impatto sulla crescita del Paese;

tuttavia è essenziale che questa spinta riformatrice non si esaurisca e che le riforme strutturali siano completate e attuate, in particolare quelle richieste nelle Raccomandazioni specifiche per Paese (CSRs), indirizzate dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo;

le azioni prioritarie del Governo, nel breve periodo, riguardano il rilancio del percorso di liberalizzazioni, del processo di efficientamento nella gestione degli stessi *asset* pubblici, lo spostamento del carico fiscale per favorire la crescita (*tax shift*) e l'occupazione in particolare giovanile e femminile, ulteriori misure per la produttività, l'approvazione di norme e innovazioni organizzative volte ad accrescere l'efficienza del sistema giudiziario e semplificare e velocizzare i tempi dei processi penali e la piena attuazione alla strategia di contrasto alla povertà delineata nella legge delega approvata dal Parlamento, con il varo del reddito di inclusione, il riordino delle prestazioni assistenziali e il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, finalizzato a garantire maggiore omogeneità territoriale;

nel medio periodo il PNR 2017 basa la sua strategia per il futuro su sei ambiti di azione

a) coniugare la più generale strategia di crescita, equità e lotta alle disuguaglianze, con una riduzione del rapporto debito-PIL che sia credibile e sostenuta nel tempo;

b) proseguire nella decisa azione di efficientamento del sistema fiscale, attraverso la riduzione della pressione fiscale, in particolare sui fattori produttivi, la revisione delle *tax expenditures*, la lotta all'evasione fiscale e la revisione della spesa pubblica, tagliando ulteriormente la spesa improduttiva;

c) potenziare le misure che rendono il mercato del lavoro più tutelato ed efficiente e le politiche di stimolo alla crescita e alla produttività nonché alla partecipazione al mercato del lavoro;

d) massimizzare l'efficacia degli strumenti messi a disposizione del sistema bancario, continuando a sviluppare il mercato dei crediti deteriorati ed incoraggiando l'adozione delle *best practices* europee nella gestione delle sofferenze;

e) approvare ulteriori misure per un migliore ambiente imprenditoriale e la crescita della produttività, che riguardano la riduzione dei tempi della giustizia e il completamento e l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione;

f) accelerare la ripartenza degli investimenti pubblici e migliorare il loro allineamento con l'obiettivo di lungo termine di riequilibrio territoriale del Paese, anche attraverso il perfezionamento del quadro regolatorio in materia di appalti pubblici, con l'obiettivo di stabilizzare la normativa di riferimento incentivando la semplificazione, la trasparenza delle procedure e rafforzando la lotta alla corruzione;

le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per gli anni 2017-2020 sono state validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio rispettivamente il 31 marzo e il 19 aprile 2017,

impegna il Governo, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica:

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

2) a continuare a promuovere una strategia di riforma degli orientamenti di politica economica e finanziaria prevalenti in sede comunitaria, volta a conferire, anche attraverso un confronto con gli organismi comunitari finalizzato a rendere meglio compatibile il percorso di progressivo avvicinamento all'Omt, una maggiore centralità alla crescita economica, all'occupazione e all'inclusione sociale;

3) a sostenere con maggior forza l'introduzione di uno strumento comune di stabilizzazione macroeconomica, che possa consentire in particolare ai Paesi soggetti a vincoli di bilancio stringenti di adottare politiche anticicliche, facendo fronte all'aumento del tasso di disoccupazione in caso di *shock* asimmetrici, introducendo al contempo strumenti di condivisione dei rischi tra i Paesi membri, accanto a quelli di riduzione dei rischi associati a ciascuno di essi;

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

5) a disattivare l'incremento delle aliquote IVA e delle accise sugli olii minerali, che scatterebbe nel 2018 per effetto delle clausole di salvaguardia sostituendolo con misure compensative dal lato della spesa e delle entrate;

6) a rafforzare gli investimenti pubblici, con priorità per quelli riguardanti la cura del territorio e il contrasto del dissesto idrogeologico e per quelli, anche riguardanti le grandi infrastrutture, delle aree del Mezzogiorno, favorendo in particolare gli investimenti degli enti territoriali, sotto soglia comunitaria, più immediatamente realizzabili, nonché ad accelerare la definizione delle procedure necessarie a rendere spendibili le risorse del Fondo sviluppo e coesione individuate e messe a disposizione nei "patti per lo sviluppo" già siglati, sia per il livello regionale che locale, oltreché adottare tutti gli atti necessari per il pieno utilizzo delle risorse;

7) nell'ottica di conseguire una maggiore efficienza e razionalizzazione della spesa, a migliorare il percorso di programmazione, progettazione, effettiva realizzazione e valutazione delle opere, fornendo certezze procedurali e finanziarie indispensabili all'attività di investimento, nonché supporto tecnico e valutativo alle amministrazioni, anche territoriali;

8) a favorire forme di reale autonomia e responsabilità finanziaria degli enti locali, creando le condizioni per il superamento del sistema di finanza derivata, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, definendo un assetto organico e complessivo della finanza locale caratterizzato da semplicità, sfoltimento dei vincoli contabili e ordinamentali, superati dal nuovo assetto delle regole finanziarie, allentamento dei vincoli al *turn over*, tenendo conto delle situazioni di precarietà cristallizzate nel tempo, e certezza delle risorse; a incentivare il ruolo attivo degli enti territoriali nelle attività di recupero dell'evasione fiscale;

9) a garantire l'effettivo esercizio delle funzioni fondamentali da parte delle province e delle città metropolitane, anche mediante l'attribuzione a carattere strutturale di adeguate risorse finanziarie e le opportune modifiche alla legislazione vigente;

10) a sviluppare politiche per una maggiore crescita inclusiva volta a ridurre le disuguaglianze, dando rapida attuazione alla legge delega per il contrasto alla povertà attraverso la definizione del reddito di inclusione per sostenere economicamente i nuclei in condizione di povertà e promuovere il reinserimento nella società e nel mondo del lavoro di coloro che ne sono esclusi, prevedendo un consistente incremento delle risorse previste a legislazione vigente per il contrasto alla povertà al fine di ricomprendere nella platea dei beneficiari tutti coloro che versano in condizione di povertà assoluta;

11) a rafforzare le politiche attive del lavoro, rendendo effettivo l'assegno di ricollocazione, e quelle volte a stimolare le competenze; in questo contesto, a valorizzare e a dare piena efficacia al ruolo della contrattazione salariale di secondo livello con interventi sempre più mirati in materia di welfare aziendale integrativi e non sostitutivi del welfare pubblico;

12) con riferimento al pubblico impiego, a dare seguito agli impegni assunti nell'accordo raggiunto dalle organizzazioni sindacali e dal Governo il 30 novembre 2016;

13) a promuovere interventi volti a rafforzare la presenza femminile nel mondo del lavoro, proseguendo nell'introduzione di misure volte a favorire la condivisione dei carichi familiari e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché ampliando e rafforzando il Sistema integrato di educazione e di istruzione per l'infanzia e i servizi alla famiglia, in particolare nelle aree del Mezzogiorno;

14) a favorire l'incremento dell'occupazione giovanile anche attraverso la predisposizione di interventi selettivi sul cuneo fiscale;

15) a garantire l'universalità e l'equità del Servizio sanitario nazionale, rafforzandone ulteriormente l'efficienza e la qualità delle prestazioni, anche prevedendo interventi volti ad allineare progressivamente la spesa italiana in rapporto al PIL a quella media europea;

16) a proseguire la politica di sostegno alle famiglie e di contrasto alla prolungata tendenza al calo demografico, in particolare rafforzando sistema degli assegni per i figli a carico, anche procedendo alla necessaria razionalizzazione degli attuali istituti;

17) in materia fiscale, a proseguire nell'azione di:

a) semplificazione del sistema tributario, migliorando il rapporto fiduciario con i contribuenti caratterizzati da una maggiore *compliance* fiscale, puntando sulla riduzione degli adempimenti e sulla crescente qualificazione dei servizi erogati;

b) efficientamento del rapporto tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti, assicurando, in tale contesto, il rispetto dei tempi previsti dalla legislazione vigente per le procedure di rimborso dei crediti IVA derivanti dall'applicazione dello *split payment*;

c) ulteriore riduzione della pressione fiscale da perseguire prioritariamente attraverso il rafforzamento dell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche al fine di ridefinire il sistema di tassazione personale (IRPEF);

18) a proseguire nell'azione di riforma della giustizia già avviata, con particolare riguardo al processo penale, all'efficienza del processo civile e alla prescrizione;

19) ad aprire una nuova fase della *spending review*, che dovrà essere più selettiva e al tempo stesso coerente con i principi stabiliti dalla riforma del bilancio, anche attraverso un più esteso utilizzo degli strumenti per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione;

20) a proseguire nell'azione di rafforzamento della capacità competitiva delle imprese italiane, nel solco degli interventi disposti negli ultimi tre anni, al fine di supportare la crescita dimensionale e l'internazionalizzazione, anche attraverso le politiche per la concorrenza e le liberalizzazioni dei mercati dei beni e dei servizi, il miglioramento dei modelli di *governance* e delle condizioni di accesso al mercato dei capitali, il rafforzamento di misure di incentivo a posizionarsi nella parte più alta della catena del valore;

21) a valutare il processo di avanzamento del programma di privatizzazioni anche in rapporto agli obiettivi strategici della politica industriale;

22) a proseguire nello sforzo di messa in sicurezza degli edifici e dei contesti urbani attraverso le misure di prevenzione, manutenzione e ristrutturazione, favorendo in particolare, nell'ambito delle agevolazioni esistenti per i condomini, l'accessibilità al beneficio da parte dei contribuenti incapienti;

23) a proseguire nel percorso di sviluppo sostenibile del Paese per stimolare la crescita economica conciliandola con la tutela dell'ambiente, la protezione e promozione sociale e, nel particolare ambito delle politiche ambientali, a rimodulare progressivamente le risorse per i cosiddetti sussidi dannosi, ai fini dell'operatività dell'accordo Parigi-COP21 e dell'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile;

24) a considerare collegato alla manovra di finanza pubblica il provvedimento Atto Senato 2287-*bis* "Delega al Governo per il codice dello spettacolo", favorendone la rapida approvazione, nell'ottica di una più ampia riforma del settore.