

SENATO DELLA REPUBBLICA – XVIII LEGISLATURA

COMMISSIONE SPECIALE PER L'ESAME DEGLI ATTI URGENTI PRESENTATI DAL GOVERNO

MERCOLEDÌ 16 MAGGIO 2018

12ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza della Vice Presidente

RIVOLTA

Intervengono il vice ministro dell'economia e delle finanze Morando e il sottosegretario di Stato per il lavoro e le politiche sociali Bobba.

La seduta inizia alle ore 15.

SULL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE N. 297 (DECRETO-LEGGE 30/2018 - MISURE URGENTI ALITALIA)

La **PRESIDENTE** comunica che il termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge n. **297** è stato fissato per le ore 15 di lunedì 21 maggio 2018.

La Commissione speciale prende atto.

AFFARI ASSEGNATI

(Doc. LVII, n. 1) Documento di economia e finanza 2018 e connessi allegati
(Esame)

Il relatore **BAGNAI** (*L-SP*) riferisce sul Documento di economia e finanza 2018, precisando che, dato il momento di transizione politica, il provvedimento è stato presentato in ritardo rispetto alle scadenze naturali e non contempla alcun impegno per il futuro, bensì si limita alla descrizione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale e all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per l'Italia e del quadro di finanza pubblica tendenziale che ne consegue. Fornirà, quindi, una sintesi dei principali elementi che il Governo propone alla valutazione delle Camere, in base alle sezioni in cui si articola il documento, nonché alcuni limitati spunti di analisi. In particolare, intende evidenziare le principali modifiche sopravvenute rispetto alla Nota di aggiornamento al DEF presentata nel settembre scorso.

Per quanto concerne il quadro macroeconomico descritto nel Programma di stabilità, nel periodo di previsione preso in considerazione nel DEF, le stime contemplano una crescita del PIL pari all'1,5 per cento nel 2018 e all'1,4 per cento nel 2019 e una riduzione del tasso di disoccupazione rispettivamente al 10,7 per cento nel 2018 e al 10,2 per cento nel 2019.

Il principale mutamento intervenuto rispetto alla Nota di aggiornamento del 2017 è una revisione al rialzo della crescita, rispettivamente di 0,3 e 0,2 punti, in ragione del quadro internazionale più favorevole. Ciò riflette anche gli orientamenti del Fondo monetario internazionale, che fra ottobre 2017 e aprile 2018 ha rivisto al rialzo in misura analoga la crescita reale dell'economia italiana. Dall'analisi delle previsioni demografiche dell'ISTAT, risulta che nel 2021 il PIL *pro capite* degli italiani sarà pari a circa 27.700 euro, ai prezzi del 2010, ancora al di sotto del massimo antecedente alla crisi, raggiunto nel 2007 con 28.699 euro, e prossimo al valore del 2003, pari a 27.684 euro (fonte AMECO).

Il quadro previsionale è stato valutato dall'Ufficio parlamentare di bilancio in conformità al regolamento EU 473/2013 (cosiddetto "*Two pack*"), che lo ha validato, rilevando tuttavia - nell'audizione del 9 maggio scorso - come le previsioni del Governo siano in prossimità o marginalmente superiori al limite massimo delle previsioni fornite dai valutatori indipendenti. Diversi osservatori, fra cui Confindustria, nell'audizione del 15 maggio scorso, hanno segnalato il rischio di una sovrastima della crescita, legata in particolare al fatto che il quadro previsionale non sconta l'effetto recessivo determinato dall'attivazione delle cosiddette clausole di salvaguardia.

Sottolinea, a questo riguardo che, rispetto al momento in cui le previsioni sono state formulate, sono emerse fragilità nella crescita tedesca: l'Ufficio federale di statistica ha dato conto di un rallentamento di 0,3 punti nella crescita dell'ultimo trimestre 2017, in ragione di un rallentamento del commercio mondiale; il Centro Europa Ricerche (CER), uno dei valutatori indipendenti, nella sua nota di aggiornamento del 14 maggio scorso, evidenzia un rallentamento della crescita del secondo trimestre 2018 rispetto allo stesso periodo del 2017.

Dà atto al Governo di aver compiuto un'analisi di sensitività rispetto ai principali fattori di rischio connessi alle tensioni geopolitiche, commerciali e finanziarie presenti a livello globale, alle quali si è aggiunta la decisione relativa agli accordi sul nucleare iraniano, suscettibili di determinare effetti sull'attività delle aziende italiane operanti in quel Paese.

Un primo novero di rischi attiene alla stabilità finanziaria, che potrebbe essere interessata negativamente dall'attuale situazione di elevati corsi azionari, bassi e poco differenziati rendimenti obbligazionari, ridotta volatilità, cui si è abituata la gestione degli investitori, ed elevati livelli di indebitamento pubblico e soprattutto privato di alcuni Paesi emergenti. A ciò deve aggiungersi il possibile fattore di rischio connesso a un eventuale inasprimento delle condizioni dei mercati finanziari derivante dalla prossima fine del *quantitative easing*, come dichiarato anche da Villeroy de Galhau, governatore della Banca di Francia e membro esecutivo del *board* della Banca centrale europea.

Un secondo fattore di rischio attiene alle possibili evoluzioni delle misure protezionistiche avviate dagli Stati Uniti, cui il DEF dedica un apposito *focus*, articolato secondo due differenti scenari, più intenso il primo e più moderato il secondo.

Osserva, tuttavia, che non è stata effettuata un'analisi di sensitività del quadro previsionale rispetto a due variabili cruciali: il cambio euro/dollaro, che potrebbe rivelarsi più alto del previsto in ragione fra l'altro dell'elevatissimo *surplus* dell'Eurozona, principalmente ascrivibile all'economia tedesca, mal tollerato dagli Stati Uniti, e il prezzo del petrolio, per il quale valgono considerazioni analoghe.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, il quadro tendenziale prevede una riduzione del *deficit* all'1,6 per cento del PIL nel 2018 e allo 0,8 per cento nel 2019, con l'avanzo primario in crescita rispettivamente all'1,9 per cento e al 2,7 per cento. Si prevede che il debito pubblico scenda al 130,8 per cento del PIL nell'anno in corso e al 128 per cento l'anno prossimo.

La principale modifica intervenuta rispetto al quadro proposto dalla Nota di aggiornamento al DEF 2017 riguarda la contabilizzazione degli interventi a favore del sistema bancario. A tale proposito, ricorda che, con la Relazione al Parlamento presentata alle Camere in data 19 dicembre 2016, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, il Governo chiese l'autorizzazione a emettere titoli di debito pubblico fino ad un massimo di 20 miliardi di euro per l'anno 2017, per l'eventuale adozione di tali provvedimenti. La Nota di aggiornamento precisava che, trattandosi di partite finanziarie, si ipotizzava un impatto nullo sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Ricorda che la Verifica delle quantificazioni n. 555, realizzata dal Servizio del bilancio della Camera dei deputati in data 6 luglio 2017, aveva evidenziato l'esigenza di ulteriori indagini. L'ISTAT, nella Comunicazione diffusa il 4 aprile 2018, ha in effetti rettificato le considerazioni espresse nella Nota di aggiornamento, dando conto di alcune revisioni dei dati relativi all'indebitamento netto e al debito per il 2017, dovute in larga parte all'inclusione nelle stime riferite a tali indicatori degli effetti delle operazioni riguardanti le banche in difficoltà. Tali revisioni sono per lo più ascrivibili alla decisione assunta da Eurostat nel parere pubblicato il 3 aprile 2018, che ha fornito indicazioni metodologiche circa il corretto trattamento contabile delle operazioni relative alle banche venete, attribuendo alle stesse un impatto, non solo ai fini del fabbisogno, ma anche dell'indebitamento netto, a differenza quindi di quanto previsto dalla Nota di aggiornamento. Dai dati forniti, risulta che le operazioni relative alle banche in difficoltà hanno determinato nel 2017 effetti anche sull'indebitamento netto per circa 6,3 miliardi, di cui circa 1,6 miliardi derivanti dalle operazioni relative a Monte Paschi di Siena e circa 4,8 miliardi ascrivibili alle operazioni sulle banche venete. La decisione dell'Eurostat ha modificato anche l'impatto sul debito delle operazioni riferite alle banche venete.

Tenendo conto di queste modifiche, si prospetta comunque una riduzione progressiva del *deficit* tendenziale sia in valore assoluto sia in percentuale del PIL, fino a raggiungere un sostanziale pareggio nel 2020 e realizzare un lieve avanzo nell'ultimo anno di previsione. Il miglioramento deriva sostanzialmente dall'incremento dell'avanzo primario, che dovrebbe salire sino ad arrivare al 3,7 per cento del PIL nel 2021. Si prevede, inoltre, che la spesa per interessi si ridurrà dal 3,8 per cento del PIL, registrato nel 2017, al 3,5 per cento nel 2018, per poi stabilizzarsi.

Tuttavia, anche in conseguenza delle vicende relative alle banche in difficoltà, la cosiddetta "regola del debito" non appare rispettata in base a nessuno dei tre noti criteri previsti dalla normativa dell'Unione europea.

Il miglioramento dell'avanzo primario sconta soprattutto una riduzione dell'incidenza sul PIL delle uscite primarie, in particolare di quelle di natura corrente, data anche la natura a legislazione vigente della previsione. A questo proposito, sta destando un certo allarme nell'opinione pubblica il dato evidenziato nella sezione Analisi e tendenze di finanza pubblica, secondo cui dal 2019 la spesa sanitaria scenderebbe sotto il livello minimo consigliato dall'OCSE, pari al 6,5 per cento del PIL, dato evidenziato anche dal rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'audizione del 15 maggio scorso. Nota, incidentalmente, che nella stessa audizione si è evidenziato come il contributo al risanamento del debito delle amministrazioni pubbliche stia avvenendo largamente ad opera delle amministrazioni locali, che per questo motivo stanno incontrando alcune difficoltà nell'assicurare i servizi ai cittadini che ad esse competono.

Il quadro economico-finanziario prospettato nel DEF, non avendo natura programmatica, contempla l'aumento delle imposte indirette nel 2019 - e, in minor misura, nel 2020 - previsto dalle clausole di salvaguardia in vigore. Come già avvenuto negli anni scorsi, tale aumento potrà essere sostituito da misure alternative con futuri interventi legislativi che potranno essere valutati dal prossimo Governo.

Il DEF aggiorna altresì le previsioni tendenziali relative al saldo strutturale, che si prevede migliorerà progressivamente, passando da una stima di -1,1 per cento nel 2017 a un lieve avanzo nel 2020 (+0,1 per cento), che si mantiene anche nel 2021. A tale proposito, segnala che la Commissione europea stima un saldo strutturale peggiore rispetto al DEF di -0,6 punti di PIL nel 2017, -0,7 punti nel 2018 e -1,6 punti nel 2019. In tutti e tre gli anni incide una diversa valutazione della componente ciclica del bilancio che, secondo la Commissione, è inferiore di 0,6 punti annui rispetto a quanto stimato dal DEF; tale divergenza discende in larga misura dalle diverse metodologie seguite da Governo e Commissione per stimare l'*output gap*. Pur esprimendo riserve di ordine scientifico su questo criterio, dà atto al Governo di aver proposto e in parte applicato una riforma della metodologia di calcolo meno penalizzante per il Paese. Per approfondimenti su questo tema, rinvia alla relazione sui fattori rilevanti per lo sviluppo del debito pubblico italiano, redatta ex articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e pubblicata dal Ministero dell'economia e delle finanze in questo mese.

Sul 2018 pesa inoltre una previsione marginalmente più pessimistica della Commissione in merito al saldo complessivo di bilancio - stimato pari a -1,7 punti di PIL per la Commissione e a -1,6 punti secondo il Governo - che si riflette anche sulla sua componente strutturale.

Sul 2019 incidono poi la diversa ipotesi sulle clausole di salvaguardia, cui corrisponde un effetto migliorativo sul saldo di 0,7 punti di PIL incluso nelle previsioni del DEF, che nello scenario della Commissione vengono disattivate senza compensazione, e un approccio più cautelativo della Commissione su altre poste di bilancio. Ciò fa sì che l'indebitamento netto risulti complessivamente più elevato rispetto alle stime del DEF di circa 1 punto percentuale di PIL.

Rammenta che già lo scorso anno la Commissione europea aveva rilevato che "le condizioni macroeconomiche, sebbene ancora sfavorevoli, principalmente a causa della bassa inflazione, dovrebbero risultare migliorate a partire dal 2016 e non possono più essere considerate come una circostanza attenuante per spiegare il mancato risanamento di bilancio da parte dell'Italia e il forte divario previsto rispetto alla regola del debito (nella configurazione prospettica) per i prossimi anni".

La terza Sezione del DEF 2018 reca il Programma nazionale di riforma (PNR) che, in stretta relazione con quanto previsto nel Programma di stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delle finanze pubbliche, in coerenza con gli indirizzi formulati dalle istituzioni europee nell'ambito del semestre europeo. In tale ambito sono indicati lo scenario macroeconomico e i prevedibili effetti delle riforme, l'azione del Governo e lo stato di avanzamento delle riforme avviate, in relazione alle raccomandazioni formulate dal Consiglio dell'Unione europea, nonché il quadro degli interventi ricompresi nelle azioni di *policy* per le politiche di coesione. Sono altresì riportati l'impatto finanziario delle misure del Programma nazionale di riforma, con riferimento a quanto dettagliato negli allegati.

Nel Programma nazionale di riforma, a suo avviso, merita particolare attenzione il paragrafo che analizza il tema della riduzione dei crediti deteriorati nel sistema bancario, rilevando positivamente una fisiologica ripresa dello smaltimento, associata alla generale ripresa della crescita economica. Ritiene, tuttavia, che si debba esercitare attenzione nel non impartire un eccessivo impulso a questo processo, in particolare valutando eventuali inviti in tal senso che dovessero giungere da organismi europei. Occorre evitare, infatti, che uno smaltimento accelerato delle garanzie immobiliari, in uno scenario di crescita che comunque presenta rischi di rallentamento, metta in

ulteriore difficoltà l'economia, con criticità rilevate anche dall'ANCE nella sua audizione del 15 maggio 2018.

La Sezione in esame è completata da un paragrafo sulle interlocuzioni istituzionali con Regioni e Province autonome nella preparazione del PNR, nonché da una sintesi dei progressi conseguiti nell'ambito della Strategia Europa 2020.

Dopo l'esercizio sperimentale dello scorso anno, il DEF 2018 è corredato dagli indicatori di benessere equo e sostenibile: si tratta di 12 indicatori di diverse aree che caratterizzano la qualità della vita dei cittadini, relativamente - fra l'altro - a disuguaglianza, istruzione, salute, ambiente, sicurezza. In esito alla sperimentazione relativa a quattro indicatori, a partire dal 2018 l'Italia è il primo paese dell'Unione europea e dei Paesi del G7 a dotarsi di un set di indicatori di benessere in base ai quali misurare l'impatto delle politiche pubbliche, abitualmente valutato su pochi indicatori macroeconomici e di finanza pubblica, *in primis* il PIL. Sottolinea, a tale riguardo, che il Senato, attraverso il suo Ufficio di valutazione di impatto (UVI), propone interessanti approfondimenti metodologici ed estensioni delle analisi proposte dal DEF.

Per ogni approfondimento di dettaglio, rinvia alla documentazione predisposta dai Servizi studi e bilancio delle Camere.

Il senatore **PICHETTO FRATIN** (FI-BP) sottolinea che, nell'attuale congiuntura politica, risulta impossibile esprimere un giudizio sul merito del Documento, atteso che anche il Governo, nella premessa, precisa di non poter formulare un nuovo quadro programmatico.

In ogni caso, poiché la situazione economico-finanziaria a legislazione vigente è stata determinata anche per effetto dei provvedimenti assunti nella scorsa legislatura, che la sua parte politica ha sempre avversato, annuncia la propria contrarietà a conferire il mandato al relatore.

Il senatore **MARINO** (PD) ritiene apprezzabile l'illustrazione del relatore, in quanto si limita a riprodurre il contenuto del Documento, che - come precisato in premessa - descrive l'evoluzione economico-finanziaria internazionale e aggiorna sia le previsioni macroeconomiche per l'Italia sia il quadro di finanza pubblica tendenziale che ne consegue, alla luce degli effetti della legge di bilancio per il 2018.

Pertanto, a suo avviso, il conferimento del mandato al relatore consiste in un atto formale e neutro, necessario per consentire l'avvio della discussione in Assemblea, e non implica una valutazione politica sul provvedimento.

Voterà quindi a favore, riservandosi di esprimere le proprie valutazioni politiche in altra sede.

La **PRESIDENTE** sottolinea che il relatore ha illustrato il contenuto del Documento di economia e finanza, con cui peraltro il Governo si è limitato a fornire esclusivamente un quadro aggiornato della situazione economico-finanziaria.

Il senatore **ERRANI** (Misto-LeU) ritiene opportuno precisare la propria contrarietà sul merito del provvedimento, con particolare riguardo agli interventi in materia di investimenti, sanità ed enti locali.

Tuttavia, annuncia che si limiterà ad astenersi dalla votazione, purché si tratti di un passaggio meramente tecnico e neutrale, volto a conferire al relatore un mandato a riferire in Assemblea sul contenuto del Documento, senza alcuna valutazione politica.

Il senatore **PESCO** (M5S) nota che le valutazioni di ordine politico potranno essere espresse attraverso le proposte di risoluzione, che saranno presentate nel corso dell'esame in Assemblea. Pertanto, ritiene che al momento la Commissione possa conferire il mandato al relatore.

Il senatore **TOSATO** (L-SP) ritiene indispensabile conferire il mandato al relatore per avviare il dibattito in Assemblea, nel corso del quale la sua parte politica si riserva di presentare una proposta di risoluzione recante valutazioni di merito sul provvedimento.

Il senatore **MISIANI** (PD) precisa che la Commissione dovrebbe essere la sede deputata a un'analisi più approfondita del provvedimento. Conviene, tuttavia, con le considerazioni espresse dal senatore Marino, tenendo conto del particolare momento di transizione politica.

Il senatore **GASPARRI** (*FI-BP*) formula un giudizio contrario sul Documento di economia e finanza, per censurare la politica del Governo in carica dalla scorsa legislatura, tanto più in considerazione di un quadro politico particolarmente confuso.

Il senatore **FAZZOLARI** (*FdI*) ritiene che sarebbe stato preferibile assegnare l'incarico di relatore a un esponente della maggioranza della scorsa legislatura, in modo da evitare fraintendimenti sulla portata del voto in Commissione.

Per questo motivo, a nome del Gruppo, annuncia la propria astensione.

La Commissione conferisce al relatore il mandato a riferire in Assemblea, autorizzandolo altresì a chiedere di poter svolgere la relazione orale.