

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

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 15 aprile 2015

Parere sul documento:

(Doc. LVII, n. 3) Documento di economia e finanza 2015 e connessi allegati

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

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

- Rapporto sullo stato di attuazione sulla riforma della contabilità e finanza pubblica;
- Le spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province autonome;
- Relazione del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra;
- Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della Pubblica Amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip;
- Relazione del Ministro dello Sviluppo economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate;
- Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

considerato che il DEF ha lo scopo di anticipare le principali linee di bilancio da approvare poi con la legge di stabilità. A questo riguardo, i principali obiettivi di politica economica prefigurati nel DEF possono essere riassunti nell'esigenza di: (i) sostenere la ripresa economica evitando aumenti del prelievo fiscale e l'applicazione dell'innalzamento dell'IVA e delle accise previsto nel caso dello scostamento dei conti italiani dalla normativa europea; (ii) avviare il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo su un percorso di riduzione, agendo soprattutto sul denominatore dello stesso rapporto e consolidando così la fiducia del mercati; (iii) favorire la ripresa dei consumi e investimenti e le iniziative per consentire un deciso recupero della produzione e dell'occupazione nel prossimo triennio;

considerato che il quadro macroeconomico illustrato nel DEF disegna modifiche importanti nella situazione economica e finanziaria del Paese, con la previsione nel 2015 di un tasso di crescita positivo (+0,7 per cento) del prodotto interno lordo dopo tre anni di

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

recessione e con una crescita ancora più sostenuta nel triennio successivo agevolata da un favorevole contesto macroeconomico europeo e internazionale e tale da sostenere il configurato miglioramento della finanza pubblica e una significativa riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL,

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

La Commissione di merito tenga conto di quanto affermato nella comunicazione della Commissione europea sul “Semestre europeo 2015” (COM(2015) 85, del 26 febbraio 2015), in cui i passaggi relativi all’Italia evidenziano che il nostro Paese presenta squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un’azione politica risoluta e un monitoraggio specifico. La persistenza di una fase recessiva e di una bassa produttività ha aumentato notevolmente i rischi derivanti dal livello molto elevato del debito pubblico e dalla scarsa competitività di costo e non di costo. È, pertanto, di particolare importanza intervenire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull’economia italiana e, considerate le sue dimensioni, sull’Unione economica e monetaria.

In relazione al rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, concernenti in particolare il rapporto deficit/PIL e il rapporto debito/PIL, e alla conseguente eventualità di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo ai sensi dell’articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), la Commissione europea ha emesso la comunicazione COM(2015) 12, “sul miglior uso della flessibilità all’interno delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita”, del 13 gennaio 2015. In base a tale comunicazione sulla flessibilità, nella valutazione sul rispetto dei parametri concernenti i conti pubblici si terrà conto, a determinate condizioni: della spesa per talune tipologie di investimenti; della presenza di riforme strutturali con impatto significativo sulle finanze pubbliche; e della presenza di condizioni cicliche sfavorevoli. A tale riguardo, si invita a sfruttare i predetti margini di flessibilità, concernenti in particolare le riforme strutturali e gli investimenti, al fine di ottenere maggiore tempo per il raggiungimento dei parametri del Patto sia in termini di pareggio strutturale di bilancio sia, in particolare, per il rispetto della regola del debito in base al Fiscal compact, che richiederebbe, invece, una correzione di un ventesimo del debito eccedente il 60 per cento del PIL.

A tale riguardo, si tenga in ogni caso conto di quanto indicato nella relazione della Commissione europea sull’Italia, elaborata a norma dell’articolo 126, paragrafo 3, del TFUE (COM(2015) 113, del 27 febbraio 2015), relativo alla procedura per disavanzi eccessivi. Dall’analisi effettuata in questa relazione, che comprende la valutazione di tutti i fattori significativi, la Commissione ritiene che, a questo stadio, sebbene l’Italia si discosti dal valore di riferimento del debito, l’avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi non sia giustificato, considerati i principali fattori significativi di cui la Commissione deve tener conto, a norma dell’articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, nel valutare la conformità con il criterio del debito.

Nella sintesi conclusiva del citato ultimo documento, la Commissione europea afferma inoltre che: i) le attuali condizioni economiche particolarmente sfavorevoli, in particolare i bassi tassi di inflazione e la bassa crescita nominale, rendono il rispetto della regola del debito particolarmente difficile; ii) dovrebbe essere sostanzialmente garantito, viceversa, l’aggiustamento richiesto verso l’obiettivo a medio termine; e iii) la prevista attuazione di ambiziose riforme strutturali orientate alla crescita in linea con gli impegni delle autorità dovrebbe contribuire a ridurre il debito a medio/lungo termine in rapporto al PIL,

contribuendo in questo modo a soddisfare il criterio del debito stabilito dal Trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/97.

Allo stesso tempo, nella citata comunicazione della Commissione europea sul “Semestre europeo 2015” (COM(2015) 85), si afferma che qualora l’Italia non attuasse le riforme promesse e necessarie, la Commissione considererà questa mancata attuazione un fattore negativo tale da giustificare l’avvio di una procedura per disavanzo eccessivo mentre, per gli Stati membri già oggetto di questo tipo di procedura, le mancate riforme verranno considerate un fattore aggravante da utilizzare al momento di decidere i tempi di proroga delle scadenze per la correzione degli squilibri. In questi casi, si potrà decidere di rendere più pesante la procedura, fino alla possibile sospensione dei fondi strutturali europei. Per gli Stati membri della zona euro, questo significa anche che la Commissione raccomanderà al Consiglio di imporre una sanzione pecuniaria.

Tenga, inoltre, conto la Commissione di merito – quanto all’adozione delle necessarie riforme strutturali – anche di quanto evidenziato dalla Relazione per Paese relativa all’Italia 2015, comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (SWD(2015) 31), del 26 febbraio 2015, che valuta la performance economica dell’Italia alla luce dell’analisi annuale della crescita della Commissione europea e degli obiettivi strategici delle politiche economiche e sociali dell’UE nel 2015: investimenti, riforme strutturali e responsabilità di bilancio.

In tale Relazione si rileva che:

- il persistere di bassi livelli di crescita della produttività continua a perpetuare gli squilibri macroeconomici fondamentali dell’Italia, ossia il livello molto elevato del debito pubblico e la debolezza della competitività esterna;
- il livello molto elevato del debito pubblico continua a pesare negativamente sull’economia italiana e a rappresentare una delle maggiori fonti di vulnerabilità, specialmente in un contesto di prolungata debolezza della crescita;
- la competitività dell’Italia non ha ancora registrato miglioramenti: la debole crescita della produttività continua a spingere al rialzo il costo del lavoro per unità di prodotto, mentre i fattori non di costo restano sfavorevoli;
- il protrarsi della crisi ha messo in luce i rischi insiti nella stretta interdipendenza tra settore bancario italiano, da un lato, e imprese nazionali e emittente sovrano, dall’altro;
- gli investimenti sono stati duramente colpiti dalla crisi, il che ha aggravato il deterioramento a lungo termine oltre che della quantità anche della loro qualità;
- date le sue dimensioni, l’economia italiana è una fonte potenzialmente assai rilevante di ricadute sugli altri Stati membri, mentre la sua ripresa dipende da condizioni esterne favorevoli;
- le carenze della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario compromettono la qualità del contesto in cui operano le imprese e riducono la capacità di attuare efficacemente le riforme;
- la mancanza di concorrenza sui mercati del prodotto, le carenze infrastrutturali e i bassi livelli di spesa per ricerca e sviluppo, in particolare da parte delle imprese, ostacolano la crescita della produttività;
- la partecipazione al mercato del lavoro rimane bassa e le politiche attive del mercato del lavoro sono deboli;
- il sistema dell’istruzione italiano continua a soffrire di problemi mai risolti;
- il sistema fiscale ostacola l’efficienza economica;
- si accentuano le disparità sociali e regionali.

Le suddette criticità italiane devono quindi essere adeguatamente affrontate nel contesto del ciclo annuale del 2015 del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche, tenendo conto che *“Nel complesso l’Italia ha compiuto qualche progresso nel dar seguito alle raccomandazioni del 2014. È stato ridotto in misura significativa l’onere fiscale sul lavoro. La riforma in corso del mercato del lavoro potrebbe consentire di risolvere antiche rigidità e di migliorare l’allocazione delle risorse. Qualche progresso è stato compiuto nel miglioramento del sistema dell’istruzione, nonché della governance e della resilienza del settore bancario. Sono stati presi primi provvedimenti per semplificare le istituzioni e l’amministrazione. ... Tuttavia, in molti settori i progressi sono stati molto più limitati, e a volte rinviati. La revisione della spesa (spending review) non fa ancora parte del normale processo di bilancio, e anche il programma di privatizzazioni ha subito ritardi nel 2014. Limitati sono stati i progressi in materia di lotta contro la corruzione e di superamento delle strozzature infrastrutturali. ... Le principali sfide alle quali l’Italia deve far fronte sono il risanamento del bilancio favorevole alla crescita e l’attuazione delle riforme strutturali per accrescere la produttività. Altre sfide riguardano le strozzature infrastrutturali e l’efficienza del sistema fiscale e della pubblica amministrazione, ivi compreso il sistema giudiziario”*.

In relazione al Piano di investimenti per l’Europa (Piano Juncker) che, secondo le stime della Commissione europea, dovrebbe riuscire a mobilitare 315 miliardi di investimenti in tre anni, è necessario mettere in atto tutte le misure che consentano di migliorare il contesto degli investimenti stessi (il cosiddetto *business environment*) per rafforzarne l’attrattività e far arrivare i finanziamenti all’economia reale con il massimo dell’impatto e dell’efficacia.

Allo stesso tempo, in relazione alla politica monetaria non convenzionale varata a partire dallo scorso marzo dalla Banca centrale europea (QE), per poterne aumentare l’impatto sull’economia italiana andrebbero varate al più presto misure volte a garantire lo smaltimento rapido degli oltre 187 miliardi di euro di crediti deteriorati (stima del FMI) che gravano sui bilanci delle banche italiane e rendono più costosa e difficile la trasmissione all’economia reale (consumatori e imprese) della liquidità monetaria creata dagli acquisti della Bce.

Sottolinea, infine, alla Commissione di merito la necessità di rafforzare gli strumenti e le misure destinati alla fasce più deboli della popolazione, utilizzando tutte le risorse disponibili nel perseguimento dell’obiettivo n. 8 della Strategia Europa 2020, consistente nella riduzione di 20 milioni del numero di persone dell’Unione europea a rischio di povertà o di esclusione sociale. Ad oggi, l’indicatore europeo di povertà o esclusione mostra per l’Italia un valore pari al 28,4 per cento del totale della popolazione, notevolmente superiore sia alla media europea (24,7%) che alla media degli Stati dell’area euro (23%).

Paolo Guerrieri Paleotti