



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle audizioni sul DEF seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

5^a (Programmazione economica, bilancio)
del Senato della Repubblica
e
V (Bilancio, tesoro e programmazione)
della Camera dei deputati

AUDIZIONI IN ORDINE AL DOCUMENTO DI ECONOMIA
E FINANZA PER IL 2017 (DOC. LVII, N. 5)

48^a seduta (notturna): mercoledì 19 aprile 2017

Presidenza del presidente della 5^a Commissione
del Senato della Repubblica TONINI

I N D I C E

Audizione del ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan

PRESIDENTE	Pag. 3, 17, 21	<i>MARTUCCI DI SCARFIZZI</i>	Pag. 3, 20
GUERRIERI PALEOTTI (PD), senatore	19		
PALESE (Misto-CR), deputato	17		

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

PRESIDENTE	Pag. 21, 24, 31	<i>PISAURO</i>	Pag. 22, 24
----------------------	-----------------	--------------------------	-------------

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: ALA-Scelta Civica per la Costituente Liberale e Popolare: ALA-SCCLP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa: AP-CpE; Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: Art.1-MDP; Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Popolari per l'Italia, Moderati, Idea, Euro-Exit, M.P.L. – Movimento politico Libertas, Riscossa Italia): GAL (GS, PpI, M, Id, E-E, MPL, RI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Fare!: Misto-Fare!; Misto-Federazione dei Verdi: Misto-FdV; Misto-Insieme per l'Italia: Misto-IPi; Misto-Italia dei valori: Misto-Idv; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento la Puglia in Più: Misto-MovPugliaPiù; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: Misto-SI-SEL; Misto-UDC: Misto-UDC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Il Popolo della Libertà- Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 – Movimento democratico e progressista: MDP; Area Popolare-NCD-Centristi per l'Europa: AP-NCD-CpE; Lega Nord e Autonomie – Lega dei Popoli – Noi con Salvini: (LNA); Scelta civica-ALA per la costituente libera e popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Civici e Innovatori: (CI); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! – Pri: Misto-FARE! – Pri; Misto-UDC: Misto-UDC; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-TIpI.

Intervengono il presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi, il presidente di sezione Angelo Buscema, il presidente di sezione onorario Maurizio Pala, accompagnati dai consiglieri Enrico Flaccadoro, Natale Maria Alfonso D'Amico, Vincenzo Chiorazzo, Paolo Peluffo e dal dottor Roberto Marletta; il presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giuseppe Pisauro, accompagnato dai consiglieri Alberto Zanardi e Chiara Goretti.

I lavori hanno inizio alle ore 20,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle audizioni, ai sensi dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-*bis*, comma 3 del Regolamento della Camera dei deputati, in ordine al Documento di economia e finanza per il 2017 (*Doc. LVII*, n. 5).

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione televisiva tramite i canali *web* e satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che della procedura informativa sarà redatto il Resoconto stenografico.

La prima audizione in programma questa sera è quella di rappresentanti della Corte dei conti.

Do il benvenuto al presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi, al presidente di sezione Angelo Buscema, al presidente di sezione onorario Maurizio Pala, accompagnati dai consiglieri Enrico Flaccadoro, Natale Maria Alfonso D'Amico, Vincenzo Chiorazzo, Paolo Peluffo e dal dottor Roberto Marletta, che ringrazio per aver accettato il nostro invito.

Cedo subito la parola al presidente della Corte dei conti Arturo Martucci di Scarfizzi.

MARTUCCI DI SCARFIZZI. La ringrazio, signor Presidente.

Rinviamo naturalmente alla relazione scritta che abbiamo consegnato agli Uffici, darò ora lettura di un testo che sostanzialmente la riproduce, al

netto delle note, che potrebbero essere sovrabbondanti e che comunque troverete nel testo che è stato consegnato.

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2017 analizzando gli andamenti di una finanza pubblica che continua a confrontarsi con una doppia sfida: costruire un sistema di incentivi che possa favorire una riduzione del differenziale di crescita con gli altri Paesi e adottare, al contempo, misure che preservino l'equilibrio di bilancio e pongano il debito pubblico su uno stabile sentiero di riduzione.

I recenti andamenti congiunturali consentono di collocare il percorso di finanza pubblica in una prospettiva più favorevole di quella prefigurata lo scorso settembre, in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento e di avvio della sessione di bilancio.

Di ciò si ha evidenza considerando la dimensione dell'accelerazione della crescita economica che, secondo le valutazioni del DEF, dovrebbe manifestarsi nel 2017. In termini reali l'incremento del prodotto salirebbe dallo 0,9 all'1,1 per cento (due decimi di punto) cui si aggiungerebbe un maggior incremento del deflatore di quattro decimi di punto (dallo 0,8 all'1,2 per cento). Nel complesso il PIL nominale, sempre nel confronto con la Nota, presenterebbe quest'anno, rispetto al 2016, una maggiore crescita dello 0,7 per cento (dall'1,6 al 2,3 per cento). Marcata è la differenza rispetto ai precedenti documenti programmatici.

Nel confronto europeo, tuttavia, l'economia italiana continua a caratterizzarsi per saggi di crescita inferiori alla media. Il DEF quantifica questa differenza in circa mezzo punto, tanto con riferimento all'anno in corso, quanto nella proiezione di medio periodo: l'1 per cento, a fronte dell'1,5 per cento medio indicato per l'Eurozona e di tassi significativamente superiori previsti per i maggiori Paesi dell'area.

Nella proiezione di medio periodo, il DEF non prevede alcuna accelerazione dei saggi di crescita del PIL. Consistenti sono, anzi, i rallentamenti attesi per i consumi delle famiglie (sui quali peserebbe la manovra di aumento delle imposte indirette) e degli investimenti in mezzi di trasporto, il cui ciclo tenderebbe fisiologicamente a smorzarsi.

L'espansione dell'economia resterebbe quindi affidata alla crescita congiunta delle esportazioni (3,2 per cento nella media 2018-2020) e degli investimenti in macchinari (3,7 per cento in media), una scelta di cautela che, del resto, è in linea con la maggiore incertezza che riguarda la prosecuzione della fase espansiva dell'economia mondiale lungo tutto il periodo di previsione. Il ciclo dell'economia mondiale è, infatti, già entrato in una fase di maturità.

La Nota tecnica illustrativa (NTI), che nello scorso autunno accompagnava la legge di bilancio per il 2017, delineava un percorso di graduale, ma continuo miglioramento dei saldi rilevanti, con un avanzo primario che, dal 2017 al 2019, avrebbe visto più che raddoppiato il valore della propria incidenza sul PIL (da 1,4 a 3,2 punti percentuali) e con l'indebitamento netto che, a fine periodo (il triennio prima richiamato) si sarebbe sostanzialmente annullato.

La revisione del quadro macroeconomico 2017-2020, nello scenario tendenziale del DEF, mostra un profilo con qualche differenza rispetto alle previsioni della NTI: in particolare, il PIL nominale, che costituisce l'aggregato di riferimento per le verifiche sui conti pubblici, è indicato nel DEF in crescita più rapida nel 2017 (2,2 contro 2 per cento), mentre assume un andamento più moderato nel triennio successivo, restando costantemente al di sotto del 3 per cento.

Anche il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio subisce limitate correzioni di rotta che, tuttavia, vanno nel senso del mantenimento di un moderato disavanzo a fine periodo (in luogo del pareggio al 2019 della NTI), ma, al contempo, di un sia pur contenuto miglioramento delle proiezioni relative all'avanzo primario, che raggiungerebbe il 3,2 per cento del PIL nel 2019 e il 3,4 per cento nel 2020. Pur in presenza di una spesa pubblica totale al netto degli interessi, per la quale si assumono tassi di crescita annuali nettamente al di sotto dell'1,5 per cento per l'intero periodo, il risultato atteso per l'avanzo primario è principalmente riconducibile all'andamento previsto per le entrate che, soprattutto nel biennio 2018-2019, segnerebbero tassi di crescita medi annui superiori al 3 per cento.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente questi andamenti discendono, oltre che dalle modifiche introdotte nella proiezione macroeconomica, dalla considerazione degli interventi normativi già disposti.

Sul fronte della spesa merita di essere segnalata la proiezione che il DEF propone per gli oneri per interessi sul debito, in quanto il profilo assunto evidenzia un aumento non trascurabile della spesa nel biennio finale 2019-2020. Ciò per effetto dell'ipotesi tecnica di rialzo dei tassi di interesse, della concentrazione nel periodo di scadenze di diversi titoli di Stato e dell'incremento del fabbisogno di cassa imputabile, principalmente, agli interventi di sostegno al settore bancario.

Nell'ambito della spesa primaria i redditi da lavoro dipendente, che nel 2017 crescerebbero dell'1,6 per cento per effetto dell'ipotizzata sottoscrizione nell'anno dei rinnovi contrattuali già finanziati con la legge n. 232 del 2016, mantengono nell'intero arco di previsione un andamento molto contenuto. Si tratta, tuttavia, di una categoria di spesa particolarmente compressa nelle previsioni a legislazione vigente che, per definizione, non tengono conto degli oneri per rinnovi contrattuali futuri, non ancora normativamente perfezionati.

Le ripetute misure di contenimento adottate negli ultimi anni producono effetti fino al 2019 sul livello dei consumi intermedi, che crescono nel prossimo triennio, a legislazione vigente, di circa lo 0,3 per cento in media annua. Il moderato rimbalzo del 2020 è riferibile, per l'appunto, alla cessazione degli effetti delle misure di riduzione in atto.

Infine, gli investimenti fissi lordi, che nel 2016 hanno registrato un'ulteriore pesante flessione (meno 4,5 per cento), sono previsti in recupero nel triennio 2017-2019 e in forte diminuzione nel 2020. Di nuovo, la spiegazione di tale andamento oscillante si rinviene nella tecnica della «legislazione vigente»: le proiezioni per i primi tre anni, infatti, incorporano

gli effetti attesi dagli interventi di sostegno già tradotti in norme legislative (da ultimo, la legge di bilancio per il 2017), effetti che si riducono o cessano nel 2020.

Dopo un prolungato periodo di allentamento degli obiettivi di bilancio, nel DEF l'indebitamento programmatico è atteso ridursi di due decimi di punto già quest'anno (al 2,1 per cento del PIL), per poi annullarsi nel 2020. A seguito di tale correzione, l'avanzo primario è previsto aumentare all'1,7 per cento nel 2017 e al 3,8 per cento a fine periodo, consentendo di rispettare l'obiettivo di medio termine previsto dalle regole europee di *governance* già a partire dal 2019.

L'intervento correttivo ha un'attuazione immediata attraverso la cosiddetta manovrina, che comporta un miglioramento dei saldi dello 0,2 per cento in quota di PIL nel 2017 e dello 0,3 per cento a regime.

Per quanto riguarda la prossima legge di bilancio, l'obiettivo dichiarato del Governo è di disattivare le clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente sull'IVA e sulle accise degli oli minerali. A tal fine, tenuto conto della correzione apportata attraverso la cosiddetta manovrina, occorrerà reperire un ammontare aggiuntivo di risorse pari allo 0,9 per cento del PIL nel 2018 e all'1,4 per cento del PIL all'anno nel 2019-2020 (la disattivazione delle clausole comporta infatti un minor gettito di 19,6 miliardi di euro nel 2018 e di 23,3 miliardi a partire dal 2019). A ciò dovranno essere aggiunte le risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria del rinnovo del contratto del pubblico impiego e – cito testualmente – «una riduzione selettiva del cuneo fiscale sul lavoro». Per questo scopo, in aggiunta alle risorse previste dal rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione, il Governo intende procedere a «una nuova revisione della spesa», che comporterà per le amministrazioni centrali un risparmio di almeno un miliardo all'anno.

A fronte delle stime di indebitamento netto (2,4 per cento nel 2016 e 2,1 nel 2017), il saldo strutturale si pone pari rispettivamente a -1,2 e -1,5 per cento del PIL. Negli esercizi successivi gli elevati avanzi primari, in larga parte già scontati nello scenario tendenziale e rafforzati dalla correzione prevista dal decreto-legge annunciato contemporaneamente al Documento, consentirebbero il raggiungimento del pareggio, sia in termini nominali che strutturali.

Per quanto riguarda l'esercizio appena concluso, data la flessibilità a vario titolo accordata, il peggioramento del saldo rispetto al livello raggiunto nel 2015 non configura una deviazione significativa: si tratta infatti di 0,7 punti rispetto agli 0,36 consentiti, valore quest'ultimo che potrebbe tuttavia essere ricalcolato in riduzione, tenuto conto del non pieno utilizzo del margine previsto dalla clausola per gli investimenti: secondo le stime del Governo infatti, anche includendo i contributi agli investimenti e non considerando, invece, i cofinanziamenti comunitari che presentano accentuate fluttuazioni legate al ciclo di programmazione, la spesa a tal fine rilevante risulterebbe pari a 0,20 punti rispetto agli 0,25 previsti.

Per il 2017, considerati gli effetti della manovra correttiva, il saldo programmatico strutturale è previsto pari a -1,5 per cento. Tale valore

comporta quindi un peggioramento di 0,3 punti che, a fronte del miglioramento richiesto di 0,18 (comprensivo della flessibilità per i rifugiati e gli eventi inusuali), determina una deviazione di 0,48 punti, inferiore alla soglia annua dello 0,5 per cento.

Per il 2018 la conferma dell'obiettivo di indebitamento all'1,2 per cento comporta una riduzione di 0,8 punti del saldo strutturale, pari a -0,7 per cento. Su tale esito incide anche un valore dell'*output gap* che si mantiene in territorio negativo (-1,1 per cento) e determina una componente ciclica di bilancio anch'essa negativa e pari a 0,6 punti di PIL.

Rispetto a tali andamenti, nelle ultime previsioni disponibili (le *Winter Forecast* del febbraio scorso) la Commissione prevedeva un avvicinamento più lento all'obiettivo di medio termine. Mentre sostanzialmente allineate a quelle del Governo italiano risultavano le stime del saldo nominale per il 2016 e del tendenziale 2017, nel 2018, sotto l'ipotesi di politiche invariate, che non considera l'aumento dell'IVA o eventuali manovre alternative, il *deficit* era previsto aumentare al 2,6 per cento. Tali differenze, insieme ad una diversa metodologia di stima del PIL potenziale che portava ad una più rapida chiusura dell'*output gap*, determinavano valori strutturali pari a -1,6 per cento nel 2016 e a -2 nel 2017, per poi salire a -2,5 nel 2018, anno finale della previsione.

La Commissione, constatato che tali previsioni prefiguravano, oltre al mancato rispetto della regola del debito, il rischio di una deviazione significativa per il 2017, ha richiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'obiettivo di medio termine. Ove tale deviazione fosse stata confermata, essa avrebbe potuto ripercuotersi sulla valutazione relativa al 2016, tenuto conto che, come si è ricordato, una parte della flessibilità per tale anno era stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017. Il provvedimento di urgenza all'esame delle Camere intende rispondere a tali esigenze.

I risultati di consuntivo dello scorso anno e gli effetti sul 2017 e sugli anni successivi delle misure adottate in questi giorni, così come il complesso delle politiche che l'Italia intende perseguire nel prossimo triennio, saranno presi in considerazione nelle prossime previsioni di primavera, alla base delle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio sul Programma di stabilità presentato dall'Italia.

Al di là della diversità delle stime, va ribadito come il rafforzamento del potenziale di crescita resti tra le sfide più importanti: da qui la rilevanza di una rapida e completa attuazione del programma di riforme strutturali al fine di rafforzare l'economia italiana, superando gli squilibri che attualmente la caratterizzano e, anche per questa via, garantire la sostenibilità della finanza pubblica.

A fine 2016, lo *stock* di debito pubblico è risultato pari a poco meno di 2.220 miliardi, il 132,6 per cento del prodotto. Rispetto al 2015 si è registrato un peggioramento di 0,6 punti di PIL, un ammontare che, se scomposto per misurarne separatamente le determinanti, può essere considerato il risultato netto di una serie di pressioni: hanno operato nel senso

della diminuzione la crescita reale per 1,1 punti, l'inflazione (misurata dal deflatore del PIL, per 1 punto) e l'avanzo primario (1,5 punti); hanno invece operato in senso accrescitivo il costo medio del debito (per 4 punti) e i cosiddetti fattori residuali, cioè quelle poste che, con segno diverso, influenzano direttamente il debito senza influenzare l'indebitamento. Tra esse si segnalano i contributi per il programma a favore della Grecia (più 0,4) e, con segno inverso, i proventi da privatizzazioni (0,1 punti).

Il primo documento ufficiale di programmazione che aveva posto l'obiettivo del rapporto tra debito e PIL per il 2016 era stato il DEF 2013: rispetto a quel *target* il risultato è stato peggiore per oltre 10 punti di PIL (132,6 contro 121,4 punti).

Nel DEF 2017 viene confermato l'obiettivo di invertire la tendenza alla crescita già a partire da quest'anno, obiettivo posposto di un anno in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento del DEF 2016, lo scorso autunno. Nel corso dell'anno il rapporto tra debito e PIL dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi e segnare a fine esercizio una prima lievissima discesa (dal 132,6 al 132,5 per cento del PIL); nel corso del triennio di programmazione dovrebbe poi registrarsi una riduzione cumulata di 7 punti, fino al 125,7 per cento. Questa traiettoria farebbe affidamento, da un lato, sul graduale restringimento del differenziale tra costo medio del debito e crescita dell'economia (in un quadro di ancora leggera riduzione del primo e tendenziale rafforzamento della seconda) e, dall'altro e soprattutto, sul rafforzamento dell'avanzo primario, che nel 2020 è previsto collocarsi al 3,8 per cento del prodotto.

Tra il 2016 e il 2020 i fattori indipendenti dall'indebitamento netto contribuirebbero all'incremento complessivo del debito per il 50 per cento: infatti, dei 120 miliardi di incremento dello *stock*, solo 60 deriverebbero dal *deficit* cumulato, mentre i restanti 60 da poste «sotto la linea»: tra queste spiccano l'accumulazione netta di *asset* finanziari (per 1,1 punti di PIL riconducibili ai programmi di sostegno finanziario disegnati a livello europeo), ma anche non trascurabili «effetti di valutazione del debito» (1,5 punti di prodotto) piuttosto elevati nel confronto storico.

L'effetto accrescitivo delle poste residuali è peraltro contenuto entro i citati 60 miliardi, grazie alla messa in conto di una ripresa delle privatizzazioni, da cui dovrebbero derivare introiti complessivi pari, nel periodo, a 1,2 punti di PIL (0,3 punti all'anno contro 0,1 nel 2016).

In linea con quanto evidenziato dalla Corte in sede di audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre come punto di fragilità del quadro allora prospettato, nel Documento si osserva che il percorso disegnato per il rapporto tra debito e PIL non consentirà di rispettare la cosiddetta regola del debito, né nel 2017, né nel 2018. Nel quadro programmatico ora proposto il rispetto del vincolo si potrebbe avere solo nel 2020 e sempre con riferimento all'approccio *forward looking*, guardando cioè al valore di due anni dopo (2022): sarà dunque particolarmente importante poter far valere la presenza di «fattori rilevanti» per evitare l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi, tra cui il rispetto del percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine.

Quanto alla politica sulle entrate, il DEF traccia il profilo tendenziale delle entrate per il quadriennio 2017-2020 in cui trova conferma un processo di graduale riduzione della pressione fiscale (fino al 42,4 per cento del 2020) e che si caratterizza per una nuova ricomposizione del gettito, questa volta a favore delle imposte indirette. Tale profilo riflette però anche l'operare di altri due ordini di fattori: l'entità delle misure operanti dal 2017 (in particolare, quelle recate dalla legge di bilancio) e l'andamento atteso delle variabili macroeconomiche, che influenzano la formazione delle basi imponibili delle principali fonti di prelievo.

Gli andamenti prefigurati suggeriscono valutazioni differenziate, a seconda che si guardi all'anno in corso o, invece, al triennio successivo. Minori incertezze riguardano, infatti, le valutazioni sull'andamento del gettito nel 2017, sul quale incidono, da un lato, i provvedimenti legislativi già adottati e, dall'altro, le tendenze dell'economia.

Quanto ai provvedimenti normativi, la legge di bilancio ha introdotto sgravi netti per oltre 6 miliardi, frutto di maggiori entrate per oltre 10 miliardi e di riduzioni impositive per circa 17, rappresentate prevalentemente dalla cancellazione degli aumenti automatici di IVA e di accise recati dalle due clausole di salvaguardia previste da precedenti disposizioni legislative. In proposito, in occasione dell'audizione sul disegno di legge di bilancio 2017, la Corte ha avuto modo di richiamare i limiti dei mezzi di copertura affidati al contrasto dell'evasione fiscale che, per loro natura, scontano margini di incertezza.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il previsto rafforzamento della crescita spiega una pur modesta crescita del gettito nominale, a fronte di una pressione fiscale in decisa caduta (42,3 per cento, a fronte del 42,9 per cento del 2016). Nell'insieme va sottolineato come l'andamento delle entrate tributarie delineato per il 2017, nonostante la disattivazione della clausola di salvaguardia, sconti un forte aumento dell'elasticità delle entrate tributarie rispetto al PIL (0,88, quattro volte il livello del 2016).

Maggiore attenzione, invece, va riservata agli ultimi tre anni della previsione. Da un lato, infatti, il quadro macroeconomico tendenziale appare favorevole alla dinamica delle basi imponibili, anche per effetto di un più alto tasso di inflazione. Dall'altro, le previsioni di gettito incorporano scelte di politica fiscale pregresse.

In proposito va sottolineato come, diversamente dal 2017, nel triennio successivo continui a permanere una residua e rilevante operatività delle clausole di salvaguardia. Quella che riguarda l'IVA presenta dimensioni crescenti nel 2018 e nel 2019 (rispettivamente poco meno di 20 miliardi e oltre 23 miliardi) condizionando in misura decisiva il profilo tendenziale dell'intero gettito e la rilevata ricomposizione a favore dell'imposizione indiretta. Va poi sottolineato che le anticipazioni di gettito implicite in diverse misure della legge di bilancio 2017 (maggiorazioni su ammortamenti, proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura dei termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero riflettersi su entrate di

pertinenza di esercizi futuri. Un effetto di rimbalzo potrebbe derivare anche dall'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'IVA all'Erario da parte del cliente-pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (*split payment, reverse charge*) che, se consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però anche alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'IVA, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito.

Gli scenari tendenziali disegnati per il triennio 2017-2019, dunque, risultano condizionati dalle scelte di politica fiscale che verranno adottate, soprattutto con riguardo a temi che da tempo sono all'attenzione. Tale conclusione, d'altra parte, risulta chiaramente esplicitata nello stesso DEF, allorquando si enunciano (pur in assenza di specifiche indicazioni quantitative) i criteri cui è stata improntata la costruzione dello scenario programmatico 2017-2020. In questo contesto il contrasto all'evasione fiscale assume un ruolo centrale. È quanto si prefigura con il decreto-legge correttivo, che prevede misure volte a ridurre l'evasione dell'IVA, prima fra tutte l'estensione del meccanismo dello *split payment*, ma è anche ciò che il DEF prevede quando indica le «misure compensative» cui attingere, unitamente a interventi di contenimento della spesa, per dare corso – cito testualmente – all'«intendimento del Governo di disattivare, nell'impostazione della legge di bilancio 2018, le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica».

L'intento dichiarato di ritrovare spazi per misure espansive e di riduzione della pressione fiscale delinea un'impostazione della politica tributaria di marcata intonazione redistributiva. Essa, d'altra parte, trova ampia conferma nel quadro delle azioni strategiche del Programma nazionale delle riforme 2017 del DEF: «Proseguire la lotta all'evasione e favorire la *tax compliance*», «Spostare la tassazione dalle persone alle cose» e «Rivedere le *tax expenditures*». Ma, come la Corte ha avuto occasione più volte di sottolineare, si tratta di obiettivi molto differenziati che si sono finora mostrati di difficile composizione.

Quanto alla spesa di personale, il dato del 2016 conferma l'efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale disposte dal decreto legge n. 78 del 2010 e più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di applicazione di tali misure (2010-2015), la spesa per redditi ha registrato, infatti, una diminuzione di oltre 6 punti percentuali, imputabile principalmente all'andamento degli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente meno 1,7 e meno 2,1 per cento. Negli anni successivi, la diminuzione si è attestata su valori costanti, pari allo 0,8 per cento. Nonostante la lieve ripresa della dinamica incrementale del 2016, la diminuzione complessiva rispetto al 2010 è superiore al 5 per cento. Nel documento che abbiamo consegnato agli atti troverete delle tavole illustrative, che sono a corredo della relazione.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata in aumento dell'1,6 per cento nel 2017, in di-

minuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017, le previsioni tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla legge di bilancio per l'anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, fra cui le assunzioni in deroga, il riordino delle carriere delle Forze armate e della polizia, l'incremento dell'organico dell'autonomia scolastica e il rinnovo dei contratti collettivi.

Per il 2018 il DEF riconduce la diminuzione di spesa, a legislazione vigente, al venir meno del rifinanziamento delle missioni internazionali di pace. Per il 2019 e il 2020 la lieve ripresa della spesa è dovuta all'ipotesi tecnica della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, a valere quale anticipazione del contenuto degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

L'andamento della spesa per redditi nel medio-lungo periodo merita, peraltro, alcuni approfondimenti.

Viene in primo luogo in rilievo la necessità, ormai improcrastinabile, di riavviare la stagione contrattuale per il triennio 2016-2018. Come noto infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato l'illegittimità dell'ultima normativa sul blocco della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, disposto originariamente con la legge n. 78 del 2010, più volte prorogata.

Il 30 novembre 2016, in esito alla predetta sentenza, è stata sottoscritta un'intesa con le parti sociali, in base alla quale il Governo si è impegnato a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato, con un costo per il personale statale, comprensivo degli oneri riflessi, quantificabile in circa 2,8 miliardi di euro a regime.

Le risorse attualmente disponibili per il rinnovo dei contratti sono state quantificate in 600 milioni per il 2017 e in 900 milioni a decorrere dal 2018 (in aggiunta ai 300 milioni già stanziati nella legge di stabilità per il 2016), ad opera del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2017, che ha ripartito le risorse complessivamente stanziate nella legge di bilancio per il 2017. L'utilizzo di tali risorse garantisce, al momento, un incremento di gran lunga inferiore a quello concordato, pari a meno di 36 euro lordi mensili *pro capite*, a decorrere dal 2018 e a regime, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale attualmente corrisposta agli interessati.

Il DEF in proposito riporta che «l'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali, dovrà essere oggetto di una specifica valutazione, anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici della finanza pubblica».

Quanto alla spesa per previdenza e assistenza, il DEF 2017, nell'offrire un'analisi dei principali settori di spesa, dà estensivo conto dell'andamento e delle prospettive delle prestazioni sociali in denaro. Nel 2016

la spesa complessiva di questo comparto (previdenziale e assistenziale) è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua, mantenendosi stabile in termini di prodotto interno lordo (20,2 per cento). Un tale incremento segna una decelerazione lungo un *trend* che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento. Secondo le indicazioni del Documento, il tasso di incremento della spesa per pensioni, che rappresenta oltre i tre quarti di quella per prestazioni sociali, è stato pari allo 0,9 per cento, valore inferiore dunque a quello dell'aggregato; in presenza di una crescita del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è leggermente ridotta l'incidenza sul PIL (dal 15,7 al 15,6). Una dinamica più vivace ha contraddistinto le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, le quali, cresciute del 5,2 per cento nel 2015, hanno decelerato al 3,3 per cento nel 2016, un ritmo pari comunque a più del doppio di quello delle prestazioni previdenziali, il tutto a testimonianza della perdurante esigenza di interventi per mitigare il disagio sociale indotto da tanti anni di crisi.

Nelle valutazioni del DEF, tra quest'anno e la fine del periodo di programmazione, si dovrebbe registrare una graduale accelerazione della spesa, nel quadro però di una leggera ricomposizione dovuta ad un andamento più dinamico della componente pensionistica (dall'1,3 per cento nel 2017 al 3 per cento nel 2020) rispetto alle altre prestazioni (dopo il 5,1 per cento di quest'anno, 2,9 per cento nel 2018 e fino all'1,3 per cento nel 2020).

Nel caso della spesa per i trattamenti previdenziali l'accelerazione risente, sia di effetti sulle pensioni in essere (riconducibili, in parte, al ritorno a saggi di crescita dei prezzi più in linea con gli obiettivi di politica monetaria con conseguenti aumenti per indicizzazione e, in parte, all'operare di nuove misure, come per esempio l'introduzione della quattordicesima) sia degli effetti espansivi sul numero dei nuovi trattamenti liquidati esercitati da misure di allentamento dei vincoli al pensionamento, come l'«ottava salvaguardia». Nel caso delle altre prestazioni sociali pesa sull'accelerazione dell'anno in corso una serie di misure in favore delle famiglie, tra cui la cosiddetta APE sociale.

Per il periodo di programmazione coperto dal DEF si delineano andamenti non discosti, nel complesso, dalle previsioni di lungo periodo già inglobate nel *trend* di fondo della finanza pubblica italiana.

Al di là delle positive tendenze che si riscontrano nei consuntivi 2016 e nelle proiezioni di breve termine, la vivace crescita della spesa per previdenza e assistenza conosciuta durante gli anni di crisi (sia in quota di PIL, dal 16,4 al 20,2 per cento, che di spesa corrente primaria complessiva, dal 43,8 al 47,8 per cento) richiama l'attenzione sulla sua sostenibilità, che dovrebbe restare elevata, dal momento che alcuni elementi di solidità che distinguono in positivo il nostro sistema pensionistico sono strettamente interrelati con la *performance* economica del Paese. Per un verso, è quindi utile continuare la riflessione sugli aspetti tecnici di un sistema pensionistico che, lungi dal richiedere snaturamenti, va perfezionato e messo ulteriormente a punto, e per altro verso occorre riflettere sulla so-

stenibilità sociale di un impianto di natura puramente contributiva e sulle politiche idonee a garantirla.

Si deve dunque oggi guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive (che per loro natura devono scavalcare l'orizzonte di programmazione tipicamente triennale considerato nel DEF) con tranquilla attenzione, forti del fatto che molto è stato realizzato, ma consapevoli al contempo che dopo il meritorio, ma troppo lungo ciclo di riforme, l'agenda del più da farsi non può certo considerarsi vuota. Si tratta di continuare ad operare perché si realizzino, nel futuro, quelle ipotesi di crescita occupazionale e di produttività che sono alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo e, sotto il profilo più microeconomico, analizzare in che misura, in prospettiva, i trattamenti di natura previdenziale potranno evidenziare un problema di inadeguatezza richiedendo interventi assistenziali.

Al tema dell'assistenza e degli interventi di natura più «sociale», il DEF riserva peraltro attenzione, anche attraverso l'introduzione nel Documento stesso di indicatori di benessere utili al monitoraggio delle disuguaglianze dei redditi e a valutare l'impatto delle azioni di politica economica, nel presupposto condivisibile che il contrasto dell'esclusione sociale contribuisca ad una crescita più solida e duratura.

Forti sottolineature si riscontrano per quel che riguarda il programma di lotta alla povertà e le politiche per il sostegno ai carichi familiari.

Come osservato dalla Corte nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, che è stato recentemente presentato al Senato – di cui sono in distribuzione alcune copie – il settore dell'assistenza sociale nel nostro Paese è stato sempre caratterizzato dalla mancanza di universalità e da una certa frammentazione per categorie, frutto anche di interventi stratificatisi negli anni e talvolta effettuati sulla spinta delle emergenze. Già la Commissione Onofri, negli anni Novanta, individuava tra le criticità del sistema la sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, l'estrema categorialità degli interventi, la frammentarietà delle misure e, non ultima, l'assenza di uno strumento universale di sostegno ai redditi insufficienti. Rispetto a tali criticità, alcuni piccoli passi in avanti sono stati fatti nella direzione di una redistribuzione delle risorse dalla funzione pensioni alle altre funzioni: di cruciale importanza è la creazione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni, con l'istituzione dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Già in occasione della precedente Nota, la Corte si era soffermata sull'utilità di questo strumento.

Ancora non tutte le prestazioni assistenziali fanno riferimento a questo metro di valutazione (pensioni assistenziali, maggiorazioni e così via), ma si tratta di un passo verso la completa unificazione del criterio di selettività delle prestazioni, selettività che diventa vieppiù decisiva, se si desidera conservare un valido sistema di *welfare* dentro vincoli di finanza pubblica che continueranno inevitabilmente ad essere stringenti.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, nel 2016 essa si attesta a 112,5 miliardi, in crescita dell'1,2 per cento rispetto al 2015, un dato molto più

contenuto di quello previsto da ultimo nella Nota di aggiornamento del DEF, che non aveva segnalato modifiche significative rispetto allo scorso aprile: la spesa era stimata di poco superiore ai 113,4 miliardi, scontando un effetto di trascinamento del 2015.

Sulla base dei risultati del 2015 e del 2016 vengono poi riviste in riduzione anche le previsioni per il prossimo triennio, scontando nel nuovo quadro tendenziale gli effetti attesi dalle misure correttive da ultimo disposte dalla legge di bilancio 2017.

A fine periodo la spesa sanitaria è prevista al 6,4 per cento del PIL, un livello registrato ad inizio anni 2000. Dopo un'ulteriore flessione, l'incidenza sulla spesa primaria corrente si stabilizza al 15,8 per cento.

I risultati del 2016 testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa.

Al contenimento della dinamica della spesa sanitaria hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni.

I meccanismi di responsabilizzazione introdotti con i piani di rientro, che prevedono una serie di automatismi volti ad attivare processi di aggiustamento di eventuali disavanzi, hanno creato un efficace sistema di incentivi alla sostenibilità dei singoli sistemi sanitari regionali, responsabilizzando le relative comunità.

Proprio la capacità di adattare gli interventi alle mutevoli condizioni rappresenta uno dei tratti più efficaci del sistema costruito a fronte degli squilibri economico-finanziari del settore, un sistema che si sta estendendo progressivamente anche ad altri settori di spesa, con rilevanti risorse gestite a livello decentrato.

Permangono, tuttavia, criticità su cui sarà necessario un costante monitoraggio. È il caso dei dispositivi medici, che continuano a presentare andamenti non in linea con i tetti previsti, per importi molto diversi tra aree territoriali. Su questo fronte andrebbe verificata la possibilità, prevista dal decreto-legge n. 78 del 2015, di attivare meccanismi di controllo e di ripiano degli andamenti eccessivi.

Va poi risolto il contenzioso con le aziende farmaceutiche che ha, di fatto, bloccato l'operare dei meccanismi posti a presidio della spesa per farmaci, non rendendo possibile prevedere un'imputazione, ancorché provvisoria, degli importi relativi al *payback* per il 2016. Inoltre, nello spirito del Patto della salute, il rispetto dei vincoli economico-finanziari dovrebbe coniugarsi con il mantenimento della qualità dei servizi offerti, ma piuttosto agendo su quelle situazioni di inefficienza e inappropriata che, in alcune realtà territoriali, determinano costi più elevati rispetto a quelli sperimentati nelle Regioni *benchmark*.

È cresciuto nel 2015 il numero delle Regioni che non garantiscono i livelli essenziali di assistenza. Di particolare rilievo alcune aree di sofferenza. Come si è messo in evidenza anche nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, criticità interessano la cura delle disabilità

e delle cronicità, sempre più frequenti in una popolazione longeva. Di qui, la rilevanza del Piano nazionale cronicità che, su proposta del Ministro della salute, è stato approvato lo scorso settembre dalla Conferenza Stato-Regioni. Con esso si punta ad un'integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, alla continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie, a un potenziamento delle cure domiciliari e a modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti: nell'ultimo triennio essi si sono ridotti di oltre il 38 per cento, un problema comune ad altri settori, ma che rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Intervenire sulle situazioni di inefficienza quindi costituisce, nell'attuale contesto di finanza pubblica, una condizione necessaria per poter affrontare tali situazioni di difficoltà. Di qui l'importanza di verificare la funzionalità e l'efficacia delle misure di contenimento della spesa relative alle procedure di acquisto centralizzate sulla spesa per consumi intermedi.

Quanto alla spesa delle amministrazioni locali, due elementi caratterizzano il nuovo quadro tendenziale delle amministrazioni locali: il miglioramento del contributo offerto dagli enti territoriali al risultato complessivo rispetto a quanto previsto da ultimo con la NTI e un profilo decrescente della spesa primaria nel prossimo quadriennio. Le amministrazioni locali vedono infatti crescere considerevolmente il contributo ai saldi: l'avanzo del comparto passa da 1,6 a oltre 2,8 miliardi nel 2017, importo che, pur riducendosi nel triennio successivo, si mantiene sempre superiore ai 2 miliardi (valore doppio rispetto al dato della NTI, come potrete vedere nel grafico allegato alla relazione).

Nel triennio 2017-2019 si conferma un profilo particolarmente severo dal lato della spesa.

Tre aspetti vanno sottolineati. Da un lato, il profilo scontato nel quadro tendenziale presenta valori che non trovano riscontro nel recente passato: bisogna tornare alla seconda metà degli anni Novanta per riscontrare livelli di spesa simili. Un secondo aspetto che va poi rilevato è la revisione al ribasso della spesa per investimenti che, seppur funzionale agli obiettivi di saldo, sembra proiettare sul prossimo triennio le difficoltà incontrate dalle amministrazioni locali nel 2016. I risultati inferiori alle attese sono stati accompagnati, tuttavia, anche da segnali più positivi in termini di impegni. Il maturare, inoltre, delle misure avviate nella seconda metà del 2016 (Patti per il Sud, Patti per le periferie) potrebbe auspicabilmente imprimere un'ulteriore spinta alla spesa.

Infine, un'indicazione positiva in termini di tenuta della spesa deriva dal confronto tra i risultati dell'ultimo biennio con quanto programmato a inizio 2014. Seppur a fronte di una crescita nominale del PIL più contenuta (dell'1 per cento nel 2015 e di circa il 3 per cento nel 2016), in en-

trambi gli esercizi la spesa primaria si è mantenuta su livelli inferiori a quelli allora programmati; solo la primaria corrente – non sanitaria – ha registrato valori in termini di prodotto superiori di 3 decimi di punto.

In sintesi, in una prospettiva che si estende ad un triennio (quella di riferimento nel DEF appena presentato) la questione di fondo per il nostro Paese è, ancora una volta, come conciliare l'esigenza vitale di un recupero di tassi di crescita economica più elevati con il mantenimento di condizioni di sicurezza nella gestione della finanza pubblica. Si tratta di un problema di calibratura tutt'altro che nuovo, che è stato affrontato con regolarità nei documenti programmatici degli ultimi anni.

Pochi dati sono sufficienti a confermare le difficoltà finora incontrate: per una trattazione più estesa, si rinvia ancora una volta al recente Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica che la Corte ha trasmesso e recentemente presentato in Parlamento.

Quanto alla crescita economica, va ricordato che il ciclo italiano, espresso sinteticamente dall'andamento del PIL, aveva evidenziato un andamento peggiore di quello dei maggiori Paesi europei, tanto nella fase di contrazione compresa tra il 2009 e il 2011, quanto nel rimbalzo del triennio successivo, nel quale l'economia italiana si è staccata dal recupero in atto nell'eurozona e nel resto del mondo.

Le aspettative di un pronto «rientro nel gruppo» sono ben documentate dall'esame dei DEF che si sono succeduti in questi anni: per il 2018, l'anno che oggi è più direttamente di interesse, nel DEF dell'aprile 2014 si immaginava di poter puntare ad una crescita del PIL di poco inferiore al 2 per cento. Nel DEF ora all'esame l'obiettivo è più o meno dimezzato (1,1 per cento), a conferma della complessità dei fattori che ritardano un pieno recupero di livelli di attività un tempo ordinari per la nostra economia, complessità che non consentono di prefigurare accelerazioni consistenti neppure per il 2019-2020. Per altro verso, la natura della crescita economica in atto contiene anche elementi positivi da non sottovalutare: dall'aumento dei livelli di occupazione, diffuso su un ampio arco di settori produttivi, alla ripartenza del ciclo degli investimenti privati, un fattore decisivo nella ricostituzione di una capacità produttiva gravemente deteriorata durante gli anni della crisi mondiale.

In conclusione, il passo della ripresa economica è in Italia ancora lento, anche nel confronto europeo, ma già in parte consolidato dagli interventi avviati nella direzione di un più alto saggio di accumulazione e di un maggiore stimolo alla produttività.

Quanto alla finanza pubblica, i dati di consuntivo degli ultimi anni e le proiezioni a legislazione vigente del DEF 2017 confermano la buona tenuta dell'azione, ormai di lunga data, di controllo della spesa pubblica, ferma restando la necessità, più volte ribadita dalla Corte, di un continuo monitoraggio. Certamente si profilano correzioni ulteriori da apportare o in parte già avviate (valga per tutte la questione del continuo declino degli investimenti pubblici, ormai discesi a poco più del 2 per cento sul PIL), ma il contributo della politica della spesa agli equilibri di bilancio appare solido e rassicurante.

Anche per effetto dell'inclusione delle clausole di salvaguardia, l'andamento delle entrate consentirebbe una riduzione costante dell'indebitamento netto e un rafforzamento dell'avanzo primario di dimensioni crescenti, che nel 2020 raggiungerebbero rispettivamente lo 0,5 e il 3,4 per cento del PIL.

Con riguardo ai principali saldi, il quadro programmatico del DEF rafforza i traguardi, già impegnativi, indicati nello scenario a legislazione vigente. Opportunamente il Governo conferma l'obiettivo di *deficit* all'1,2 per cento nel 2018, un punto inferiore al 2017; un obiettivo da perseguire con fermezza, ricercando la più efficace composizione tra una disattivazione anche parziale della clausola o un ricorso ad altre misure fiscali, misure di contenimento della spesa che riducano il perimetro dell'intervento pubblico e un più esteso ricorso ad una diversificazione negli accessi alle prestazioni.

Ancora una volta, l'indirizzo rigoroso impresso alla gestione della finanza pubblica non deve essere visto come l'adesione a regole imposte dall'esterno, quanto piuttosto la via obbligata alla quale l'eredità negativa impedisce di sottrarsi. Infatti il costo, che in ragione dei suoi effetti immediati può derivare da un rinvio del percorso di aggiustamento, si rivelerebbe oneroso e permanente. Inoltre, difficilmente il ricorso a nuovo *deficit* o ad entrate di incerta realizzabilità potrebbe convincere i mercati circa l'effettiva volontà del Paese di ridurre il proprio debito, tenuto anche conto del contesto internazionale e dell'attenuazione del sostegno finora fornito dalla politica monetaria. Come rilevato dallo stesso Documento governativo, gli acquisti di titoli pubblici da parte della Banca centrale europea non potranno proseguire all'infinito e il rialzo dei tassi di interesse è solo questione di tempo.

È essenziale che il nostro Paese mostri una ferma determinazione ad ottenere una duratura riduzione del debito pubblico, garantendo il pieno rispetto dei vincoli costituzionali di equilibrio di bilancio introdotti nel 2012.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della Corte dei conti per la sua esaustiva relazione. Ricordo ai colleghi che desiderano intervenire che il tempo a nostra disposizione è comunque limitato e li prego quindi di essere sintetici.

PALESE (*Misto-CR*). Ringrazio il Presidente della Corte dei conti e gli alti magistrati intervenuti qui oggi per la relazione puntuale fornita al Parlamento, al di là dell'effettiva possibilità di avere un quadro completo per la mancanza dei dati definitivi sulla cosiddetta manovrina e, dunque, sul decreto-legge già varato dal Consiglio dei ministri, che nessuno però ancora conosce in via ufficiale, nonché in relazione alla situazione degli investimenti, a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di infrastrutture e quant'altro. Tutto ciò desta preoccupazione.

È sufficiente soffermarsi sulle conclusioni formulate dal Presidente della Corte dei conti per evidenziare già alcune questioni.

Abbiamo una fondata preoccupazione rispetto alla gestione del debito pubblico che, indipendentemente da tutto, cresce continuamente per vari motivi. Per la verità ci sono anche situazioni estemporanee, come l'auto-rizzazione data dal Parlamento all'aumento fino a 20 miliardi di euro del debito pubblico per far fronte alla situazione di Monte Paschi di Siena e di tanti altri istituti di credito. In questo contesto, rispetto a quanto previsto al momento dal DEF, la mia impressione è che non ci sia effettivamente un'azione volta davvero alla riduzione del debito. Non abbiamo rilevato nelle 920 pagine del Documento una ferma volontà diretta ad una reale riduzione della spesa pubblica, né abbiamo riscontrato l'assunzione di impegni un po' più concreti rispetto allo slittamento continuo in materia di privatizzazioni. Un'altra preoccupazione, che pure la relazione evidenzia, fa riferimento alla disattivazione delle clausole di salvaguardia, ma soprattutto alla situazione degli investimenti.

Si punta molto, signor Presidente, sulla spesa per gli investimenti. Quale idea si è fatta la Corte del blocco generalizzato che c'è (e penso che sarà così perlomeno per tutto quest'anno) con riferimento al nuovo codice degli appalti?

Di fatto il nuovo codice degli appalti disegna nuove regole, non ci sono norme transitorie. Tutto questo sta causando il blocco degli investimenti: è in vigore infatti un primo provvedimento, ma le deroghe per il G7 sono la conferma da parte del Governo stesso che quel codice è inapplicabile. A dimostrazione di ciò ci sono anche le 49 deroghe al codice per il decreto-legge sul terremoto, così come le 131 modifiche approvate qualche giorno fa.

Non abbiamo quindi grande speranza per quanto riguarda la spesa pubblica per investimenti da parte delle pubbliche amministrazioni, in particolare con riferimento ai fondi strutturali che vanno a gara. Io ritengo che da questo punto di vista ci sia un'emergenza vera e propria che il Governo non comprende.

Vorrei sapere se alla Corte risulta questo tipo di situazione, oppure se tutto questo discorso non c'entra niente con la valutazione complessiva che è stata fatta. Se infatti otteniamo le risorse, ma nessuno poi può spenderle perché non possono essere bandite gare con il nuovo codice degli appalti, avremo a breve – purtroppo – un problema sul fronte delle entrate, che rispetto alle previsioni sono comunque a rischio e condizionate da una serie di situazioni che lo stesso Presidente della Corte ha messo in evidenza in riferimento ai mercati, ai costi, ai tassi di interesse. C'è da considerare anche una quota di diminuzione delle entrate per tutto il sistema produttivo distrutto a seguito del terremoto, che spero venga calcolata per bene: parliamo di quattro Regioni che rappresentano una parte molto grande di produzione del Paese, che è completamente andata distrutta.

Vorrei chiedere poi al Presidente della Corte dei conti una valutazione sulla situazione della sanità, su cui ho un'ulteriore preoccupazione. Mi riferisco, in particolare, al commissariamento di alcune Regioni, al di

là del fatto che si siano ridotti o meno i livelli di assistenza e quant'altro. Il Governo Renzi ha ulteriormente migliorato le norme sul commissariamento rispetto agli adempimenti di alcune Regioni che hanno portato a dei risultati; lo stesso Governo, però, ha smontato la cosiddetta norma De Luca, demandando di nuovo il tutto agli sfasciacarrozze del Paese (mi riferisco a tutti i Presidenti delle Regioni per come amministrano le risorse pubbliche). Qual è la valutazione della Corte dei conti rispetto a questa inversione di tendenza e all'affidamento dato di nuovo, senza nessun tipo di controllo, ai Presidenti delle Regioni, soprattutto con riguardo alla spesa farmaceutica?

Un'ulteriore considerazione riguarda CONSIP, che ritengo sia stato uno degli investimenti più proficui per il Paese, anche se adesso si sta cercando di distruggerlo. Presidente Martucci di Scarfizzi, ritiene che sugli atti di CONSIP possa essere utile un controllo preventivo da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti?

Infine, vorrei sapere se corrisponde al vero il dato secondo cui il personale della Corte dei conti a livello centrale è diminuito complessivamente del 50 per cento e non è in grado per questo di svolgere le normali funzioni.

GUERRIERI PALEOTTI (PD). Signor Presidente, dalle centinaia di pagine del DEF io ho avuto invece un'impressione diversa rispetto a quella dell'onorevole Palese e cioè che ci sia, in realtà, un indirizzo rigoroso per quanto riguarda la gestione della finanza pubblica, una lettura che peraltro mi pare sia confermata dalla relazione e, soprattutto, dalle conclusioni di cui ci ha appena dato conto il presidente Martucci di Scarfizzi.

Per la verità non è compito del DEF definire le misure e gli interventi, cosa che invece si fa in autunno. Il quadro che viene delineato, soprattutto con riferimento ai saldi a livello macroeconomico e a livello delle varie poste, come scrive la Corte dei conti, disegna e pone degli obiettivi ambiziosi al punto che, secondo alcune critiche che abbiamo sentito anche nel corso delle audizioni di questi giorni, il DEF rimarrebbe su un piano semplicemente virtuale, dal momento che, come si sa, tutta una serie di interventi verrà successivamente negoziata. Mi sembra che la Corte invece ribadisca – ed è poi l'intenzione del Governo – che i saldi indicati nel DEF non solo devono essere in qualche modo confermati, ma sono fondamentali per garantire all'economia italiana una navigazione sicura sia per l'anno in corso, sia soprattutto in previsione del prossimo anno e di quello successivo, dove cambieranno le condizioni di contesto, come riconosciuto dalla Corte stessa e da molti altri. È assolutamente prevedibile, infatti, che la politica monetaria della Banca centrale europea debba, seppur gradualmente, mutare.

Da questo punto di vista mi sembra quindi importante il riconoscimento da parte della Corte della necessità di rispondere non tanto di un vincolo esterno posto dalle regole della varia *governance* europea, quanto piuttosto di un nostro vincolo interno che ci imponga di onorare in qualche modo un certo tipo di impegni, soprattutto per quanto riguarda la ri-

duzione del saldo nel 2018 e il raggiungimento di un obiettivo di medio termine di pareggio già nel 2019. Dico questo perché in una serie di audizioni sono stati invece sollevati dubbi circa la capacità di raggiungere un avanzo primario consistente per il 2018 e, soprattutto, per il 2019, perché parliamo del 2,5 per cento, a crescere poi che del 3 e fino al 3,5 per cento.

Naturalmente ciò significa che, nel momento in cui verrà ribadito che l'aumento previsto di tre punti percentuali dell'IVA – poi ancora nel 2019 – non verrà giudicato adeguato riguardo alle politiche per la crescita, le misure da adottare dovranno essere altrettanto rigorose e efficaci dal punto di vista delle entrate.

Infine, rispetto alla sintesi che è stata fatta dalla Corte dei conti, vorrei sapere se la valutazione nel complesso positiva e di consenso per quanto riguarda il carattere realistico dei saldi è stata condivisa dalla Corte, con la possibilità di prevedere come del tutto sostenibile il profilo di aggiustamento delle misure che verranno adottate. Credo che sia importante sottolineare che sono le nostre esigenze a porre la necessità di rispettare questi saldi, più che non l'ottemperare o meno al *six pack* o al *two pack* che dir si voglia chiamare.

MARTUCCI DI SCARFIZZI. Signor Presidente, provo a riassumere le questioni, fermo restando che, se ci sarà bisogno di qualche dettaglio tecnico, i magistrati presenti potranno rispondere magari più specificamente di me.

Per quanto riguarda le questioni poste dall'onorevole Palese, come abbiamo detto, è un dato di fatto che la cosiddetta manovrina non sia conosciuta in tutti i suoi dettagli: più che altro noi ci pronunciamo sul DEF, in particolare sui dati, sulle percentuali e sui numeri che contiene.

L'onorevole Palese ha posto poi alcune domande connesse tra di loro che, se ho ben capito, riguarderebbero l'effetto del nuovo codice degli appalti sugli investimenti; un'altra domanda si riferisce alla sanità; e un'altra ancora alla CONSIP e alle privatizzazioni.

In sintesi, una risposta a molte di queste domande è stata fornita dalla Corte nel proprio Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica: se qualcuno di voi avrà la bontà di leggerlo, troverà un documento di circa 380 pagine che affronta *funditus* i temi che sono stati richiamati, sia quello delle privatizzazioni che del partenariato, perché c'è anche un problema di partenariato tra pubblico e privato.

In quale misura poi il nuovo codice degli appalti possa influire sugli investimenti, ingessandoli e così via, credo che sia prematuro dirlo, perché le ultime modifiche introdotte sono talmente recenti che non è possibile valutarne l'impatto (e quanto nell'attualità possa essere più o meno forte) sull'economia reale, sugli investimenti pubblici e sulle grandi opere.

Quanto alla sanità, è noto che, accanto ad un regime centrale, ne esiste uno territoriale. Al centro si dispongono determinati interventi, ma si sa che la sanità si fa poi sul territorio e che ci sono delle Regioni più virtuose di altre, così come i tavoli di rientro dal debito sono meglio calibrati in alcune Regioni rispetto ad altre: la situazione è un po' a macchia di

leopardo, forse meglio al Nord che al Sud, ma tutto questo rientra anche nell'autonomia regionale. Com'è noto, infatti, la sanità è uno dei comparti che vi rientrano.

Sulla questione CONSIP, si tratta del problema più vasto della centralizzazione degli acquisti. Molta parte della *spending review* è focalizzata proprio sulla centralizzazione degli acquisti; certamente viene seguita dalla Corte, con i mezzi che ha a disposizione. L'onorevole Palese ha fatto riferimento ad una contrazione del personale magistratuale della Corte, che purtroppo debbo confermare: c'è ormai una linea discendente che segna una scopertura del 40 per cento dell'organico magistratuale. Questa situazione naturalmente pone difficoltà, non solo negli uffici giurisdizionali come le procure e le sezioni giurisdizionali, ma negli stessi uffici di controllo. Le stesse Sezioni riunite in sede di controllo, presiedute dal presidente Buscema, registrano circa il 50 per cento di scopertura. Ciò inevitabilmente si riflette sulla mole di lavoro e su quello che siamo e che possiamo fare, ma posso assicurarvi che la Corte si impegna al massimo delle sue possibilità per cercare di rendere un servizio al Paese.

Il senatore Guerrieri ha sottolineato che i dati contenuti nel DEF possono essere considerati un valido punto di riferimento, anche se poi, alla fine (come forse qualcuno ha fatto notare in qualche audizione precedente) si rinvia tutto in autunno, alla Nota di aggiornamento e alla legge di stabilità. Se questo è vero, bisogna dire che però i numeri nella Nota di aggiornamento ci sono e sono spiegati.

Nella relazione che ho appena esposto ho spiegato anche la valutazione che la Corte ne dà, per cui i dati presentati restano fondamentali: naturalmente i saldi strutturali, il rapporto tra debito e PIL (che nell'immediato più o meno rimane allo stesso livello, ma che nella proiezione dovrebbe tendere all'obiettivo di medio termine) e poi le scelte di politica, quelle che faranno parte poi della legge di stabilità e della stessa Nota di aggiornamento. Questa è una costante, è una linea di indirizzo della Corte, che non dà suggerimenti, non entra nel merito delle scelte, limitandosi soltanto ad osservare gli impatti che ci saranno sulla finanza pubblica, ma i dati che sono stati rappresentati hanno indotto alle conclusioni che ho esposto.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente della Corte dei conti per il contributo offerto ai lavori delle Commissioni.

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

PRESIDENTE. I nostri lavori proseguono con l'audizione di rappresentanti dell'Ufficio parlamentare di bilancio.

Salutiamo il presidente Giuseppe Pisauro, che è oggi accompagnato dai consiglieri Alberto Zanardi e Chiara Goretti, e li ringraziamo per la loro presenza; l'Ufficio parlamentare di bilancio si conferma infatti una risorsa imprescindibile per il nostro lavoro.

Senza ulteriore indugio, do ora la parola al presidente Pisauro.

PISAURO. Signor Presidente, il documento che abbiamo consegnato agli Uffici è sostanzialmente la bozza del rapporto sulla programmazione di bilancio che pubblicheremo la prossima settimana, con qualche integrazione ulteriore che avverrà nei prossimi giorni. Nella prima parte, come è d'uopo, mi concentrerò sul quadro macroeconomico, per poi soffermarmi anche sull'illustrazione dei famosi grafici. Sul quadro macroeconomico, la premessa è partire dalle ipotesi sulle variabili esogene che sono incorporate nelle previsioni ufficiali.

L'economia mondiale, dopo il rallentamento nella prima metà del 2016, ha mostrato una moderata accelerazione che è andata rafforzandosi nel periodo più recente. Unitamente al miglioramento delle prospettive generali di crescita, l'inversione di tendenza delle quotazioni delle merci, delle *commodities*, ha sospinto la dinamica dei prezzi nelle maggiori economie e questo, tuttavia, senza pressioni importanti sulle componenti di fondo dell'inflazione. In questo quadro generale permangono elementi di rischio, essenzialmente di carattere geopolitico, che non elencherò perché immagino siano ampiamente noti a tutti voi.

Il commercio internazionale ha mostrato, dalla fine della scorsa estate, una dinamica più vivace. Un miglioramento che ha riguardato sia l'area dei Paesi avanzati che quella dei Paesi emergenti, con un'importante espansione dei mercati rilevanti per le esportazioni italiane. Nel confronto con le ipotesi che erano state incorporate nelle previsioni dello scorso autunno, e quindi nella Nota di aggiornamento al DEF, questa previsione che stiamo esaminando implica una significativa correzione al rialzo per l'anno in corso e una sostanziale conferma nel 2018 e 2019.

Sul fronte delle materie prime, le ipotesi del DEF, in particolare riguardo all'andamento del prezzo del petrolio, sono definite sulla base delle quotazioni *forward* rilevate nei primi dieci giorni di marzo e sono sostanzialmente in linea con quei valori. Rispetto alla NADEF dello scorso autunno, queste ipotesi scontano un valore medio per il 2017 più alto di circa due dollari a barile, mentre, per il 2018 e 2019, le nuove stime sono leggermente inferiori di un dollaro e mezzo nel 2018 e quattro dollari nel 2019.

Per quanto riguarda il cambio, sapete che nell'ultima parte dell'anno, subito dopo le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, il dollaro si è sensibilmente rafforzato verso l'euro guadagnando in poco più di un mese quasi il 7 per cento. Su questo apprezzamento ha influito il mutamento di prospettiva circa l'impostazione di politica economica preannunciata dalla nuova presidenza americana e le attese di reazione della politica monetaria.

Successivamente, c'è stata un'oscillazione del cambio dollaro/euro, senza però una chiara linea di tendenza. L'ipotesi tecnica adottata nel DEF è di un cambio costante, che è in linea con le ipotesi adottate dalla Commissione europea, che tuttavia sarebbe fuori linea rispetto a quello che osserviamo nei mercati *forward*, in cui invece osserviamo una previ-

sione incorporata nei tassi di *forward* di apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro. In estrema sintesi, le previsioni del DEF sono sostanzialmente coerenti con le più recenti stime degli organismi internazionali per la crescita globale, scambi e petrolio. Risultano divergenti dalle aspettative di mercato per quanto riguarda l'ipotesi tecnica (cui accennavo poco fa) di stabilità del cambio.

Rispetto alla NADEF, il nuovo quadro di esogene del DEF fornisce nel 2017 maggiori stimoli alla crescita, rispetto a quello che era previsto in autunno, di esportazioni, e all'inflazione dell'economia italiana per la più forte dinamica del commercio mondiale, per il deprezzamento dell'euro e per l'aumento del prezzo del petrolio. Per gli anni successivi, il nuovo quadro indica una spinta relativamente più contenuta all'inflazione, per la sostanziale stasi ipotizzata per quanto riguarda il prezzo del petrolio e un potenziale effetto di freno alla dinamica della domanda interna per il rialzo dei tassi di interesse.

Per quanto riguarda l'economia italiana, come sapete nel 2016 è proseguito il sentiero di contenuta ripresa iniziato alla fine del 2013. Correggendo per gli effetti di calendario, crescita dell'1 per cento nella media del 2016, la variazione del PIL nel quarto trimestre del 2016 (0,2 per cento) determina un effetto di trascinamento sul 2017 di tre decimi di punto. Le informazioni congiunturali di cui disponiamo per i primi mesi dell'anno in corso suggeriscono un andamento dell'attività economica ancora in espansione, nonostante la recente dinamica negativa della produzione manifatturiera su cui ha influito anche l'erraticità statistica connessa al numero dei giorni di lavoro.

Nel complesso, le indicazioni congiunturali indicano la possibilità di una prosecuzione della fase di recupero dell'attività economica. Sulla base delle nostre stime e quindi dei modelli di breve periodo che utilizziamo presso l'UPB, la nostra previsione è di una crescita del PIL di due decimi di punto nei primi tre mesi dell'anno in corso, con una successiva accelerazione nel trimestre successivo.

Veniamo alla previsione del DEF. Conviene fermarsi un momento su quella tendenziale, e poi se ne capirà il motivo. La previsione programmatica in realtà, come avrete notato, si discosta molto poco da quella tendenziale. Le tendenze di fondo sono già rinvenibili dall'esame della previsione tendenziale.

Il DEF prevede nel quadro tendenziale una crescita dell'1,1 per cento nel 2017, che poi nel 2018 si abbassa leggermente di un decimo. Il 2018 è l'anno in cui nella previsione tendenziale è incorporato il famoso aumento dell'IVA, delle accise e la clausola di salvaguardia. Poi si ritornerebbe all'1,1 per cento nel 2019 e nel 2020. Rispetto alle stime di crescita dello scorso autunno, su cui – come ricorderete – ci fu una notevole discussione (quelle poi definitivamente presentate e anche validate dall'Ufficio parlamentare di bilancio), vi è una correzione al rialzo di un decimo di punto nel 2017 e al ribasso, sempre per circa un decimo di punto, nei due anni successivi.

Questo è il quadro con il quale ci confrontiamo, che è stato validato il 31 marzo dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

Se volete possiamo dare un'occhiata al grafico che trovate a pagina 66, alle figure da 1 a 3. Qui trovate solo una sintesi del confronto che abbiamo effettuato. Non mi dilungo, dando per scontato che sia noto a tutti il modo in cui procediamo (quello dei quattro modelli).

Nei grafici i cerchi sono i tre previsori dipendenti, il rombo (o la losanga) è la previsione dell'UPB, il quadrato rosa è la previsione ufficiale, quella del MEF. Quindi, qui trovate il PIL in termini reali, il deflatore del PIL e il PIL in termini nominali e, chiaramente, cominciando da quello reale, e forse fermandoci a quello, l'immagine che si trae dal grafico è essenzialmente di una previsione ufficiale che, al limite dell'estremo superiore, in un anno è leggermente oltre quel limite nel 2019 rispetto all'insieme del *panel* dell'UPB.

PRESIDENTE. È un po' più prudente nel 2018.

PISAURO. Sì, ma il 2018 è un anno un po' particolare e vi farei notare una relativa ampiezza dell'intervallo. C'è una grossa differenza tra i vari previsori: si va da uno che prevede 0,5 ad un altro che prevede 1,1. La previsione ufficiale del Governo è molto vicina all'estremo superiore. Comunque, c'è un elemento di incertezza nell'ampiezza dell'intervallo. Nel 2019 siamo leggermente fuori e nel 2020 di nuovo si coincide con l'estremo superiore. Giusto per farlo notare: il nostro rombo è sistematicamente di un decimo di punto sotto.

Discorsi simili si possono fare andando a guardare il deflatore, il nominale. La differenza, sostanzialmente, sta nella stima del contributo alla domanda interna (cosa che avevamo visto anche altre volte) dei consumi ufficiali: è il motivo che porta, in qualche misura, la previsione ufficiale a trovarsi nella posizione che poi sinteticamente vedete illustrata dal grafico sul PIL reale. Questo sguardo d'insieme ci ha portato a validare, pur segnalando che vi sono dei rischi verso il basso (perché nel quadro d'insieme si pone nel modo che abbiamo visto).

Per quanto riguarda, invece, il programmatico, naturalmente il passaggio dall'uno all'altro è dato dalla manovra che viene prefigurata nel Documento. E si tratta di una manovra, rispetto al tendenziale, di dimensioni ridotte. Come ricordo, il *deficit* si ridurrebbe di due decimi di punto nel 2017, di un decimo nel 2018, di quattro decimi nel 2019 e di cinque decimi nel 2020. Ciò nonostante, data la composizione della manovra ipotizzata nel DEF, l'impatto complessivo sulla crescita risulta sostanzialmente neutrale nell'arco della previsione. L'incremento del PIL, in particolare, è in linea con le ipotesi del tendenziale del 2017 (cioè non cambia). Qui la differenza è l'effetto del decreto. Ricordo che poco tempo fa avevamo pubblicato una stima dell'effetto che un intervento di due decimi di punto, sempre basandosi sulle informazioni parziali di cui disponevamo, avrebbe avuto sulla crescita del 2017. Eravamo arrivati alla conclusione che l'effetto sarebbe stato inferiore al mezzo decimo di punto

(0,03, se ricordo bene). Quindi, ciò conferma in qualche misura quello che avevamo detto. Andando alla pagina successiva, il dato più interessante è il 2018. Il 2018, e anche il 2019, sono abbastanza singolari come effetto, perché c'è un rientro all'interno dell'intervallo e, soprattutto nel 2018, si restringe molto l'ampiezza di quell'intervallo.

Quindi, do l'annuncio ufficiale, stamattina abbiamo validato, inviando al MEF una lettera, anche il quadro programmatico, e il motivo è quello che qui vedete. Qui l'aspetto cruciale ha a che fare con la valutazione che si fa della composizione della manovra, che chiaramente è soggetta a grandi margini d'incertezza, perché la composizione della manovra, come ci è stato spiegato, non la si conosce. Noi abbiamo fatto delle ipotesi, che trovate descritte nel nostro documento, sul tipo di manovra in cui in parte c'è, visti gli annunci fatti, anche una sostituzione tra un pezzo di IVA e un intervento sui contributi sociali.

La risposta di questi modelli di previsione ha crucialmente a che fare con i moltiplicatori fiscali impliciti in ciascuno di questi modelli. Qui abbiamo deciso di fare un'operazione di trasparenza. Nella Tabella 2.5 a pagina 62 trovate (per fare un passo avanti anche nella comprensione del lavoro che facciamo) i diversi moltiplicatori dei quattro modelli che noi utilizziamo. Per una serie di voci (consumi pubblici, e quindi stipendi e acquisti di beni e servizi, investimenti pubblici e per le entrate IRPEF, IRES, IVA e contributi sociali), la tabella vi dà, nei vari modelli, l'effetto che avrebbe una variazione corrispondente a un punto percentuale di PIL, con il segno giusto perché sia espansiva. Quindi se si tratta di spese si avrà un aumento di spese, se si tratta di entrate si avrà una diminuzione di entrate; d'impatto, cioè il primo anno.

Ad esempio, leggendo la prima voce, un aumento di un punto di PIL dei consumi pubblici, nel modello del MEF, avrebbe un effetto nel primo anno di un punto di crescita di PIL reale. Se aumento i consumi pubblici di 17 miliardi di euro, il PIL reale aumenta di un punto. Naturalmente, l'anno dopo c'è un effetto diverso e così via. Per ognuna di queste voci trovate l'effetto di impatto e anche l'effetto massimo. Noterete che per alcune voci l'effetto di impatto può essere piccolo e poi diventa crescente nel tempo. Per il Ministero dell'economia e delle finanze l'effetto massimo è quello del primo anno, ossia uno.

Un caso diverso è l'Ufficio parlamentare di bilancio. Il modello ISTAT – UPB che noi utilizziamo prevede un effetto di impatto il primo anno di 0,6, che rimane tale fino al terzo anno (mi sto riferendo al III romano). L'effetto è permanente e non si ritorna indietro. Quella variazione rimane.

Cosa si evince dalla tabella? Innanzi tutto, va notato che la differenza per colonna è abbastanza comune a tutti i modelli. Nella letteratura è un dato ovvio che i moltiplicatori delle voci di spesa sono più alti dei moltiplicatori delle voci di entrate, almeno come effetto d'impatto. Rimaniamo sul MEF (anche se poi è simile anche per gli altri): consumi pubblici 1 e investimenti pubblici 0,7. Una diminuzione di corrispondente entità dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IVA ha un effetto espansivo pari a solo lo

0,2. Tuttavia, in questi modelli l'effetto della riduzione di imposta tende poi a crescere nel tempo. Potete infatti osservare che i massimi sono più avanti nel tempo. Ad esempio, nel caso del modello del MEF, l'IRPEF il primo anno dà lo 0,2, nel terzo anno lo 0,7 e così via. Questa è la prima indicazione che si ottiene leggendo per colonna.

Leggendo per riga, notiamo quello che dal mio punto di vista è un pregio del nostro esercizio: vi sono infatti modelli che raccontano storie diverse. I moltiplicatori sono relativamente bassi nel caso dell'UPB. Il modello dell'ISTAT incorpora moltiplicatori molto bassi (su questo dirò qualcosa in seguito). Vi invito, ad esempio, a guardare quelli delle entrate: IRPEF 0,2 e IVA 0,1, soltanto come effetto d'impatto. Altri modelli incorporano moltiplicatori molto più sostanziosi, ossia con valori assai più alti. Questo spiega perché poi nel passaggio dal tendenziale al programmatico notiamo andamenti non regolari. Non tutti si muovono nello stesso modo perché lo stesso stimolo provoca effetti diversi.

Mi pare che ciò che facciamo sia un contributo di trasparenza. Tornando alle figure a colori, a pagina 68 – mi riferisco alla figura 1.5 – si scoprono un po' le carte e le traiettorie. Notate il 2018, in cui già nel tendenziale c'è un intervento importante di più di un punto di riduzione del disavanzo (parliamo quindi di una manovra restrittiva importante). Per UPB e MEF (ossia rombo e quadrato rosa), che abbiamo visto avere moltiplicatori relativamente bassi, l'effetto di diminuzione 2018 sul 2017 è relativamente basso. Per i modelli con moltiplicatori più importanti le traiettorie sono invece molto diverse. Si può partire magari da valori più alti. Ad esempio, uno dei previsori prevede più 1,3 nel 2017, più 1,1 nel 2018 e poi continua a scendere. L'effetto è proprio quello dell'incremento dell'IVA nel 2018.

Con qualcuno di voi ci sono state a volte delle discussioni su quale sia la previsione giusta. Io continuo a difendere questo approccio: l'unico modo di valutare le previsioni è di prenderne tante, costruite con ipotesi e modalità diverse.

Ho anticipato che avrei detto qualcosa sulla questione dei moltiplicatori del nostro modello. Naturalmente la difficoltà di questi anni nel fare le previsioni dell'impatto di misure di finanza pubblica (basti ricordare la manovra del Governo Monti alla fine del 2011 e la previsione, sbagliata da tutti, su quale sarebbe stato l'effetto) sta nella valutazione dell'ampiezza dei moltiplicatori. Quello che abbiamo scoperto in questi anni è che i moltiplicatori considerati normali in una fase normale del ciclo economico sono cambiati in una fase di ciclo di recessione prolungata. Quindi, i moltiplicatori non sono fissi a prescindere da quello che c'è intorno, il che è anche abbastanza intuitivo. Tutti i modelli che stiamo considerando non tengono conto di questo aspetto. Avendo un moltiplicatore stimato sulla base di un lungo periodo, non tengono conto del fatto che siamo in una fase particolare e che probabilmente il moltiplicatore è più alto di quello medio di tutto il periodo. Questo può spiegare errori di previsione, anche gravi, che sono stati fatti negli anni precedenti.

Stiamo lavorando sul modello che utilizziamo. Abbiamo già costruito una sorta di modello satellite con moltiplicatori più alti, perché stimato solo sul periodo più breve. Ad ogni modo, si tratta di qualcosa su cui torneremo nei prossimi mesi.

Con questo direi di aver spiegato i motivi che ci hanno portato a validare anche il quadro programmatico.

Nel testo trovate i soliti esercizi di sensitività. Ci siamo domandati che cosa succederebbe se le ipotesi esogene sulle variabili internazionali dovessero rivelarsi errate. Trovate i risultati di questi esercizi nella tabella a pagina 56. Un commercio più basso produce naturalmente una crescita inferiore del PIL. Abbiamo immaginato che il volume del commercio verso i mercati rilevanti per l'Italia cresca di mezzo punto percentuale in meno a partire dal 2017. Nel 2018, 2019 e 2020 ciò produce una minore crescita reale di circa un decimo di punto. Se si rivelasse errata l'ipotesi sull'andamento del cambio, con un apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, aumenterebbe il costo delle nostre esportazioni e ciò, come vedete, avrebbe effetti molto rilevanti. Il 2 per cento annuo di apprezzamento dell'euro avrebbe come effetto per l'Italia una diminuzione dello 0,6 per cento della crescita nel 2018 e dello 0,7 negli anni successivi. Quindi, i numeri che abbiamo visto prima (1 e 1,1 per cento) si annullerebbero. Dico questo per tenere sempre a mente che tutte le nostre costruzioni e stime sono comunque soggette naturalmente al rischio che le variabili che noi abbiamo ipotizzato possano subire un cambiamento. Vi ho detto che sul cambio questo rischio è già implicito in parte nei tassi *forward* di oggi. Si tratta, quindi, di un rischio reale sul cambio futuro.

Passo al secondo capitolo, relativo alla finanza pubblica.

Dovendo commentare il quadro di finanza pubblica, l'unica cosa su cui ci si può soffermare è naturalmente il tendenziale, che viene presentato con un grado di dettaglio e di specificazione sufficienti. Mi siano consentite giusto due parole, perché è inutile soffermarsi su un argomento che si può benissimo leggere e di cui avete sentito parlare in più occasioni.

Dal lato delle entrate, si registra una riduzione della loro incidenza nel periodo in esame, legata principalmente all'andamento della pressione fiscale, che è la componente più importante delle entrate. Continuerebbe una diminuzione della pressione fiscale. Guardando all'insieme del periodo, si passerebbe dal 42,9 per cento dello scorso anno al 42,4 nel 2020, con un minimo pari al 42,3 per cento nel 2017; nel 2018 si registrerebbe una risalita in ragione di quanto abbiamo detto prima sull'IVA e sulle accise. Infine, come già anticipato, si riscenderebbe verso il 42,4 nel 2020. Le imposte dirette risentono degli interventi a favore delle imprese. In particolare, influiscono sulla stima l'intervento previsto dalla legge di stabilità per il 2016 di riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 al 24 per cento a partire dal 2017, nonché le misure disposte con la legge di bilancio per il 2017 relative alla maggiorazione della deducibilità degli ammortamenti, nonché l'introduzione del regime favorevole di tassazione opzionale dell'IRI e l'imposta sul reddito dell'impresa. Sul versante delle imposte indirette, invece, prendendo i dati del tendenziale, nel 2018 ci sa-

rebbe un sorpasso delle indirette sulle dirette per effetto dell'aumento dell'IVA e delle accise.

Passo ora al lato della spesa, soffermandomi su un aspetto che è di un certo interesse rispetto a quanto dirò in seguito. Le spese primarie si dovrebbero ridurre di circa 2,5 punti rispetto al PIL nel periodo di previsione, scontando soprattutto la flessione delle spese correnti relativamente a tutte le componenti. Il discorso di quota del PIL può essere un po' fuorviante, perché dipende naturalmente anche dall'andamento del denominatore. Tuttavia, dovendo sintetizzare l'immagine che si trae dall'esame di questo quadro di finanza pubblica, possiamo dire che continua l'importante tendenza degli ultimi anni sul versante della spesa. Se escludete la spesa per prestazioni sociali, avete una spesa primaria sostanzialmente costante in termini nominali. Tenuto conto della storia italiana recente e lontana, questo è un risultato estremamente importante, che va sempre ricordato. Tale risultato ha però un risvolto. Immaginare interventi molto sostanziosi su questa dinamica già contenuta richiede fatica, in quanto non è semplice e, a prima vista, non c'è uno spazio enorme. Sono richiesti interventi che non soltanto vadano in qualche misura a toccare sprechi o cose del genere, ma che intervengano in misura incisiva (sempre che si voglia fare).

Passo ora al quadro programmatico, su cui è estremamente difficile dare una valutazione. Il quadro programmatico della politica di bilancio è infatti sostanzialmente indefinito in questo DEF. Più delle altre volte, risulta non definito. Ragiono in estrema sintesi, senza entrare nei dettagli. Diamo per scontato l'intervento da attuare con il decreto di aprile che, come sapete, vale 2 decimi di punto di PIL nel 2017 e 3 decimi negli anni successivi (0,2 diventa infatti 0,3 e deve dare 0,2 partendo da maggio). Assumiamo anche l'annullamento delle clausole di salvaguardia, come annunciato nel DEF. Per arrivare all'obiettivo che viene indicato occorrerebbero misure correttive nette per 0,9 di PIL nel 2018, 1,4 nel 2019 e 1,4 nel 2020. Questo è il quadro di partenza, che si evince da quanto contenuto nel DEF.

Perché il quadro è indefinito: ci si chiede quali sono gli interventi attraverso i quali si ottiene il risultato dello 0,9, 1,4 e 1,4 se la clausola viene annullata. Ebbene, le informazioni sono assenti. Nel DEF si evocano soltanto azioni sul lato delle spese e delle entrate comprensive di ulteriori interventi di contrasto dell'evasione. Quindi, sostanzialmente non ci sono indicazioni utilizzabili. Bisogna aggiungere un altro elemento. I numeri che ho citato prima (0,9, 1,4 e 1,4) si riferiscono alle manovre nette necessarie per raggiungere quell'obiettivo. L'entità delle misure lorde finalizzate al reperimento delle risorse occorrenti dovrebbe essere maggiore, in quanto, sempre andando a spiluccare nel DEF, si legge che «il Governo intende anche trovare spazi per operare misure espansive e di riduzione della pressione fiscale in continuità con le misure introdotte negli anni precedenti». Quindi, le necessità verrebbero ulteriormente aumentate. Naturalmente non abbiamo indicazioni né sulle caratteristiche, né sulla dimensione di questi effetti espansivi e quindi non possiamo dire che 0,9

diventerebbe, ad esempio, 1,2. Abbiamo però queste indicazioni di carattere qualitativo.

Da una lettura distaccata del Documento emerge, anche per le cose che ho detto prima con riferimento alla spesa, che appare di difficile realizzazione l'impegno ad una disattivazione totale delle clausole di salvaguardia. Mi sembra quasi naturale arrivare a questa conclusione: sembra difficile che tutte queste misure escludano un qualche intervento sulle imposte indirette. In realtà, tutto il quadro sconta un'incertezza di base sulla dimensione stessa dell'aggiustamento che sarà necessario – quello che prima ho dato per acquisito (0,9, 1,4 e 1,4) – perché nel Documento vi è un sostanziale rinvio alla possibilità che a livello europeo intervengano «cambiamenti nel braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita in senso più orientato alla crescita e allo sviluppo, tali da ridurre le correzioni fiscali richieste all'Italia per i prossimi anni». Ciò potrebbe verificarsi, però naturalmente, come dicevo all'inizio, ci consegna un quadro programmatico non definito. Questo mi sembra difficile non rilevarlo.

Nel DEF c'è l'idea di introdurre nelle procedure elementi di *spending review top down*; il quadro di finanza delinea gli obiettivi per i singoli Ministeri. Si tratta di un fatto molto importante su cui ragioniamo da decenni. Questa prima applicazione, che poi si concretizza nel precetto «almeno un miliardo di risparmi da parte dei Ministeri» soffre, però, della situazione che esponevamo prima; ovvero, se non si conosce esattamente il quadro programmatico, ripartire gli obiettivi tra amministrazione centrale e amministrazioni locali (previdenza, entrate, spese) diventa estremamente difficile. Quindi, la dizione «almeno» un miliardo riferita ai Ministeri da questo punto di vista è positiva, perché si tratta comunque di una prima applicazione che tuttavia risente del quadro intorno che non è particolarmente favorevole.

A pagina 63 della relazione, alla tabella 2.8, c'è un esercizio di un certo interesse sul debito. Trovate tutte le proiezioni sul futuro del debito, ma una domanda che ci siamo posti è cosa succederà nei prossimi anni con il prevedibile rallentamento del programma di acquisti da parte della Banca centrale europea, così come annunciato. Parliamo di emissioni di titoli di Stato italiani al netto dei BOT: gli acquisti della BCE scenderebbero da 102 miliardi del 2016 a 33 nel 2018. Le emissioni nette di titoli di Stato passano da 59 nel 2016 a 58 nel 2017 a 39 nel 2018, quindi, al netto degli acquisti di BCE, nel 2016, come già sappiamo – è un dato, non una stima – le emissioni nette di titoli di Stato sono state negative per 43 miliardi; nel 2017 le emissioni negative sarebbero di 37 miliardi, mentre nel 2018 ritornerebbero positive, per quanto piccole (sei miliardi). La quantità peraltro dipende dal fatto che il fabbisogno scenderebbe molto nelle ipotesi, perché stiamo lavorando sul quadro di finanza pubblica programmatico.

Un altro grafico (a pagina 70) che vorrei sottoporre alla vostra attenzione concerne la dinamica debito/PIL in diversi scenari macroeconomici. La linea azzurra continua raffigura le ipotesi ufficiali del DEF: dal livello attuale si scenderebbe, nel 2026, intorno al 104-105 per cento. La linea

tratteggiata blu è la crescita che prevediamo noi, non quella che prevede il MEF, che, come ricorderete, era un decimo in meno. Ad ogni modo, la distanza è di circa quattro-cinque punti dopo dieci anni, quindi siamo su un sentiero di crescita anche con un'ipotesi macro leggermente meno favorevole.

Cosa succederebbe se disattivassimo la clausola nel 2018 in disavanzo, ovvero se mantenessimo fermo il saldo strutturale al livello del 2017? La linea tratteggiata nel grafico sotto mostra una discesa nell'ipotesi in cui Pil continui a crescere ogni anno dell'un per cento reale con un'inflazione al due per cento l'anno. Anche con quel disavanzo, mantenendo fermo il saldo strutturale attuale, che quindi sconta l'assenza di clausole, sostanzialmente avremmo un debito poco meno che stabile: nel 2026 staremmo ancora con un rapporto debito-Pil di circa il 115 per cento. Questo è il quadro, con le analisi stocastiche di probabilità del rapporto debito-Pil negli anni successivi.

Con questo scenario dal 2018 in poi la regola sull'OMT viene rispettata; si arriva al pareggio strutturale. Lo scenario programmatico è coerente con il rispetto della regola. Ci sono problemi potenziali sul 2016 e sul 2017 poiché la scelta di attuare nel biennio 2016-2017 una politica di bilancio al limite della deviazione significativa dalle regole di bilancio in termini annuali implica nel 2017 un rischio di deviazione significativa in termini biennali. Come abbiamo scritto nella relazione, l'inopportunità di un orientamento di bilancio troppo restrittivo sembra essere stato implicitamente riconosciuto dalla stessa Commissione europea, che – nel sollecitare una correzione strutturale di 0,2 punti percentuali di PIL – ha di fatto chiesto di colmare solo lo scostamento in termini annuali. Questa è una inferenza di lettura.

Per quanto riguarda il monitoraggio della regola sulla spesa, siamo abbastanza in linea. Quello su cui non siamo in linea è la regola sul debito. Anche con lo scenario programmatico, la regola sul debito non sarebbe rispettata in nessuno dei criteri previsti dalla normativa UE (*backward-looking, forward-looking*), come si dice esplicitamente nello stesso DEF.

Per quanto concerne gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), è inutile dire che è un'innovazione importante; chiaramente bisogna essere consapevoli che è una prima applicazione molto limitata. Vi faccio solo un esempio dei problemi che sarebbero da affrontare su questa questione. Prendo come esempio l'indicatore di disuguaglianza che è stato utilizzato, cioè il rapporto tra il primo e l'ultimo quintile della distribuzione del reddito. I dati presentati sono una stima di quell'indicatore diversa dalla stima ufficiale che fa l'ISTAT, poiché costruiti con ipotesi diverse. La dinamica è grosso modo la stessa: c'è una differenza di circa un punto, nel senso che l'indicatore del MEF mostra una disuguaglianza maggiore. Naturalmente stiamo parlando di indicatori per cui, se sono stimati, bisogna scegliere una definizione; forse si potrebbe trovare una via per presentare dati coordinati. In futuro anche noi saremo in grado di calcolare indicatori di questo tipo grazie alla modifica intervenuta nella legge che ci

riguarda. D'altra parte, la disuguaglianza non si può misurare solo con un indicatore; bisogna stare attenti ad attribuire eccesso di fiducia agli indicatori. Si tratta sempre di un dato parziale. L'esempio dimostra che negli ultimi anni c'è stata una diminuzione della disuguaglianza, ma se prendete altri indicatori, quali, ad esempio, la quota degli individui a rischio povertà, il risultato è molto diverso, considerando che dal 19,3 del 2013 è salita al 19,9 del 2015. È pertanto importante essere consapevoli che non basta prendere un indicatore, ma bisogna considerarne parecchi per poter giudicare l'evoluzione di un fenomeno.

In riferimento alla stima programmatica degli indicatori, il Documento di economia e finanza normalmente non racconta con un grado sufficiente di dettaglio gli interventi che verranno attuati successivamente. L'idea di presentare una proiezione programmatica anche di questi indicatori diversa da una proiezione tendenziale onestamente è a mio avviso velleitaria. Forse sarebbe più realistico presentare una previsione tendenziale dell'andamento di questi indicatori e poi indicare gli obiettivi di miglioramento degli stessi che il Governo si pone, che verranno verificati a febbraio dell'anno successivo, dopo che le misure sono state approvate e si fa un confronto con obiettivi e tendenze programmati l'anno prima. Questo mi sembrerebbe opportuno.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pisauro e gli altri componenti dell'Ufficio parlamentare del bilancio.

Dichiaro concluse le audizioni odierne.

Essendo questa l'ultima audizione prevista, dichiaro conclusa l'intera procedura informativa in ordine al Documento di economia e finanza per il 2017 (*Doc. LVII*, n. 5).

I lavori terminano alle ore 22,20.

