

Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014.

Doc. LVII, n. 2-bis.

(Parere alla V Commissione).

(Esame e rinvio).

Anna Margherita MIOTTO (PD), *relatore*, ricorda che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014 offre l'occasione per una riflessione sull'andamento dell'economia e del sistema produttivo in vista dell'impostazione della legge di stabilità per il 2015 e della costruzione del bilancio dello Stato per il prossimo triennio. Fa presente, quindi, che come evidenziato nella stessa Nota, la presentazione del documento programmatico interviene in un contesto macroeconomico particolarmente problematico tanto per il complesso dell'Unione europea e dell'area dell'euro quanto, soprattutto, per la specifica situazione del nostro Paese. Le previsioni di crescita, ancorché contenute, del prodotto interno lordo nel corso dell'anno 2014 e di un rafforzamento di tale crescita nel 2015, elaborate dagli organismi internazionali e poste alla base della programmazione economica e finanziaria per l'anno in corso, non hanno trovato conferma, in un contesto nel quale il ritmo della ripresa a livello internazionale tende a rallentare e, a livello nazionale, l'economia appare destinata a registrare una ulteriore contrazione del prodotto interno lordo nel 2014, unitamente a un'inflazione che si colloca a livelli estremamente bassi ed in continua contrazione.

L'immagine che se ne trae è quella di una debolezza strutturale della situazione economica del nostro Paese, che nell'arco della recente crisi ha subito una contrazione del prodotto interno lordo superiore – in termini cumulati – a quella verificata durante la grande depressione del 1929. In questo contesto si propone, quindi, di incentrare la strategia di intervento sulla crescita e sull'occupazione, mediante il rilancio degli investimenti, delle riforme e del mercato interno, secondo una linea sostenuta anche dalla presidenza italiana dell'Unione europea.

Più nel dettaglio, per quanto riguarda il quadro macroeconomico tendenziale, rileva che la Nota stima una contrazione del prodotto interno lordo nel corso del 2014 dello 0,3 per cento, a fronte della crescita dello 0,8 per cento prevista nel Documento di economia e finanza di aprile scorso, mentre negli anni successivi si dovrebbe registrare il ritorno su un sentiero di moderata crescita, quantificata in misura pari a 0,5 per cento nel 2015, a 0,8 per cento nel 2016, a 1,1 per cento nel 2017 e a 1,2 per cento nel 2018. Sul piano programmatico, le previsioni per i futuri esercizi sono leggermente migliori e si attestano ad una crescita dello 0,6 per cento nel 2015, dell'1 per cento nel 2016, dell'1,3 per cento nel 2017 e dell'1,4 per cento nel 2018. Come evidenziato nella Nota, le previsioni programmatiche incorporano gli effetti sull'economia delle misure che saranno individuate puntualmente nell'ambito della legge di stabilità per il 2015, il cui esame parlamentare avrà inizio alla Camera a partire dal prossimo 15 ottobre, nonché delle riforme già adottate, ma ancora in via di attuazione a livello amministrativo e legislativo, ancorché – in via prudenziale – si è preferito ritardare nel tempo nell'ambito della previsione gli effetti in termini di aumenti di produttività e competitività. Nel quadro programmatico sono altresì inclusi gli effetti negativi derivanti dall'applicazione della clausola di salvaguardia relativa all'IVA e alle altre imposte indirette, di cui si ipotizza l'inserimento nella legge di stabilità, per un ammontare di 12,4 miliardi di euro nel 2016, 17,8 miliardi di euro nel 2017 e 21,4 miliardi di euro nel 2018.

Anche per quanto attiene agli obiettivi di finanza pubblica, la Nota registra un deterioramento della situazione rispetto al Documento di economia e finanza dell'aprile 2014. L'obiettivo di indebitamento netto, sia tendenziale che programmatico, si attesta per

il 2014 al 3 per cento del prodotto interno lordo, contro il 2,6 per cento del Documento programmatico dell'aprile scorso. Negli anni successivi, il percorso di riduzione del *deficit* rallenta rispetto al precedente documento di programmazione e, sul piano tendenziale, determina un indebitamento netto del 2,2 per cento del PIL nel 2015, dell'1,8 per cento nel 2016, dell'1,2 per cento nel 2017 e dello 0,8 per cento nel 2018. Sempre sul piano tendenziale, l'indebitamento netto strutturale, al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum* salirebbe all'1,2 per cento nel 2014, per poi oscillare tra lo 0,5 e lo 0,6 per cento negli anni tra il 2015 e il 2018. Per il debito pubblico, il dato complessivo, che tiene conto della quota dei sostegni agli strumenti finanziari per fronteggiare la crisi e del pagamento dei debiti della pubblica amministrazione, nel quadro tendenziale riferito al 2014 ammonta al 131,7 per cento del PIL, per poi salire fino al 133,7 per cento nel 2015 e nel 2016 e scendere nel 2017 al 132,1 per cento e nel 2018 al 129,9 per cento.

Osserva, pertanto che a fronte di quest'andamento è significativa la scelta compiuta dal Governo di non puntare ad un'immediata correzione nel prossimo anno, al fine di riprendere il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio in termini strutturali. Come evidenziato tanto nella Nota quanto nella relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, volta a promuovere l'autorizzazione da parte delle Camere allo scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine in presenza di eventi eccezionali, la scelta operata dal Governo è stata quella di rivedere le modalità di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio, tenendo conto degli effetti fortemente recessivi che avrebbero avuto le manovre volte a rispettare, da un lato, l'ordinario percorso di riduzione del *deficit* e, dall'altro, le regole attinenti alla riduzione del debito pubblico.

In questo contesto, quindi, il quadro programmatico prevede nel 2015 un peggioramento dell'indebitamento netto rispetto all'andamento tendenziale di circa lo 0,7 per cento del prodotto interno lordo, fissando come obiettivo il 2,9 per cento del PIL, comunque al di sotto della soglia del 3 per cento. Anche in termini strutturali l'indebitamento netto crescerebbe, ancorché in misura minore, dallo 0,5 allo 0,9 per cento del PIL. Come chiarito puntualmente nella citata relazione alle Camere tale incremento dell'indebitamento, fino ad un massimo di 11,5 miliardi di euro, è essenzialmente da ricondurre alle misure che saranno contenute nella legge di stabilità, che intendono supportare la domanda aggregata e la competitività del Paese. Le misure che si prevede di finanziare riguardano numerosi ambiti riconducibili anche a materie di interesse della Commissione e attengono in particolare a: il miglioramento dell'offerta e della qualità della formazione, con interventi sull'istruzione e sulle attività di ricerca e sviluppo; il superamento del patto di stabilità interno, anche al fine di sostenere gli investimenti degli enti territoriali; la riduzione del prelievo sulle imprese, anche attraverso ulteriori revisioni della disciplina dell'IRAP; in correlazione con i provvedimenti di riforma del mercato del lavoro, l'incremento degli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali (Aspl) con un ampliamento delle platee dei soggetti tutelati e una particolare attenzione ai lavoratori più giovani; il rifinanziamento del *bonus* IRPEF in favore dei lavoratori con redditi medio-bassi; il rifinanziamento delle cosiddette spese a politiche invariate.

Fa presente, poi, che negli anni successivi, peraltro, gli obiettivi programmatici per l'indebitamento sono almeno pari a quelli tendenziali e sono pari all'1,8 per cento del PIL nel 2016, allo 0,8 per cento nel 2017 e allo 0,2 per cento nel 2018, che sul piano strutturale si traducono nello 0,4 per cento nel 2016, per garantire, a partire dall'anno 2017, il raggiungimento del pareggio di bilancio in termini strutturali. Per il debito, i dati programmatici sono nell'intero periodo di riferimento più positivi di quelli tendenziali e si

attestano per il 2014 al 131,6 per cento del PIL, per poi salire al 133,4 per cento nel 2015, che rappresenterebbe l'anno di picco, e discendere successivamente al 131,9 per cento nel 2016 al 128,6 per cento nel 2017 e al 124,6 per cento nel 2018. In questo senso particolare rilievo assume la previsione di un piano di privatizzazioni tale da assicurare introiti pari allo 0,7 per cento del PIL a decorrere dal 2015.

In sostanza, il documento indica come – a fronte del quadro macroeconomico fortemente peggiorato – il Governo abbia rivisto i propri obiettivi di bilancio, rallentando l'avvicinamento al pareggio di bilancio strutturale, richiamando la possibilità di scostamento prevista dalla normativa europea e dalla legislazione nazionale in presenza di eventi eccezionali, nonché l'intenzione di avvalersi della flessibilità concessa dalle medesime normative per attuare un pacchetto di riforme strutturali, tra le quali si citano in particolare gli interventi sul mercato del lavoro, sull'istruzione e sugli incentivi alla ricerca. Nella premessa della Nota è contenuta una descrizione più ampia della riforma del mercato del lavoro, nella quale si evidenzia come tale riforma consentirà una migliore adattabilità del sistema economico rispetto ai mutamenti e favorirà la destinazione delle risorse ai settori caratterizzati da una maggiore crescita della produttività. A tal fine, si indica l'obiettivo di rafforzamento della rete di ammortizzatori sociali, che dovrà essere resa anche più inclusiva, osservando come le imprese potranno gestire in modo più efficiente l'attività produttiva, reagendo tempestivamente agli andamenti ciclici e strutturali, con effetti positivi sugli investimenti anche esteri, sulla riduzione della segmentazione del mercato del lavoro e sull'occupazione.

Fa presente, che come di consueto, un'ampia sezione del documento è dedicata all'analisi delle raccomandazioni formulate dal Consiglio sui documenti programmatici nazionali (Programma di stabilità e crescita e Programma nazionale di riforma), a conclusione del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali.

Per quanto riguarda la parte di competenza della XII Commissione segnala che nella parte V relativa alle risposte alle raccomandazioni (a pagina 84 del documento) e in particolare rispetto alla Raccomandazione 1 – Sostenibilità delle finanze pubbliche, per quanto riguarda la sanità, la Nota di aggiornamento registra l'accordo tra Governo, regioni e province autonome sul Patto per la salute 2014-2016, sancito nel luglio 2014. Il Patto definisce il quadro finanziario per il triennio 2014-2016 fissando come segue il livello di finanziamento del SSN a cui concorre lo Stato: 109.928.000.000 euro per l'anno 2014; 112.062.000.000 euro per l'anno 2015; 115.444.000.000 euro per l'anno 2016.

Ricorda, poi, che il Patto per la salute ha disciplinato alcune misure finalizzate a una più efficiente programmazione del SSN, al miglioramento della qualità dei servizi e dell'appropriatezza delle prestazioni. Dall'applicazione del Patto, si attendono risparmi, non quantificati, che, come specificato all'articolo 1, comma 4, rimangono nella disponibilità delle singole regioni per finalità sanitarie.

Ritiene importante evidenziare che, nella maggior parte dei casi, le misure contenute nel Patto per la salute 2014-2016 non sono immediatamente applicabili, per divenire operative richiedono infatti l'adozione di provvedimenti attuativi.

La Nota di aggiornamento cita le seguenti misure del Patto per la salute 2014-2016: procedere all'aggiornamento del Prontuario farmaceutico nazionale dei farmaci rimborsabili; l'articolo 23 del Patto stabilisce che vengano adottate le opportune iniziative affinché l'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) provveda all'aggiornamento del Prontuario

farmaceutico nazionale (Pfn) dei farmaci rimborsabili, sulla base del criterio costo/beneficio ed efficacia terapeutica, prevedendo anche dei prezzi di riferimento per categorie terapeutiche omogenee; incentivare l'uso dei dispositivi medici più efficaci e moderni che consentano il miglioramento della qualità della vita; l'articolo 24 del Patto, dedicato ai dispositivi, prevede una serie articolata di misure da adottare attraverso decreti ministeriali o documenti, da concordare preventivamente in Conferenza Stato-regioni. Alcune misure, quali gli Osservatori regionali sui consumi e i prezzi dei dispositivi medici, devono invece essere adottate direttamente dalle Regioni.

Occorre, poi, procedere all'approvazione del regolamento sugli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi per l'assistenza ospedaliera e lo schema recante il regolamento, è stato approvato in sede di Conferenza Stato-regioni il 5 agosto 2014. Si è dunque in attesa della pubblicazione del decreto ministeriale. Lo schema di decreto prevede che ogni singola regione provveda, entro il 31 dicembre 2014, ad adottare un provvedimento generale di programmazione per fissare la dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del Servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore al parametro nazionale di 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie.

Un'altra misura è quella di riorganizzare l'assistenza territoriale e domiciliare. Il Patto della salute dedica l'articolo 5 all'Assistenza territoriale demandando alle Regioni, nella loro autonomia organizzativa e decisionale, l'istituzione delle nuove forme organizzative della medicina convenzionata.

Occorre, poi, rafforzare il sistema di *governance* nelle Regioni impegnate nei Piani di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale. L'articolo 12 del Patto è dedicato ai Piani di riorganizzazione, riqualificazione e rafforzamento dei Servizi sanitari regionali. Anche in questo caso la misura necessita di interventi di revisione della disciplina vigente sui Piani di rientro nelle regioni in disavanzo sanitario e sulla disciplina relativa ai Commissari *ad acta*.

Altra misura indicata è quella di promuovere la digitalizzazione in campo sanitario. A questo tema sono dedicati gli articoli 15 e 16 del Patto che rinviano alla stipula di un Patto per la sanità digitale tra Governo, regioni e province autonome.

Occorre, poi, fissare standard generali di qualità. A questo scopo, il Patto prevede un sistema di monitoraggio e valutazione delle azioni previste. L'articolo 28 istituisce un Tavolo tecnico quale Cabina di regia per il monitoraggio del Patto. Il tavolo è coordinato dall'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas).

In riferimento alla Raccomandazione 3 – Efficienza della PA e Giustizia (pag. 98), per quanto riguarda la sanità, la Nota di aggiornamento (pag. 102) ricorda le misure dell'articolo 10 del disegno di legge delega in materia di riorganizzazione delle PA (A.S. 1577) che intende disciplinare il conferimento degli incarichi di direttore generale, di direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende e degli enti del SSN, con l'obiettivo di favorire scelte trasparenti e basate sul merito.

Per quanto attiene le politiche sociali, cui si fa riferimento alla Raccomandazione 5 – Mercato del lavoro (pag. 117), la Nota richiama le misure già attivate per la povertà e l'esclusione sociale con la sperimentazione del «Sostegno all'inclusione attiva (SIA)» in 12 grandi città.

In merito al SIA, ricorda che la misura deriva direttamente dalla Carta acquisti ordinaria, istituita dal decreto legge n. 112 del 2008, e configurata come un trasferimento monetario mensile, riconosciuto agli anziani di età superiore o uguale ai 65 o ai bambini di età inferiore ai tre anni, nella fascia di bisogno assoluto, subordinatamente al soddisfacimento di un insieme di requisiti economici.

L'articolo 60 del decreto-legge n. 5 del 2012 ha poi configurato una nuova carta acquisti, la Carta per l'inclusione anche definita Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), prevedendone una sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi nei comuni con più di 250.000 abitanti (le 12 grandi città italiane: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona). La sperimentazione si colloca nel processo di definizione di una misura di contrasto alla povertà assoluta quale livello essenziale da riconoscere sull'intero territorio nazionale e riprende l'orientamento strategico della Raccomandazione della Commissione europea sull'inclusione attiva (2008/867/EC), che prevede, accanto al sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi sociali di qualità.

Ricorda, poi, che il decreto-legge n. 5 del 2012 ha destinato alla fase di sperimentazione della Carta per l'inclusione 50 milioni di euro e ha ampliato la platea dei beneficiari anche ai cittadini degli altri Stati dell'Ue e ai cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Le modalità attuative, sono state indicate dal decreto ministeriale 10 gennaio 2013 che stabilisce i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari – da individuare per il tramite dei Comuni – e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte, calcolato in funzione della numerosità del nucleo familiare. La Carta per l'inclusione – il cui importo varia da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili – è rivolta esclusivamente ai nuclei familiari con minori e con un forte disagio lavorativo. Il nucleo familiare beneficiario dell'intervento stipula un patto di inclusione con i servizi sociali degli enti locali di riferimento, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. I servizi sociali si impegnano a favorire, con servizi di accompagnamento, il processo di inclusione lavorativa e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo.

Fa presente che l'articolo 3 del decreto-legge n. 76 del 2013 ha esteso la sperimentazione della Carta per l'inclusione, già prevista per le grandi città meridionali di Napoli, Bari, Palermo e Catania, ai restanti territori delle regioni del Mezzogiorno, nel limite di 140 milioni per il 2014 e di 27 rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, già destinate ai milioni per il 2015. L'estensione della sperimentazione della Nuova *social card* sarà realizzata nelle forme e secondo le modalità stabilite dal decreto interministeriale 10 gennaio 2013.

In ultimo, fa presente che l'articolo 1, comma 216, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) ha previsto uno stanziamento per la Carta acquisti ordinaria pari a 250 milioni di euro per il 2014, parte dei quali, in relazione all'effettivo numero dei beneficiari, da riservare all'estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione della SIA. La stessa disposizione ha stanziato 40 milioni all'anno, per ciascuno degli anni del triennio 2014-2016, al solo scopo di raggiungere un ammontare di risorse sufficiente per estendere la sperimentazione della SIA a tutto il territorio nazionale. Al riguardo osserva che tale misura non risulta richiamata nella Nota di aggiornamento in esame, che fa riferimento soltanto alla estensione della Carta acquisti ai cittadini stranieri e loro familiari.

In conclusione, in merito alla risposta alla raccomandazione 5, per la parte in cui si chiede all'Italia di migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli, ritiene che non siano stati forniti sufficienti elementi di risposta.