

Discussione del documento:

(Doc. LVII-bis, n. 1) Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Relazione orale) (ore 15,11)

Approvazione della proposta di risoluzione n. 1 (testo 2)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del documento LVII-bis, n. 1.

Ricordo che la deliberazione con la quale ciascuna Camera autorizza il ricorso all'indebitamento al fine di fronteggiare eventi straordinari è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Secondo quanto stabilito dalla Conferenza dei Capigruppo, dopo l'intervento della relatrice e del rappresentante del Governo si passerà direttamente alle dichiarazioni di voto.

La relatrice, senatrice Gallicchio, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni, la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare la relatrice.

GALLICCHIO, *relatrice*. Signor Presidente, colleghi, membri del Governo, la relazione in esame, presentata al Parlamento il 5 marzo 2020 e aggiornata in data odierna, illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine per la finanza pubblica, in relazione agli interventi che il Governo intende assumere per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. La relazione al Parlamento reca la richiesta di un aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, già autorizzato con la relazione al Parlamento 2019 allegata alla NADEF 2019. La richiesta è finalizzata all'adozione di misure di carattere straordinario e urgente, che consentano di fronteggiare le rilevanti esigenze di natura sanitaria e socio-economica derivanti dall'emergenza epidemiologica COVID-19.

Si ricorda, in proposito, che la NADEF 2019 e le relative risoluzioni parlamentari hanno indicato in termini di PIL i seguenti valori programmatici del saldo di indebitamento netto: 2,2 per cento nel 2020, 1,8 per cento nel 2021 e 1,4 per cento nel 2022. Le suindicate variazioni rispetto alla NADEF risultano scontate nelle stime di indebitamento netto riportate nella nota tecnico-illustrativa 2020, che illustra il seguente andamento del saldo a seguito dell'approvazione della legge di bilancio 2020 e del cosiddetto decreto fiscale n. 124 del 2019. In particolare, nel 2019 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, misurato in rapporto al PIL, è indicato in misura pari a meno 1,6 per cento, in riduzione di 0,6 per cento rispetto al 2018, a fronte del 2,2 per cento previsto dalla nota tecnico-illustrativa 2020.

Le lettere trasmesse il 5 e il 10 marzo 2020 dal Governo alla Commissione europea, nel riferire preliminarmente sull'evoluzione dell'emergenza sanitaria e sulle misure già assunte, fanno presente che il Governo ha deciso un pacchetto di misure di sostegno per l'economia, cui si aggiungeranno ulteriori stanziamenti per il Servizio sanitario nazionale, la Protezione civile e le forze

di sicurezza. Inizialmente il pacchetto prevedeva 7,5 miliardi di stanziamenti, corrispondenti a 6,35 miliardi di euro di indebitamento; ma l'ulteriore aggravarsi della situazione ha reso necessario produrre un'integrazione alla richiesta. Pertanto, sentita la Commissione europea, la richiesta integrata di autorizzazione al ricorso all'indebitamento è incrementata di ulteriori 13,75 miliardi di euro, pari a circa 0,8 punti percentuali, da utilizzare nel corso del 2020 in relazione all'ulteriore intensificarsi e diffondersi dell'epidemia da COVID-19.

Considerata quindi anche la precedente richiesta di autorizzazione, l'obiettivo programmatico di indebitamento netto potrà aumentare fino a 20 miliardi di euro, corrispondente a circa 1,1 punti percentuali di PIL, per avere la disponibilità di risorse aggiuntive finalizzate ad assicurare il finanziamento di eventuali ulteriori iniziative che si rendesse necessario adottare con tempestività ed urgenza, all'interno di un'auspicata azione coordinata a livello europeo.

La stessa lettera fa presente che tale stima di *deficit* potrebbe cambiare in occasione della presentazione del Programma di stabilità per l'Italia, incluso nel DEF 2020, citando in proposito una serie di fattori tra cui il miglioramento registrato nel 2019, ma anche l'imprevedibilità dell'impatto sul quadro economico e di finanza pubblica dell'emergenza in corso. La lettera evidenzia la difficoltà di prevedere, allo stato attuale, l'effetto netto di tutti i fattori indicati, pur sperando che la nuova stima possa non discostarsi da quella originaria.

Si ricorda che, in base all'articolo 1 della legge di bilancio 2020, i livelli massimi del saldo netto da finanziare per l'esercizio in corso sono stati indicati in 79,5 miliardi in termini di competenza e in 129 miliardi in termini di cassa. Considerato l'importo complessivo per il quale si chiede l'autorizzazione alle Camere, il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato potrà aumentare fino a 104,5 miliardi di euro nel 2020, in termini di competenza, e a 150 miliardi di euro in termini di cassa con un incremento degli stanziamenti fino a un totale di 25 miliardi, sia in termini di cassa che in termini di competenza. La relazione riferisce l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine e una serie di iniziative di carattere straordinario ritenute necessarie a fronteggiare immediatamente le conseguenze sanitarie e socioeconomiche dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il pacchetto di misure che il Governo intende adottare consiste sinteticamente in un aumento delle risorse destinate al sistema sanitario pubblico, al sistema della Protezione civile e alle Forze dell'ordine per assicurare la dotazione di strumenti e mezzi necessaria ad assistere le persone colpite dalla malattia e prevenire e mitigare il rischio di contagio; assicurare ulteriori risorse al contrasto dei disagi sociali ed economici conseguenti al rallentamento e in alcuni casi alla sospensione dell'attività economica mediante il sostegno dei redditi, la salvaguardia dell'occupazione, il potenziamento degli ammortizzatori sociali, il rafforzamento del congedo parentale, il sostegno dei genitori che lavorano, nonché il sostegno alle aziende interessate al fine di impedirne la crisi di liquidità ed evitarne fallimenti. Tali misure appaiono assolutamente necessarie, urgenti e improcrastinabili; aggiungo anche giuste e pienamente condivisibili.

Nella lettera del 5 marzo alla Commissione europea, il Governo precisa che chiederà al Parlamento e alla Commissione europea di considerare tali risorse quali maggiori oneri *una tantum*, in quanto tali non ricorrenti negli anni successivi al 2020, quando la crisi epidemica e le sue conseguenze economiche saranno state superate. Tali oneri non dovrebbero pertanto essere considerati ai fini del calcolo del saldo di bilancio strutturale, calcolato sottraendo al saldo di bilancio nominale gli effetti del ciclo economico e quelli delle misure *una tantum*, il cui percorso di aggiustamento rimane pertanto invariato rispetto a quello delineato nella NADEF 2019 e nel Documento programmatico di bilancio 2020, in cui si fissava un obiettivo pari a - 1,4 per cento del PIL nell'anno 2020, - 1,2 per cento nel 2021 e -1 per cento nel 2022. Il valore per il 2020 comporta un deterioramento del saldo di bilancio strutturale pari a circa 0,1 punti percentuali di PIL rispetto all'anno precedente.

Nella lettera di risposta la Commissione europea conferma che le misure di spesa pubblica adottate *una tantum* in relazione all'emergenza epidemiologica in corso sono da considerarsi escluse per definizione dal calcolo del saldo di bilancio strutturale e dalla valutazione del rispetto delle regole di bilancio vigenti. La Commissione evidenzia inoltre che il quadro delle regole di bilancio contiene gli elementi di flessibilità necessari ad affrontare gli eventi eccezionali al di fuori del controllo del Governo, pur nell'ambito del mantenimento delle condizioni di sostenibilità della finanza pubblica.

Prima di avviarmi alla conclusione, faccio presente che la Commissione procederà a una valutazione preliminare delle richieste di flessibilità, basate sulla clausola di flessibilità per eventi eccezionali, al momento della presentazione dei programmi di stabilità 2020. In quell'occasione si terrà conto della necessità di adottare misure urgenti per la salvaguardia del benessere dei cittadini e per mitigare gli effetti negativi sulla crescita economica dell'emergenza epidemiologica.

Infine, Presidente, colleghi, dopo questa relazione prettamente tecnica - necessariamente fredda, perché parla di soli numeri - consentitemi due parole velate di tristezza, dette col cuore.

Voglio esprimere il mio cordoglio a tutti coloro che hanno perso i propri cari e manifestare un grazie immenso a tutti coloro che, giorno e notte, stanno lottando, anche a rischio della propria salute, per evitare altre morti. Grazie a tutti questi eroi: grazie ai medici, grazie agli infermieri, ai ricercatori e a tanti altri operatori sanitari. Grazie anche alla Protezione civile e a tutte le Forze dell'ordine pubblico impegnate ormai senza sosta in questa difficile opera di contenimento della diffusione del *virus*, che si espleta nell'obbligo di far rispettare necessariamente una limitazione a quella libertà che è propria della democrazia.

In questi drammatici giorni il popolo italiano è in difficoltà, ma sta dando prova di grande determinazione e generosità. Abbiamo tutti assieme come Parlamento, come Paese, un periodo difficile da affrontare, direi drammatico, sia sanitario che economico, ma abbiamo certamente anche l'opportunità di reagire tutti uniti, come stiamo facendo, in uno scenario di coesione politica per mostrare al mondo che ci osserva che un piccolo Paese, l'Italia, può resistere e sconfiggere una crisi così grande.

Facciamo insieme questa battaglia e mostriamo la strada e la speranza al mondo intero. (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro dell'economia e delle finanze.

GUALTIERI, *ministro dell'economia e delle finanze*. Signor Presidente, signori senatori, dal 21 febbraio l'epidemia di coronavirus si è estesa al nostro Paese. Il Governo è intervenuto immediatamente per proteggere la salute dei cittadini, con l'obiettivo prioritario di arrestare la diffusione del *virus* e potenziare la capacità di risposta del sistema sanitario.

Voglio anch'io esprimere il cordoglio per le vittime ai loro cari e ringraziare i medici, gli infermieri, i ricercatori e tutti coloro che, nelle attuali drammatiche circostanze, sono impegnati in uno sforzo eroico per assicurare a tutti le cure necessarie.

L'adozione scrupolosa delle misure di contenimento del *virus*, definite sulla base delle indicazioni del Comitato tecnico-scientifico, è doverosa per tutelare la salute dei cittadini e le comunità territoriali e anche per ridurre nel tempo l'impatto economico e sociale dell'epidemia sul nostro Paese.

Occorre mobilitare tutte le risorse per garantire all'azione di contrasto dell'epidemia la necessaria dotazione di personale, strumenti e mezzi. Dobbiamo fare ogni sforzo per sostenere il sistema sanitario, la Protezione civile e le Forze dell'ordine, che stanno svolgendo in queste ore un lavoro straordinario di assistenza alle persone colpite dalla malattia, di prevenzione, con l'obiettivo della mitigazione e del contenimento dell'epidemia. Al tempo stesso, vanno tempestivamente adottate tutte le disposizioni per fronteggiare l'impatto economico di questa emergenza sul Paese, sui lavoratori, sulle famiglie, sulle imprese. Per tale ragione, il Governo chiede oggi al Parlamento di autorizzare uno scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica definiti nella scorsa Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. Uno scostamento per un importo fino a 20 miliardi di euro, pari all'1,1 per cento del PIL, in termini di indebitamento netto. Tale scostamento corrisponde a circa 25 miliardi di maggiori stanziamenti di bilancio per competenza e per cassa.

Con la prima relazione inviata al Parlamento lo scorso 5 marzo, il Governo aveva previsto uno stanziamento di risorse di circa 7,5 miliardi, corrispondente a un indebitamento di 6,35 miliardi, pari a circa 0,3 punti percentuali di PIL. Con l'aggravarsi della crisi, abbiamo deciso di approvare un'integrazione alla relazione, che prevede la possibilità di uno stanziamento ulteriore di risorse di 13,65 miliardi di indebitamento e di 17,5 miliardi di saldo netto da finanziare. Questo incremento si è reso necessario alla luce delle nuove misure restrittive adottate innanzitutto per rafforzare gli interventi che saranno contenuti nel decreto-legge che il Consiglio dei ministri approverà probabilmente già venerdì prossimo. Inoltre, abbiamo ritenuto opportuno assicurare fin da ora la disponibilità di risorse aggiuntive per finanziare successivi interventi che si rendessero necessari sulla base dell'evoluzione dell'emergenza e delle misure coordinate che prenderemo a livello europeo. A que-

sto proposito, è positivo osservare che le conclusioni del Presidente del Consiglio europeo, dopo il *summit* in videoconferenza di Capi di Stato e di Governo dei 27 Stati membri di ieri, dimostrano che l'Europa è pronta a fare tutto ciò che è necessario per fronteggiare questa crisi senza precedenti. Mai come oggi, quando il nostro Paese è colpito più di ogni altro da una sfida comune e di dimensioni planetarie, ci rendiamo conto di quanto l'unità dell'Europa sia una risorsa preziosa e indispensabile. Per questo lavoreremo per assicurare il massimo grado di coordinamento e l'adeguato livello di ambizione degli interventi comuni europei sul fronte del contrasto all'epidemia e del sostegno all'economia, interventi comuni che potranno anche alleviare l'incidenza finanziaria sui bilanci dei singoli Paesi.

Il decreto-legge in preparazione, che sarà adottato in settimana, prevedrà misure per un ammontare di circa 12 miliardi. Vorrei qui ringraziare le forze economiche e sociali, i partiti di maggioranza e di opposizione, le autonomie territoriali per il costruttivo confronto avuto con il Governo, che ha contribuito a definire le misure in via di finalizzazione. Proseguiremo il confronto anche nelle prossime ore, nella convinzione che, pur nella distinzione dei ruoli, in un momento come questo, occorra perseguire la massima unità e coesione del Paese.

Gli assi portanti del provvedimento saranno quattro. In primo luogo, garantiremo le risorse per fronteggiare l'emergenza sotto il profilo sanitario della Protezione civile. Tutti i cittadini hanno diritto ad essere assistiti e curati. Ricordo che, tra i primi interventi adottati, il Governo ha disposto l'incremento dei fondi a disposizione della Protezione civile per circa un miliardo, metà dei quali sono già stati destinati all'acquisto degli indispensabili dispositivi medici: mascherine, respiratori e ogni altra attrezzatura. La semplificazione delle procedure di acquisto di dispositivi di protezione individuale medicali ha consentito a Consip di acquistare con grande tempestività oltre 5.000 impianti di ventilazione assistita e gli altri materiali indispensabili per il funzionamento dei ventilatori. I primi macchinari sono in consegna in queste ore e l'intero lotto verrà consegnato in maniera progressiva sulla base della programmazione sanitaria. Il decreto-legge del 9 marzo ha stabilito il reclutamento straordinario, che riguarderà il personale medico e infermieristico e, laddove necessario, sarà rivolto anche ai medici specializzandi, ai laureati abilitati all'esercizio della professione medica e ai medici abilitati privi della cittadinanza italiana. Il personale medico e infermieristico sarà incrementato con centinaia di unità di personale militare. Saranno inoltre aumentate le unità medico-infermieristiche delle risorse umane INAIL. Per continuare a garantire lo svolgimento ordinario delle attività assistenziali di medici e pediatri, è stata disposta l'istituzione di unità speciali di continuità assistenziale. Sarà inoltre potenziata la rete di assistenza territoriale per aumentare a livello regionale del 50 per cento il numero dei posti letto in terapia intensiva e del 100 per cento il numero dei posti letto nelle unità operative di pneumologia e di malattie infettive. A questo si aggiungerà anche il potenziamento delle strutture della sanità militare.

Il secondo asse riguarda il lavoro. L'obiettivo è che nessuno perda il proprio posto di lavoro a causa del coronavirus. Per questo potenzieremo in modo straordinario le risorse disponibili per la cassa integrazione in deroga e

quelle del fondo di integrazione salariale per assicurare l'uso di tale strumento in tutto il territorio nazionale e per tutti i settori produttivi, incluse le attività con meno di cinque dipendenti. Interverremo, inoltre, per assicurare il sostegno al reddito per i lavoratori non coperti dalla cassa integrazione in deroga come gli stagionali (inclusi quelli del settore del turismo), gli autonomi (tra cui i lavoratori del settore dello spettacolo) e i lavoratori a tempo determinato. Si tratta di interventi che vanno nella direzione della tutela dei redditi e che, al tempo stesso, chiedono alle imprese di attivarsi, insieme ai sindacati, per assicurare la piena sicurezza sanitaria per tutti i lavoratori.

Infine, aiuteremo i genitori che lavorano e che si trovano in difficoltà a causa della necessaria chiusura delle scuole in tutto il territorio nazionale rafforzando il congedo parentale e contribuendo alle spese per la *babysitter*.

Il terzo asse di intervento sarà volto ad assicurare la liquidità. Eviteremo che problemi temporanei di liquidità, dovuti a questa situazione straordinaria, compromettano solidità economica e finanziaria delle famiglie e delle imprese. In primo luogo, verrà ulteriormente potenziato il fondo centrale di garanzia a sostegno delle piccole e medie imprese: il fondo sarà esteso con accesso gratuito su tutto il territorio nazionale; saranno prolungate le garanzie prestate e sarà possibile aumentare le percentuali di garanzia. Prevediamo, inoltre, di rendere più semplice la sospensione delle rate dei mutui per la prima casa, ma sarà anche resa possibile la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei prestiti bancari prolungandone la durata grazie all'intervento di parziali garanzie statali. Sarà, quindi, assicurato che le imprese possano continuare a beneficiare delle aperture di credito accordate, ma non ancora utilizzate.

A queste misure - che auspichiamo saranno sostenute anche da adeguati interventi della Banca centrale europea - si aggiungono le risorse messe a disposizione da Cassa depositi e prestiti e da Servizi assicurativi del commercio estero (SACE) per sostenere le imprese che sono state incrementate da 1 a 7 miliardi.

Il quarto asse di intervento riguarderà il fisco: da un lato, prevediamo di posticipare una serie di adempimenti per venire incontro alle oggettive difficoltà di contribuenti e operatori del fisco; dall'altro lato, per assicurare un adeguato sostegno alle aziende e ai lavoratori autonomi colpiti dagli effetti dell'emergenza sanitaria con riduzione del livello di attività di fatturato e conseguente impatto sulla liquidità, potranno essere introdotte misure di sospensione dei versamenti tributari e contributivi anche in previsione di un futuro parziale ristoro. A fianco di questi assi principali di intervento, il Governo è poi impegnato ad accelerare e sbloccare gli investimenti già programmati e finanziati anche rivedendo le procedure amministrative.

Per valutare le conseguenze economiche dell'epidemia e delle relative misure preventive sarà necessario disporre di previsioni scientificamente fondate basate sull'osservazione, giorno per giorno, dei dati sanitari. La durata della crisi nella sua dimensione economica dipenderà anche dall'evoluzione dell'epidemia negli altri Paesi. Il grado di incertezza è assai elevato e, pertanto, dovremo ragionare in termini di scenari preparandoci per quelli più sfavorevoli, ma lavorando affinché si realizzino quelli più favorevoli.

Dal punto di vista dell'economia italiana, l'entità della crisi sarà determinata dagli effetti di tre diverse fasi.

La prima è stata quella dell'insorgere dell'epidemia in Cina e del suo impatto diretto sul commercio Italia - Cina e quello indiretto sul commercio mondiale. A esso va assommato l'impatto dell'interruzione di alcune catene del valore e il calo previsto degli afflussi di turisti orientali in Italia.

La seconda fase è quella drammaticamente in corso, che vede l'allargarsi dell'epidemia in Italia. È ragionevole ritenere che la caduta del prodotto durerà almeno un paio di mesi, a prescindere dagli interventi messi in campo.

Se riusciremo nelle prossime settimane a realizzare un contenimento efficace dell'epidemia ci avvicineremo alla terza fase, quella del ritorno alla normalità, i cui tempi dipenderanno, però, anche dalla diffusione dell'epidemia a livello internazionale. È, dunque, prematuro che io indichi oggi uno specifico dato previsionale.

Vorrei che fosse chiaro, tuttavia, che non teniamo la testa nella sabbia. Stiamo tenendo in considerazione tutti gli scenari, e in occasione del DEF formuleremo un nuovo quadro macroeconomico equilibrato e realistico.

Stiamo affrontando una sfida che fino a poco tempo fa non vedevamo all'orizzonte. L'impegno che tutto il Paese sta profondendo è notevole e non ha precedenti nella storia repubblicana. L'Esecutivo, in costante dialogo con tutte le forze politiche, i livelli di governo, le istituzioni europee, le parti sociali e gli esperti di settore, sta agendo con tempestività e risoluzione, studiando ed implementando soluzioni spesso inedite.

La finanza pubblica italiana è sostenibile, come dimostra il miglior risultato registrato a consuntivo 2019. Secondo i dati diffusi dall'Istat, l'indebitamento netto dell'anno appena trascorso è sceso all'1,6 per cento del PIL, il valore più basso degli ultimi dodici anni, inferiore di oltre mezzo percentuale rispetto sia al dato del 2018, sia alle previsioni elaborate ad ottobre per il Documento programmatico di bilancio (DPB). L'aumento del disavanzo per il quale il Governo chiede l'autorizzazione - e che confido sarà approvato con una larga maggioranza -, frutto della situazione straordinaria che stiamo vivendo, non mette a repentaglio la sostenibilità di lungo termine delle nostre finanze pubbliche. Quando questa fase sarà alle nostre spalle, riprenderà il percorso di aggiustamento.

Nei giorni scorsi mi sono astenuto dal fare previsioni sull'andamento economico futuro del Paese, e non ne ho fatte oggi perché, come ho detto, finché non avremo la certezza che le politiche di contenimento stanno dando risultati, non sarebbe serio farle. Però voglio dire qui una cosa che molti di voi hanno già sentito: la risposta economica più efficace all'attuale emergenza è sconfiggere tutti insieme l'epidemia ed arrestarne la diffusione. Questa è l'assoluta priorità. L'epidemia ci ha colpiti per primi in Europa e, ad oggi, in modo più duro rispetto ad altri Paesi. Ma se continueremo a lavorare come stiamo facendo, ne usciremo anche per primi e con un Paese più forte e più unito.

Il Paese, malgrado l'impatto dell'emergenza sanitaria e delle necessarie misure restrittive poste in essere, è solido. Ed è proprio nei momenti più difficili che gli italiani sanno mostrare le loro straordinarie virtù civili e la loro forza.

Se saremo uniti e collaboreremo tutti con impegno, a partire dai comportamenti che ciascuno di noi tiene ogni giorno, sono sicuro che supereremo anche questa drammatica sfida. (*Applausi*).