

**ATTI PARLAMENTARI**

**XVII LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

Doc. **LVII-bis**  
n. **2-A**

## **RELAZIONE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE**

**(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)**

*Presentata alla Presidenza il 9 settembre 2013*

(Relatore: **MELILLI**)

SULLA

**RELAZIONE AL PARLAMENTO PREDISPOSTA AI SENSI  
DELL'ARTICOLO 10-BIS, COMMA 6, DELLA LEGGE  
31 DICEMBRE 2009, N. 196**

Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri

**(LETTA)**

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

**(SACCOMANNI)**

---

*Trasmessa alla Presidenza in data 3 settembre 2013*

---

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Relazione in esame è presentata dal Governo in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 10-bis, comma 6, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009).

Ai sensi di tale norma, infatti, il Governo — ferma restando la presentazione entro il 20 settembre di ogni anno della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza — qualora per finalità analoghe a quelle previste per la Nota, ovvero per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda aggiornare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica tali da rendere necessari interventi correttivi, è tenuto a trasmettere una relazione al Parlamento, recante le ragioni dell'aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché l'indicazione degli interventi correttivi che si intendono adottare.

La Relazione, trasmessa alle Camere il 3 settembre 2013, è stata approvata dal Consiglio dei Ministri il 28 agosto, contestualmente all'approvazione del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, che, nel recare nuove misure in materia di riordino della tassazione degli immobili, di sostegno alle politiche abitative ed al lavoro, costituisce provvedimento collegato alla manovra di finanza pubblica, secondo quanto precisato dalla Relazione medesima.

La Relazione opera un primo esame della situazione macroeconomica e di finanza pubblica, in attesa della imminente presentazione della Nota di aggiornamento del DEF, ed illustra gli impatti sull'economia e sulla finanza pubblica derivanti dalle misure contenute nel decreto-legge.

Come precisato dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame della Relazione in Commissione bilancio, una più puntuale disamina degli andamenti ma-

croeconomici e di finanza pubblica sarà effettuata con la Nota di aggiornamento del DEF che sarà trasmessa, come prevede la legge di contabilità e finanza pubblica, entro il 20 settembre prossimo, ossia poco dopo la comunicazione dei dati economici trimestrali da parte dell'Istat, prevista per la giornata odierna.

In merito alle tendenze dell'economia italiana, sottolineo come la Relazione, pur rilevando i primi segnali di una progressiva stabilizzazione del ciclo economico, evidenzia un peggioramento delle stime di crescita per l'anno in corso rispetto alle previsioni formulate nel DEF di aprile 2013, in considerazione dell'andamento recessivo dell'economia italiana nella prima parte dell'anno.

In particolare, la variazione acquisita del PIL per il 2013 (ossia la variazione annuale del PIL, nell'ipotesi che esso, nella seconda parte dell'anno, si stabilizzi sui valori registrati nel secondo trimestre) evidenzia una decrescita pari all'1,7 per cento, valore peggiore di quanto previsto nel DEF, in cui si stimava una contrazione dell'1,3 per cento per l'intero anno.

La Relazione rileva che all'andamento del PIL nei primi tre mesi dell'anno ha contribuito il leggero calo delle esportazioni in termini reali, legato ad una temporanea moderazione della domanda mondiale, e la prosecuzione della debolezza del settore delle costruzioni. Gli investimenti in macchinari e attrezzature e i consumi privati hanno tuttavia registrato un'attenuazione del fenomeno recessivo.

A causa di tali fattori, il Governo stima ulteriormente al ribasso la previsione di crescita per il 2013, pur rilevando che il prodotto interno lordo dovrebbe stabilizzarsi a partire dal terzo trimestre dell'anno, sulla base degli ultimi dati dispo-

nibili relativi al livello della produzione industriale, agli ordinativi e agli indicatori di fiducia. In particolare, gli indicatori di fiducia delle famiglie e l'andamento delle vendite al dettaglio prefigurano un miglioramento della domanda interna.

Per ciò che concerne l'anno 2014, la Relazione evidenzia inoltre come vadano rafforzandosi le attese di un ritorno alla crescita nel quarto trimestre con una più decisa inversione di tendenza della congiuntura economica e conferma quindi — pur senza esporre indicazioni numeriche, atteso il rinvio alla Nota di aggiornamento — prospettive favorevoli per il 2014.

Per quanto concerne il biennio 2013-2014, i dati previsionali esposti dagli istituti di ricerca nazionali stimano una diminuzione del PIL per l'anno in corso pari a circa 1,8 – 1,9 punti rispetto all'anno precedente, con un ritorno in territorio positivo nel 2014, con una crescita che dovrebbe posizionarsi tra lo 0,7 e lo 0,8 per cento.

Con riferimento alle previsioni di crescita dell'economia italiana per gli anni 2013-2015 si ricorda che il Consiglio dell'Unione europea, nel parere del 29 maggio 2013, espresso sul programma di stabilità dell'Italia (COM(2013)362 final), ha rilevato come lo scenario macroeconomico alla base delle proiezioni di bilancio presentate dal Governo italiano nel DEF 2013, mentre risultava allineato alle previsioni sul PIL della Commissione europea relativamente all'esercizio in corso, risultasse ottimistico per il 2014. Lo scenario macroeconomico veniva considerato plausibile dal 2015 in poi, ferma restando la piena attuazione delle riforme strutturali adottate.

Segnalo inoltre come, nel corso dell'estate, gli organismi internazionali abbiano provveduto ad aggiornare le stime di crescita, oltre che per l'Italia, anche per i principali Paesi avanzati, relativamente all'anno 2013 e 2014.

In particolare, una revisione delle stime è stata operata dal Fondo monetario internazionale (FMI), nel *World Economic Outlook Update* del 9 luglio 2013, ipotizzando per il 2013 una decrescita per

l'Italia pari all'1,8 per cento, peggiore quindi rispetto a quanto previsto dal medesimo Istituto ad aprile scorso, allorché si indicava una contrazione dell'1,5 per cento. Per il 2014, prospettando una lenta ripresa dell'attività economica per i Paesi europei, l'FMI rivede in positivo le previsioni di crescita per l'Italia, indicando un incremento dello 0,7 per cento rispetto allo 0,5 di aprile e allineandosi così alle previsioni elaborate dalla Commissione europea a maggio scorso per il nostro Paese.

L'OCSE, nel recente *Interim Economic Assessment* del 3 settembre 2013, mantiene ferme per l'Italia le stime elaborate per l'anno in corso a giugno 2013, con una previsione di decrescita pari all'1,8 per cento.

La Relazione reca inoltre un'analisi degli effetti sul prodotto interno lordo dell'aumento dell'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti da parte della Pubblica amministrazione disposto dal decreto-legge n. 102 del 2013 e di alcune misure a sostegno del settore immobiliare. Non sono invece quantificati gli effetti sulla crescita della cancellazione della prima rata IMU, che dovrebbe influenzare positivamente il reddito disponibile delle famiglie e consentire, già nel 2013, una ripresa dei consumi.

Per quanto riguarda il pagamento dei debiti per ulteriori 7,2 miliardi nel 2013 rispetto all'ipotesi a legislazione vigente di cui al decreto-legge n. 35 del 2013, con un'erogazione di 20 miliardi in ciascuno degli anni 2013 e 2014, la Relazione ne quantifica l'impatto macroeconomico. In termini di crescita del PIL, i pagamenti aggiuntivi determineranno un effetto positivo pari allo 0,1 per cento nell'anno in corso e allo 0,2 per cento nel 2014, mentre sostanzialmente nulla sarebbe la variazione aggiuntiva nel 2015. L'effetto di miglioramento è principalmente riconducibile ad una ripresa degli investimenti favoriti dalle maggiori disponibilità liquide.

Come già emerso in occasione dell'esame del decreto-legge n. 35 del 2013 e ribadito dalla Relazione, gli effetti positivi

derivanti dall'iniezione di liquidità sono strettamente collegati, da un lato, all'ammontare complessivo della stessa, dall'altro, ai tempi di erogazione: affinché la misura si riveli incisiva è necessario che essi siano « sufficientemente rapidi ». Segnalo in proposito che, al momento, risultano erogate poco più di un terzo delle risorse stanziare per l'esercizio in corso.

Ulteriori benefici sul quadro macroeconomico dovrebbero derivare, secondo la Relazione, dall'insieme delle misure a sostegno del settore immobiliare contenute in alcuni provvedimenti adottati negli ultimi mesi, quali l'efficientamento energetico nell'edilizia, le agevolazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio e il Piano casa per famiglie disagiate. L'insieme di tali misure determinerebbe un aumento del PIL dello 0,1 per cento nel 2013 per effetto principalmente di maggiori investimenti. Trascurabile sarebbe invece l'effetto negli anni successivi in mancanza di una conferma delle misure medesime.

Pur rinviando alla Nota di aggiornamento per la presentazione dei nuovi quadri macroeconomico e di finanza pubblica, la Relazione sottolinea come le stime elaborate sulla base delle attuali (e ancora provvisorie) previsioni di crescita dell'economia evidenziano un peggioramento di circa 0,7 punti percentuali nel rapporto programmatico tra indebitamento e PIL nel biennio 2014-2015 rispetto ai valori indicati nel DEF, rispettivamente pari all'1,8 e all'1,5 per cento. Restano, invece, confermati gli obiettivi relativi al 2013, con un livello di indebitamento netto pari al 2,9 per cento del PIL e al biennio 2016-2017, con valori rispettivamente pari ad un indebitamento dello 0,9 e un avanzo pari allo 0,4 per cento del PIL.

Al riguardo si rileva, innanzitutto, come la tenuta del saldo obiettivo nel 2013 sia fortemente legata all'andamento dell'economia nella seconda parte dell'anno e al pieno manifestarsi, quindi, degli effetti positivi attesi dall'iniezione di liquidità di cui ai decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013.

Con riferimento al biennio 2014-2015, il rappresentante del Governo ha chiarito

che il peggioramento atteso è pari allo 0,7 per cento per ciascuna annualità. Per il 2014 l'aumento del deficit di 0,7 punti rispetto all'1,8 per cento indicato dal DEF consente comunque all'indebitamento nominale di restare al di sotto della soglia del 3 per cento prevista dal Trattato. Per il 2015, si determina un aumento del deficit tendenziale da 1,7 a 2,4 per cento e di quello programmatico da 1,5 a 2,2 per cento: i valori a legislazione vigente scontano, come precisato dal DEF il reperimento delle risorse necessarie alla copertura del venir meno dell'attuale regime di tassazione sugli immobili, rispetto a cui il Governo ribadisce il proprio impegno.

Come chiarito dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame della Relazione in Commissione bilancio, il predetto peggioramento è interamente attribuibile al ciclo economico.

Rilevo comunque come la revisione nei saldi indicata nella Relazione avvicina le stime del Governo a quelle dei principali organismi internazionali (Commissione europea, OCSE, FMI) e Centri di ricerca: queste risultano sostanzialmente allineate per quanto riguarda il 2013, mentre indicano un deficit nominale più elevato di quello a suo tempo indicato nel DEF per quanto riguarda il 2014.

È da notare che sulla revisione delle stime dell'indebitamento netto non incidono le misure recate dal decreto-legge n. 102 del 2013 che, secondo la relazione tecnica e il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari allegato al provvedimento, risultano più che compensate. Esse comportano infatti un miglioramento del deficit per circa 10,6 milioni nel 2013, 98 milioni nel 2014, 264 milioni nel 2015 e 64 milioni nel 2016.

L'aumento dell'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti delle Amministrazioni locali, pari a 7,2 miliardi nel 2013, determina, tuttavia, un aumento di pari importo del saldo netto da finanziare, il cui limite massimo è aumentato di 8 miliardi rispetto a quello fissato dalla legge di stabilità per il 2013 come modificata dall'articolo 12, comma 8, del decreto-legge n. 35 del 2013. Aumentano

parimenti il fabbisogno di cassa del settore statale e lo *stock* di debito pubblico: il decreto-legge n. 102 del 2013, all'articolo 15, comma 1, autorizza infatti l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 8 miliardi per tale esercizio e, conseguentemente, è rideterminato in aumento il livello massimo del ricorso al mercato. La misura non comporta, invece, effetti sull'indebitamento netto in quanto i pagamenti sono a fronte non di nuove spese, ma di impegni già assunti in passato dalla Pubblica amministrazione e già scontati nei tendenziali. I maggiori oneri connessi agli interessi passivi, pari a 190 milioni nel 2014, a 248 milioni nel 2015 e a 257 milioni nel 2016, trovano invece copertura nell'ambito del provvedimento.

Dal lato degli impieghi previsti dal decreto-legge, la Relazione reca la dettagliata indicazione delle misure comportanti oneri quali:

il rifinanziamento della cassa integrazione guadagni;

il sostegno dei lavoratori « esodati »;

agevolazioni a favore delle categorie disagiate per l'accesso alla prima casa e sostegno al mercato immobiliare;

risorse per 140 milioni nel biennio 2014-2015 per gli oneri del mutuo e della locazione dell'abitazione;

la cancellazione per il 2013 della prima rata dell'imposta municipale sugli immobili (IMU);

altre misure in materia di IMU, ribadendo in merito che gli impegni politici necessari a completare il ridisegno della tassazione immobiliare saranno oggetto di successivi provvedimenti.

Dal lato delle coperture finanziarie del decreto-legge, la Relazione indica tra le altre:

maggiori entrate derivanti sia dall'aumento del gettito IVA connesso al pagamento dei debiti commerciali sia dalla definizione di contenziosi nel settore dei giochi;

l'acquisizione al bilancio di una quota delle entrate relative alla tariffa elettrica;

tagli di spesa per circa 1 miliardo nel 2013 in termini di saldo netto da finanziare, di cui 300 milioni di euro relativi ai Ministeri;

la riduzione del limite massimo di spesa per premi assicurativi ai fini IRPEF.

È prevista, infine, una clausola di salvaguardia relativamente al gettito atteso dall'IVA e dalla definizione dei contenziosi. Qualora dal monitoraggio emerga un gettito inferiore a quello necessario a garantire la copertura del provvedimento in esame, entro il mese di novembre 2013, il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisce l'aumento della misura degli acconti ai fini dell'IRES e dell'IRAP, e l'aumento delle accise di cui alla Direttiva del Consiglio 2008/118/CE del 16 dicembre 2008, in misura tale da assicurare il conseguimento dei predetti obiettivi anche ai fini della eventuale compensazione delle minori entrate che si dovessero generare nel 2014 per effetto dell'aumento degli acconti per l'anno 2013.

Nel ribadire che sulle previsioni recate dalla Relazione non incidono, come evidenziato dalla medesima, le misure recate dal decreto-legge n. 102 del 2013, sottolineo come gli oneri e le relative coperture finanziarie saranno oggetto di un'attenta e puntuale verifica nel corso dell'esame in sede referente del disegno di legge di conversione del predetto decreto-legge.

Ritengo utile a questo punto svolgere talune considerazioni conclusive sulla natura stessa del documento al nostro esame.

Preliminarmente ricordo come, a differenza del Documento di economia e finanza e della relativa Nota di aggiornamento, che costituiscono gli ordinari documenti di programmazione economico-finanziaria, la Relazione al Parlamento costituisca uno strumento di natura non ordinaria attivabile in determinate circostanze previste dall'articolo 10-*bis* della legge di contabilità.

Evidenzio che già in altri due casi il Governo ha presentato il documento previsto dal sopra citato articolo 10-*bis* della legge di contabilità. La prima Relazione è stata presentata dal Governo Monti in data 4 dicembre 2011, e preannunciava – tenuto conto degli andamenti tendenziali di finanza pubblica – la necessità di una manovra correttiva per il triennio 2012-2014 finalizzata a mantenere gli impegni assunti in sede europea per il conseguimento del pareggio di bilancio entro il 2013; la manovra è stata poi operata con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

La seconda di tali Relazioni è stata trasmessa dal medesimo Esecutivo in data 21-25 marzo 2013, ed esaminata dalla Commissione speciale per l'esame di atti del Governo costituita all'inizio della legislatura. Il documento ha presentato un aggiornamento delle stime di crescita per l'anno in corso e per l'anno successivo rispetto alle previsioni formulate nella Nota di Aggiornamento del DEF del settembre 2012 e ha esposto le ragioni per le quali occorre procedere ad uno specifico intervento di sostegno all'economia, individuato nello sblocco dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni verso i propri fornitori; intervento poi effettuato con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, provvedendosi ad aggiornare i saldi di finanza pubblica.

Va tuttavia sottolineato che l'aggiornamento degli obiettivi di finanza pubblica di cui all'articolo 10-*bis*, comma 6, della legge n. 196 del 2009, come previsto dalla medesima disposizione, deve essere limitato a casi del tutto eccezionali.

Come convenuto anche dal rappresentante del Governo nel corso dell'esame

della Relazione, proprio alla luce di tale eccezionalità e in considerazione delle rilevanti conseguenze che ne discendono sul piano della copertura finanziaria dei provvedimenti e delle proposte emendative recanti nuovi o maggiori oneri, la modifica legislativa dei saldi di finanza pubblica, adottata in coerenza con i nuovi obiettivi programmatici, al di fuori della sessione di bilancio, anche se limitata al saldo netto da finanziare e al ricorso al mercato, dovrebbe essere soggetta a vincoli procedurali ben definiti. Non va infatti dimenticato che modifiche al saldo netto da finanziare possono riflettersi anche sui saldi validi ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dall'Unione europea, direttamente (rapporto tra debito e PIL) o indirettamente attraverso un aggravio della spesa per interessi, ove tale spesa non risulti adeguatamente coperta (rapporto tra indebitamento netto e PIL). In particolare, sarebbe opportuno che la modifica dei saldi in corso d'anno venga sottoposta allo stesso procedimento previsto per la definizione dei saldi stessi, e quindi adottata previa deliberazione di un atto di indirizzo parlamentare che faccia propri i nuovi obiettivi programmatici definiti dal Governo. Inoltre potrebbe essere prevista un'integrazione alla vigente disciplina contabile volta ad ancorare a precisi vincoli quantitativi da definire *ex ante* nel corso della sessione di bilancio, anche in valori assoluti, nell'ipotesi in cui tale modifica sia funzionale alla creazione di nuovi spazi finanziari da utilizzare a copertura.

Fabio MELILLI,  
*Relatore.*

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*170572001050\*