

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

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

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)**

—————
Comunicata alla Presidenza in data 3 settembre 2013
—————

RELAZIONE AL PARLAMENTO 2013

**(ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge n. 196 del
2009)**

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Enrico Letta

e

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Fabrizio Saccomanni

al Consiglio dei Ministri il 28 agosto 2013

SINTESI

Con la presente Relazione il Governo intende informare il Parlamento sui provvedimenti di politica economica adottati alla vigilia della riapertura delle Camere dopo la pausa estiva con il decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri unitamente alla presente Relazione il 28 agosto 2013 e in ossequio a quanto stabilito dall'articolo 10-bis, comma 6, della legge n. 196 del 2009. La Relazione, in particolare, illustra alcuni impatti stimati delle misure incluse nel decreto-legge e provvede ad effettuare un primo esame della situazione economica in vista della imminente presentazione della Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2013.

La valutazione dell'impatto delle misure verrà coerentemente inserita nel nuovo quadro di previsione macroeconomico che sarà possibile predisporre soltanto successivamente alla diffusione da parte dell'ISTAT dei dati aggiornati di contabilità trimestrale, prevista per il 10 settembre. Il quadro macroeconomico sconterà anche le nuove prospettive dello scenario internazionale. Si rimanda pertanto alla Nota di Aggiornamento del DEF, che la Legge di contabilità e finanza pubblica prevede sia pubblicata entro il 20 settembre, per una disamina più completa e per le proiezioni sull'economia e sulla finanza pubblica.

Mentre la situazione dell'economia comincia a migliorare, anche in conseguenza delle iniziative governative intraprese nei mesi scorsi, l'Esecutivo intende proporre ulteriori misure che, in continuità con quelle già varate, portino a completamento gli impegni presi per l'anno 2013.

Il decreto interviene su quattro capitoli che riguardano il rifinanziamento della Cassa Integrazione Guadagni, una ulteriore salvaguardia dei lavoratori dall'innalzamento dei requisiti d'accesso al pensionamento, misure a sostegno delle famiglie su mutui per la prima casa ed affitti, nonché il riordino della tassazione sugli immobili.

Il Governo intende inoltre incrementare il pagamento nel corso del 2013 dei debiti pregressi degli enti territoriali per un importo fino a 10 miliardi di euro, autorizzando immediatamente il pagamento di ulteriori 7,2 miliardi di euro. Tali importi sono aggiuntivi rispetto ai 20 miliardi già stanziati per il 2013 dal decreto-legge n. 35 del 2013.

Per quanto riguarda la tassazione degli immobili, il decreto-legge è un primo passo verso il completamento della riforma incentrata, come noto, sul definitivo superamento dell'IMU sull'abitazione principale e sull'introduzione di una 'service tax' a regime dal 2014, oggetto di impegni politici che saranno tradotti in successivi provvedimenti legislativi.

Il complesso delle nuove misure avrà un impatto favorevole sull'economia e lascerà inalterato l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche riflettendosi unicamente sul fabbisogno finanziario e sul debito. Resta dunque

confermato l'obiettivo di conseguire un saldo d'indebitamento netto in rapporto al PIL entro la soglia del 3,0 per cento per l'anno 2013.

In considerazione di tale incidenza sui saldi, il provvedimento deve intendersi collegato alla manovra di finanza pubblica, come già avvenuto per il decreto-legge n. 35 del 2013.

LE TENDENZE DELL'ECONOMIA

L'economia italiana ha visto nel primo trimestre di quest'anno un'ulteriore sensibile contrazione del prodotto interno lordo e successivamente una attenuazione della caduta.

La contrazione dei mesi invernali è risultata pari a 0,6 punti percentuali rispetto al trimestre precedente. A tale andamento hanno contribuito un leggero calo delle esportazioni in termini reali, legato a una temporanea moderazione della domanda mondiale, e la prosecuzione della fase di debolezza del settore delle costruzioni. Più incoraggiante è risultato il comportamento degli investimenti in macchinari e attrezzature e dei consumi privati per i quali è stato confermato il *trend* di attenuazione dei fenomeni recessivi.

Il dato riferito al secondo trimestre, diffuso dall'ISTAT il 10 agosto, riguardante la sola stima preliminare del prodotto interno lordo, ha indicato una contrazione di 0,2 punti percentuali; il risultato è stato leggermente migliore delle aspettative dei principali previsori. Il 10 settembre verrà diffuso il dettaglio delle componenti del PIL. Inoltre, l'ISTAT potrebbe rivedere in modo significativo le stime per le varie componenti della domanda dei trimestri precedenti.

La cosiddetta 'crescita acquisita' fino a tutto il secondo trimestre del 2013 è pari a -1,7 per cento (variazione annuale del PIL per tutto il 2013, se nella seconda parte dell'anno il livello di attività economica si stabilizzasse sui valori registrati nel secondo trimestre). Tale contrazione è maggiore di quella prevista nel quadro macroeconomico del Documento di Economia e Finanza (DEF), pari all'1,3 per cento per l'intero anno, prevalentemente a causa del risultato negativo del primo trimestre e di alcune revisioni statistiche al profilo del PIL del 2012. Tuttavia, le ultime informazioni disponibili sembrano confermare l'ipotesi avanzata nel DEF di una ripresa dell'attività economica nella seconda parte dell'anno.

Già da alcuni mesi si sono manifestati i primi segnali di una progressiva stabilizzazione del ciclo economico. In particolare, il livello della produzione industriale nel secondo trimestre dell'anno è rimasto per alcuni mesi pressoché invariato, interrompendo la tendenza alla caduta. Segnali favorevoli provengono anche dagli ordinativi, inclusi quelli provenienti dall'interno, e dagli indicatori di fiducia. Queste tendenze iniziano a rafforzarsi e a estendersi dall'industria ad altri settori dell'economia. Gli indicatori di fiducia delle famiglie e l'andamento delle

vendite al dettaglio prefigurano un miglioramento nella domanda interna nel suo complesso nel corso dei prossimi mesi, con effetti favorevoli sul settore dei servizi.

In linea con una generale ripresa dell'attività economica dei principali *partner* commerciali, anche per quanto riguarda le esportazioni, gli ultimi dati sono confortanti.

L'andamento del credito all'economia fornisce ancora segnali contrastanti. La mancanza di un'adeguata espansione potrebbe costituire un fattore di rischio per le prospettive di ripresa.

Gli andamenti economici della prima metà del 2013 confermano la correttezza delle valutazioni effettuate dal Governo all'atto del suo insediamento e delle decisioni successivamente prese. Dopo il notevole consolidamento fiscale intrapreso nel 2012 e già programmato per il 2013 si è reso necessario affiancare alle politiche di riforma iniziative a sostegno dell'economia capaci di attenuare gli effetti recessivi del consolidamento fiscale e di fornire liquidità agli operatori economici.

Il calo della domanda, avvenuto nei primi mesi dell'anno, si è successivamente rivelato maggiore di quanto previsto, confermando ulteriormente l'importanza delle azioni intraprese. Queste ultime hanno contribuito a stabilizzare la situazione economica ponendo le basi per la successiva ripresa. I nuovi interventi, deliberati nei mesi estivi, miglioreranno leggermente il profilo di crescita dell'economia.

Come già emerso nei mesi scorsi, a causa della contrazione del PIL verificatasi nella prima parte dell'anno, e in particolar modo nel primo trimestre, la previsione di crescita annua contenuta del DEF (pari a -1,3 per cento) dovrà essere rivista verso il basso. Il livello del prodotto interno lordo dovrebbe tuttavia stabilizzarsi a partire dal terzo trimestre del 2013, segnalando l'uscita dell'economia dalla recessione. Inoltre si vanno progressivamente rafforzando le attese di un ritorno alla crescita nel quarto trimestre e di una più decisa inversione di tendenza della congiuntura economica. Le recenti informazioni confermano quindi prospettive favorevoli per il 2014.

LE NUOVE MISURE

I provvedimenti, descritti in questa relazione, sono in continuità con le linee di azione intraprese dal Governo sin dal suo esordio.

Essi prevedono:

- L'immissione di liquidità nel sistema economico nel 2013 per ulteriori 7,2 miliardi di euro per il pagamento dei crediti vantati nei confronti della Pubblica Amministrazione.

- Il rifinanziamento della Cassa Integrazione Guadagni per 500 milioni.
- Il sostegno dei lavoratori cosiddetti 'licenziati individuali', che hanno interrotto il proprio rapporto prima dell'applicazione della riforma sulle pensioni e che si sono trovati al contempo privi di stipendio e di pensione. Il beneficio è riconosciuto nel limite di 6.500 soggetti e nel limite massimo di 151 milioni per il 2014, di 164 milioni per il 2015, di 124 milioni per il 2016, di 85 milioni per il 2017, di 47 milioni per il 2018 e di 12 milioni per il 2019.
- Agevolazioni a favore delle categorie disagiate per l'accesso alla prima casa e sostegno al mercato immobiliare. Il provvedimento interviene in aiuto delle famiglie prevedendo la messa a disposizione da parte della Cassa Depositi e Prestiti di una base di liquidità a favore delle banche per l'erogazione di nuovi mutui per l'acquisto dell'abitazione principale, nonché l'acquisizione da parte della Cassa di obbligazioni bancarie nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti derivanti da mutui garantiti da ipoteca su immobili residenziali. Questo al fine di liberare l'attivo delle banche che potranno così erogare nuovi mutui alle famiglie per l'acquisto di abitazioni principali.
- Fondi per 200 milioni destinati a rendere più sostenibili gli oneri del mutuo e della locazione dell'abitazione. In particolare: 1) 40 milioni al Fondo per la sospensione per 18 mesi delle rate di mutuo; 2) 60 milioni al Fondo di garanzia (decreto-legge n. 112 del 2008) per i mutui a favore dei giovani (coppie, nuclei monogenitoriali con figli minori, lavoratori atipici); 3) 60 milioni al Fondo che eroga contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione; 4) 40 milioni a un Fondo di nuova istituzione finalizzato alla copertura della morosità incolpevole; 5) riduzione al 15 per cento della cedolare secca per i contratti a canone concordato.
- La cancellazione per il 2013 della prima rata dell'imposta municipale sugli immobili (IMU) relativamente agli immobili che avevano beneficiato della sospensione di cui al decreto-legge n. 54 del 2013: abitazioni principali (ad eccezione delle categorie A1-A8-A9, quali ville, castelli e immobili di lusso), terreni e fabbricati agricoli.
- Altre misure in materia di IMU quali 1) l'esclusione dall'imposta municipale propria dei fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita (se non locati o venduti); 2) l'applicazione del trattamento IMU per la prima casa agli alloggi delle cooperative edilizie a proprietà indivisa, esteso dal 1° gennaio 2014 anche agli alloggi sociali; 3) l'estensione, a decorrere dal 1° gennaio 2014, dell'esenzione dall'IMU anche degli immobili destinati allo svolgimento di attività di ricerca per finalità non commerciali.

Come ricordato, gli impegni politici necessari a completare il ridisegno della tassazione immobiliare saranno oggetto di successivi provvedimenti.

L'IMPATTO SULL'ECONOMIA

In questo paragrafo vengono considerati alcuni interventi che si stima avranno un impatto positivo sul prodotto interno lordo.

L'ammontare aggiuntivo di pagamenti di debiti da parte della PA

La valutazione dell'impatto sull'economia dell'ammontare aggiuntivo di pagamenti dei debiti è stata effettuata utilizzando gli stessi criteri adoperati per stimare gli effetti del provvedimento varato nei mesi primaverili¹. Rispetto alla legislazione vigente (decreto-legge n. 35 del 2013) si assumono maggiori pagamenti per 7,2 miliardi di euro nel 2013. La maggiore iniezione di liquidità nel 2013, se attuata in tempi sufficientemente rapidi, darà alle imprese benefici più anticipati in termini di maggiori investimenti, produzione e consumi.

La tavola 1 mostra gli impatti positivi sulle previsioni di crescita² delle principali grandezze economiche nel caso di pagamenti di debiti pari rispettivamente a 20 miliardi di euro nel 2013 e 20 miliardi nel 2014 (impatto ex D.L. 35) e a 27,2 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014 (con maggiori pagamenti 2013).

Tavola 1 Impatto del pagamento dei debiti
(scostamenti nei tassi di crescita dell'economia rispetto alla simulazione di base)

	2013	2014	2015
<u>impatto ex D.L. 35</u>			
PIL	0,2	0,7	0,3
Consumi	0,4	0,9	0,5
Investimenti	0,7	2,8	0,5
<u>con maggiori pagamenti 2013</u>			
PIL	0,3	0,9	0,3
Consumi	0,6	1,1	0,6
Investimenti	1,1	3,1	0,5

¹ Relazione al Parlamento 2013 e Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze alle Commissioni speciali riunite di Camera e Senato, Relazione al Parlamento 2013.

² Questa modalità di rappresentazione è stata utilizzata nella citata Relazione al Parlamento.

Per mostrare l'impatto dovuto esclusivamente ai maggiori pagamenti per 7,2 miliardi nel 2013 si ricorre alla tavola 2 (sul livello delle principali grandezze economiche, e non sul loro tasso di crescita).

Tavola 2 Impatto dell'anticipo dei pagamenti dei debiti
(scostamenti percentuali rispetto alla simulazione di base)

	2013	2014	2015
PIL	0,10	0,28	0,03
Consumi	0,21	0,43	0,05
Investimenti	0,37	0,68	0,07

Cancellazione della prima rata IMU sull'abitazione principale

Il provvedimento prevede la cancellazione del pagamento della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale di proprietà a decorrere dal 2013. La misura ha effetti positivi sul reddito disponibile delle famiglie, liberando risorse che dovrebbero, almeno in parte, essere destinate ai consumi già dal 2013.

Impatto macroeconomico delle misure a sostegno del settore immobiliare (prestazione energetica nell'edilizia, agevolazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio e Piano casa per famiglie disagiate)

Rispetto allo scenario base l'insieme delle misure contenute nei provvedimenti introdotti di recente dal Governo (anche non facenti parte del decreto-legge, ma che costituiscono un insieme unico di iniziative per il settore immobiliare) si tradurrebbe in un aumento del PIL pari a 0,1 punti percentuali a partire dal 2013. Per il 2013 tale incremento è ascrivibile quasi esclusivamente agli investimenti, in crescita di circa 0,5 punti percentuali, mentre i consumi crescono di circa 0,1 punti aggiuntivi. Per avere un analogo effetto negli anni successivi le misure adottate nel 2013 dovrebbero essere rese strutturali.

Tavola 3 Impatto delle misure a sostegno del settore immobiliare
(scostamenti percentuali rispetto alla simulazione di base)

	2013	2014	2015
PIL	0,10	0,02	0,01
Consumi	0,08	0,03	0,03
Investimenti	0,52	0,06	0,02

QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

Le nuove stime di finanza pubblica per gli anni 2013-2017, elaborate sulla base delle nuove previsioni di crescita dell'economia, mostrano un peggioramento dei valori programmatici di indebitamento netto della P.A. pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL relativamente al solo biennio 2014-2015. Restano, viceversa, confermati gli obiettivi indicati nel DEF 2013 per gli anni 2016-2017. Naturalmente aumentano di circa 8 miliardi di euro sia il fabbisogno del settore statale sia il livello del debito pubblico per effetto della nuova iniezione di liquidità prevista dal provvedimento di urgenza in questione.

Il provvedimento, concernente il riordino della tassazione sugli immobili, il rifinanziamento della Cassa Integrazione Guadagni ed altre misure, determina una riduzione della pressione fiscale e della spesa per l'anno 2013.

Tra le misure adottate per l'anno 2013 si segnalano la eliminazione della prima rata IMU sulla abitazione principale, terreni agricoli e altri settori ritenuti meritevoli di attenzione (-2,4 miliardi di euro), il rifinanziamento della CIG per 500 milioni, oltre agli interventi a favore dei lavoratori 'salvaguardati' che determinano effetti finanziari a decorrere dall'anno 2014; alla copertura finanziaria del provvedimento si fa fronte, in particolare, attraverso maggiori entrate IVA (925 milioni) connesse al pagamento dei debiti commerciali, la definizione per 600 milioni di contenziosi nel settore dei giochi, l'acquisizione al bilancio di una quota delle entrate relative alla tariffa elettrica (300 milioni) e il ricorso a tagli di spesa per circa un miliardo.

GLI EFFETTI SUL BILANCIO DELLO STATO

Gli effetti delle misure stimati in termini di bilancio dello Stato determinano, in particolare, la necessità di ridefinire prudenzialmente il saldo netto da finanziare del 2013, con un aumento di 8 miliardi di euro, in conseguenza soprattutto della previsione degli ulteriori circa 7,2 miliardi di euro da destinare ai pagamenti dei debiti degli enti territoriali.

