

**RAPPORTO DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(Politiche dell'Unione europea)**

*sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze  
(1699 - Tabelle 2 e 2-bis)  
(limitatamente a quanto di competenza)  
e sulle parti corrispondenti del disegno di legge n. 1698*

(Estensore: GUERRIERI PALEOTTI)

Roma, 10 dicembre 2014

La Commissione, esaminati lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2015 e per il triennio 2015-2017, limitatamente a quanto di competenza, e le parti corrispondenti del disegno di legge di stabilità 2015, come approvati dalla Camera dei deputati,

considerato che i predetti documenti di bilancio si collocano nell'ambito dell'esercizio del "Semestre europeo" per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, che comprende una procedura di sorveglianza sui bilanci nazionali e una procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici;

considerato, inoltre, che ai sensi del regolamento (UE) n. 473/2013, che prevede un meccanismo di monitoraggio rafforzato dei bilanci nazionali nella zona euro, per una loro valutazione rispetto agli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita e del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, la Commissione europea, il 28 novembre 2014, ha adottato un parere sul documento programmatico di bilancio per il 2015 e sulle misure aggiuntive annunciate pubblicamente il 27 ottobre 2014, poi incorporate nel disegno di legge di stabilità 2015 con un emendamento governativo;

rilevato che, sebbene il predetto parere della Commissione europea, del 28 novembre scorso, non rivesta carattere giuridicamente vincolante, esso costituisce un'importante indicazione per le misure da adottare nei documenti di bilancio in titolo, in vista della valutazione, che la stessa Commissione ha preannunciato per il mese di marzo 2015 "in relazione agli obblighi dell'Italia ai sensi del patto di stabilità e crescita alla luce del testo definito della legge di stabilità e dei chiarimenti attesi sul programma di riforme strutturali annunciato dalle autorità", nonché in vista dell'esame approfondito previsto dal regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;

considerato che il parere del 28 novembre tiene conto sia della Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 (2014/C 247/11) relativa al programma nazionale di riforma 2014 e al programma di stabilità dell'Italia 2014, sia della comunicazione della Commissione europea del 5 marzo 2014, recante i risultati degli esami approfonditi ai

---

Al Presidente  
della 5<sup>a</sup> Commissione permanente  
S E D E

sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici;

ricordato che la citata Raccomandazione dell'8 luglio, pur prendendo atto che l'allungamento dei tempi di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine era giustificato dalle condizioni di recessione economica e dagli sforzi necessari per attuare il programma di riforme strutturali con un impatto positivo sulla crescita economica potenziale e sul rapporto debito/PIL, precisava che qualora nel 2014 si ripetesse una deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine, questa "potrebbe essere valutata come significativa", anche in base al parametro di riferimento per la spesa pubblica, e che in relazione alla riduzione del debito sono "necessari sforzi aggiuntivi, in particolare nel 2014, per garantire la conformità ai requisiti del patto di stabilità e crescita";

ricordato, inoltre, che nella comunicazione del 5 marzo 2014 sugli squilibri macroeconomici, la Commissione europea affermava che l'Italia presenta "squilibri macroeconomici eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione politica vigorosa" e che "in particolare, è urgente prestare attenzione politica alle implicazioni di un debito pubblico molto elevato e di una competitività esterna debole, entrambi ascrivibili in ultima analisi al protrarsi di una crescita deludente della produttività";

considerato che, secondo i dati macroeconomici riportati nel documento programmatico di bilancio e nel parere della Commissione europea del 28 novembre, il PIL dell'Italia è previsto in aumento nel 2015 dello 0,6 per cento, rispetto alla crescita negativa del -0,3 per cento del 2014 (-0,4 per cento secondo la Commissione europea). Il *deficit* nominale di bilancio è previsto scendere nel 2015 al 2,6 per cento del PIL (2,7 per cento secondo i calcoli della Commissione europea), rispetto al 3 per cento del 2014. In termini strutturali è previsto un lieve miglioramento del saldo di bilancio nel 2015, per attestarsi tuttavia a un valore ancora negativo, pari a -0,8 per cento, e pertanto il raggiungimento dell'Obiettivo di medio termine (pareggio strutturale di bilancio) viene rinviato al 2017. Per quanto riguarda il rapporto debito/PIL, è previsto che esso raggiunga un picco nel 2015, del 133,1 per cento, con un aumento di 1,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente, per poi diminuire gradualmente a partire dal 2016, con un anno di ritardo rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità dell'aprile 2014;

rilevato, al riguardo, che secondo il citato parere della Commissione europea del 28 novembre, mentre nel 2014 le condizioni economiche eccezionalmente gravi (crescita negativa e divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale negativo superiore al 4% del PIL) giustificano il fatto che l'Italia non sia tenuta a soddisfare il requisito di un saldo strutturale prossimo all'Obiettivo a medio termine, nel 2015 le previsioni della Commissione indicano una deviazione significativa dall'aggiustamento richiesto verso l'Obiettivo a medio termine nell'arco di un anno e una deviazione significativa dal pilastro del parametro di riferimento della spesa (che non consente aumenti della spesa superiori al tasso di crescita media del PIL potenziale a meno che non vi sia adeguata copertura finanziaria), con possibili rischi di ulteriori revisioni al ribasso delle proiezioni di bilancio che potrebbero derivare da risultati macroeconomici peggiori del previsto, dal persistere di bassi livelli di inflazione e da un'attuazione solo parziale delle misure di bilancio programmate;

considerato altresì che il documento programmatico di bilancio 2015 dell'Italia prevede importanti misure di riduzione del carico fiscale sul lavoro, attraverso sia la deduzione agli effetti dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) del costo del

lavoro, sia l'esonero dei datori di lavoro privati, per tre anni, dal versamento dei contributi previdenziali per il personale neoassunto nel 2015 e sia l'estensione del credito di imposta di un anno a favore dei lavoratori a basso reddito, introdotto nell'aprile 2014, che viene reso permanente, vale a dire un insieme di misure raccomandate da tempo all'Italia dal Consiglio UE;

rilevato che, in definitiva, la Commissione europea, nel predetto parere del 28 novembre 2014, sostiene che il documento programmatico di bilancio dell'Italia, aggiornato con le modifiche apportate durante l'esame presso la Camera dei deputati, rischia di non assicurare il rispetto del Patto di stabilità e crescita, e invita l'Italia, che attualmente è soggetta al braccio preventivo e alla regola del debito transitoria, ad "adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura di bilancio nazionale al fine di assicurare che il bilancio 2015 rispetti il Patto di stabilità e crescita". La Commissione europea sostiene, in particolare, che le politiche che migliorano le prospettive di crescita, il mantenimento di uno stretto controllo sulla spesa primaria corrente migliorando allo stesso tempo l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni programmate, contribuirebbero a riportare nei prossimi anni il rapporto debito/PIL su un percorso discendente in linea con la regola del debito;

considerato inoltre che, nella sessione straordinaria dell'Eurogruppo, dell'8 dicembre 2014, concernente i documenti programmatici di bilancio, i Ministri delle finanze della zona euro hanno avallato la valutazione della Commissione europea sul programma dell'Italia, ritenendolo a rischio di non conformità con il Patto di stabilità e crescita, con riguardo, in particolare, alla discrepanza tra la prevista correzione strutturale del *deficit* dello 0,1 per cento, rispetto allo 0,5 per cento richiesto dal Patto di stabilità. Preoccupazione è stata espressa anche per gli alti livelli del debito pubblico, pur riconoscendo che le difficoltà derivanti dalle sfavorevoli condizioni economiche e dal livello estremamente basso del tasso di inflazione hanno reso più complicato e impegnativo l'adempimento ai criteri di riduzione del rapporto debito/PIL previsti dal Patto di stabilità. In definitiva, a differenza delle misure di correzione aggiuntive richieste alla Francia, all'Italia sono state chieste "misure efficaci" ("*effective measures*"), ovvero di attuare con efficacia le disposizioni previste e gli impegni presi dal nostro Governo, rimandando al mese di marzo 2015 ogni ulteriore valutazione sul rispetto del Patto di stabilità;

rilevato che, con riferimento alla variazione del *deficit* strutturale, sussiste una discrepanza tra le stime italiane (miglioramento dello 0,3%) e le stime della Commissione europea (miglioramento dello 0,1%) con la conseguente richiesta da parte di quest'ultima al nostro Paese di realizzare entro marzo 2015 "misure efficaci" per un miglioramento del *deficit* strutturale, a fronte della correzione allo 0,5% del PIL richiesta dal Patto di stabilità. Tali difformità sono da attribuire, tra l'altro, alle notevoli divergenze sulla stima dell'"output gap", con significativa sottostima nelle procedure di calcolo da parte della Commissione europea del PIL potenziale italiano (rispetto ad esempio alle valutazioni effettuate dall'OCSE) e dell'impatto delle riforme sullo stesso PIL potenziale;

considerato che il disegno di legge di stabilità per il 2015 si inserisce nel quadro economico che vede l'Italia, nel 2014, ancora in recessione, per il terzo anno consecutivo, con un tasso di inflazione estremamente basso, e prevede pertanto una manovra di politica economica espansiva, del valore complessivo di 36 miliardi di euro, in cui si conciliano le misure di aggiustamento di bilancio (orientate ad incrementare ulteriormente la sostenibilità del debito pubblico) con l'esigenza di stimolare la ripresa economica;

rilevato che il saldo netto da finanziare, di cui all'articolo 1 del disegno di legge di stabilità, è stato ridotto di 4 miliardi di euro, con un ridimensionamento dell'indebitamento pari a 4,53 miliardi di euro e una conseguente riduzione del *deficit* nominale di bilancio dal 2,9 per cento, al 2,6 per cento del PIL, per venire incontro alle osservazioni preliminari formulate dalla Commissione europea il 23 ottobre 2014, attraverso le seguenti misure: riduzione del Fondo per la riduzione della pressione fiscale (con effetti di minore spesa pari a 3,3 miliardi nel 2015); estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'IVA al settore della grande distribuzione (con effetti di maggiore entrata pari a circa 730 milioni dal 2015); e riduzione delle risorse per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle regioni ai fini del patto di stabilità interno (con effetti di minore spesa pari a 500 milioni di euro per il 2015);

considerato inoltre, che il comma 57 dell'articolo 3 del disegno di legge di stabilità, ridefinisce le modalità di funzionamento del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), modificando i principali elementi di *governance* e di procedura relativamente alle risorse assegnate al FSC per il ciclo di programmazione 2014- 2020, con conseguente abrogazione delle analoghe disposizioni vigenti, prevedendo, in particolare, che entro il 30 aprile 2015 l'autorità politica per la coesione provveda a disciplinare e istituire una "Cabina di regia", senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, composta da rappresentanti delle Amministrazioni interessate e delle Regioni, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione di risultati attesi e azioni e singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria;

valutata l'entità degli stanziamenti previsti nel disegno di legge di bilancio, tabella n. 2, relativamente al Programma n. 1.3 (unità di voto 21.3), in cui è riportata la dotazione finanziaria spettante alla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui attinge anche il Dipartimento per le politiche europee, nonché la dotazione spettante all'Agenzia per la coesione territoriale. Per effetto di un emendamento del Governo approvato durante l'esame presso la Camera dei deputati, la dotazione dell'Agenzia, prevista per il 2015, è stata spostata al bilancio del Ministero dello sviluppo economico (tabella n. 3), Programma 32.3 (unità di voto 9.2) Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza, al fine di pagare i redditi da lavoro dei dipendenti dell'Agenzia;

valutati, inoltre, gli stanziamenti relativi al Programma n. 4.10 (unità di voto 3.1) sulla "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE", rientrante nella Missione n. 4, relativa a "L'Italia in Europa e nel mondo", in cui sono previsti 5 miliardi annui, per il Fondo di rotazione per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei, che sono stati lievemente ridotti per ciascuno dei anni 2015-2017, durante l'esame presso la Camera dei deputati,

formula, per quanto di competenza, un rapporto favorevole, con i seguenti rilievi:

si auspica che il Governo prosegua nell'adottare ogni iniziativa utile, presso le Istituzioni dell'Unione europea, e nel rispetto dei parametri del Patto di stabilità e crescita, perché le spese delle Amministrazioni pubbliche finalizzate ad investimenti produttivi, capaci di *"generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche"*, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio, possano essere scomutate dal calcolo del *deficit* strutturale relativo al

raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT) concordato con l'Unione europea, ovvero – in subordine – che possano rientrare nelle “deviazioni temporanee” dal percorso di raggiungimento di tale obiettivo “*qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione*”, previste dallo stesso articolo 5 del regolamento (CE) n. 1466/97;

a tale riguardo, si ricorda che il cosiddetto “Piano Juncker” per 315 miliardi di euro di investimenti, annunciato recentemente dal Presidente della Commissione europea, già prevede un meccanismo di scorporo dal calcolo del *deficit* per i contributi versati dagli Stati membri nell'ambito del Piano, e che il documento conclusivo approvato dalla LII COSAC (Conferenza degli organismi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea) che si è svolta a Roma dal 30 novembre al 2 dicembre 2014, al punto 1.6 fa appello all'esclusione, dal calcolo del *deficit* strutturale ai sensi del Patto di stabilità e crescita, della spesa pubblica relativa all'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei, poiché si tratta di spese destinate al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 di competitività, crescita economica e occupazione;

auspica altresì che il Governo continui ad attivarsi perché vengano adottate politiche fiscali espansive a livello europeo in grado soprattutto di sostenere la domanda interna europea (consumi più investimenti) che, in forte diminuzione, da tempo penalizza la crescita dell'intera area europea. Per promuovere politiche fiscali espansive occorre l'uso di meccanismi di aggiustamento simmetrici tra Paesi debitori e creditori, che impongano sia ai Paesi in *deficit* sia a quelli in *surplus* misure di aggiustamento tra loro compatibili. In particolare nel caso dei Paesi in *surplus* è necessario applicare le regole della MIP (*Macroeconomic Imbalances Procedure*), imponendo la riduzione dei loro enormi avanzi commerciali con un'espansione della loro domanda interna a beneficio della ripresa dell'intera area dell'euro. Lo sfruttamento delle potenzialità della domanda e del mercato interni europei deve diventare il nuovo baricentro del rilancio dello sviluppo europeo;

in riferimento alla politica di coesione e all'utilizzo dei fondi strutturali europei, si auspica che la Cabina di regia, la cui istituzione è prevista dal comma 57 dell'articolo 3 del disegno di legge di stabilità 2015 per la fase di programmazione dei fondi, sia opportunamente coordinata con l'Agenzia per la coesione territoriale, concernente la fase di attuazione dei programmi.

Paolo Guerrieri Paleotti