

RELAZIONE AL PARLAMENTO 2015

(ai sensi della legge n. 243/2012 art. 6, comma 5)

Presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Matteo Renzi

e

dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Pier Carlo Padoan

Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 18 Settembre 2015

PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento, redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (MTO), già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2014¹, contenuto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015, presentato alle Camere nel mese di aprile, e confermato dalla Relazione al Parlamento del 9 giugno 2015 redatta ai sensi dell'art. 10 bis, comma 6, della legge n. 196 del 2009.

Il Governo conferma anzitutto il suo impegno a ridurre il disavanzo e lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL nel 2016 e negli anni seguenti. L'Obiettivo di Medio Periodo rimane il pareggio di bilancio, dapprima in termini strutturali e quindi in termini nominali.

In coerenza con quanto previsto nella Comunicazione della Commissione europea del 13 gennaio scorso - che ha chiarito le modalità di utilizzo dei margini di flessibilità del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) al fine di incoraggiare l'attuazione effettiva delle riforme strutturali, promuovere gli investimenti e tenere maggiormente conto del ciclo economico nei singoli Stati membri - il Governo intende utilizzare pienamente i suddetti margini di flessibilità. Ciò onde irrobustire i primi segnali di ripresa della crescita del prodotto e rafforzare per questa via il processo di consolidamento fiscale. Ove riconosciuti in sede europea, saranno anche utilizzati gli spazi correlati all'emergenza immigrazione che, come noto, da tempo pone l'Italia di fronte a sfide anche economiche e sociali.

L'effetto congiunto delle clausole di flessibilità europee di cui il Governo intende avvalersi comporta una rimodulazione degli obiettivi di indebitamento netto nominale e strutturale previsti nel DEF 2015 e, conseguentemente, una revisione del percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio.

Tanto premesso, il quadro normativo nazionale di riferimento prevede che eventuali scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico siano consentiti in caso di eventi eccezionali e previa

¹ La Relazione al Parlamento presentata il 30 settembre 2014 alle Camere (approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera con le risoluzioni parlamentari approvate il 14 ottobre 2014) aveva autorizzato un indebitamento netto del 2,9 per cento sul PIL per il 2015, dell'1,8 per cento nel 2016 e dello 0,8 e 0,2 per cento rispettivamente per gli anni 2017 e 2018, a cui corrispondeva un saldo strutturale pari a -0,9 per cento nel 2015, -0,4 per cento nel 2016 e il pareggio strutturale di bilancio dal 2017. Questi obiettivi erano stati successivamente rivisti a seguito delle interlocuzioni con la Commissione europea con la Relazione di variazione alla Nota di Aggiornamento al DEF 2014, presentata il 28 ottobre 2014 e confermati con il Documento di economia e finanza 2015 dello scorso aprile.

autorizzazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta (art. 6, l. 24 dicembre 2012, n. 243). Il Governo, sentita la Commissione europea, deve sottoporre all'autorizzazione parlamentare una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicando la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenuto conto della durata e della gravità degli eventi da fronteggiare.

Il ricorso alla predetta procedura è prescritto, ai sensi della richiamata normativa, anche allorché in presenza di circostanze eccezionali o in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportare modifiche al piano di rientro (art. 6, co. 5, l. 24 dicembre 2012, n. 243).

A questo riguardo, si ritiene che ricorrano le condizioni indicate dall'articolo 6, co. 5, l. 24 dicembre 2012, n. 243, tenuto conto della coerenza con le regole europee della ridefinizione del piano di rientro di cui si chiede l'autorizzazione e dell'attuale contesto economico.

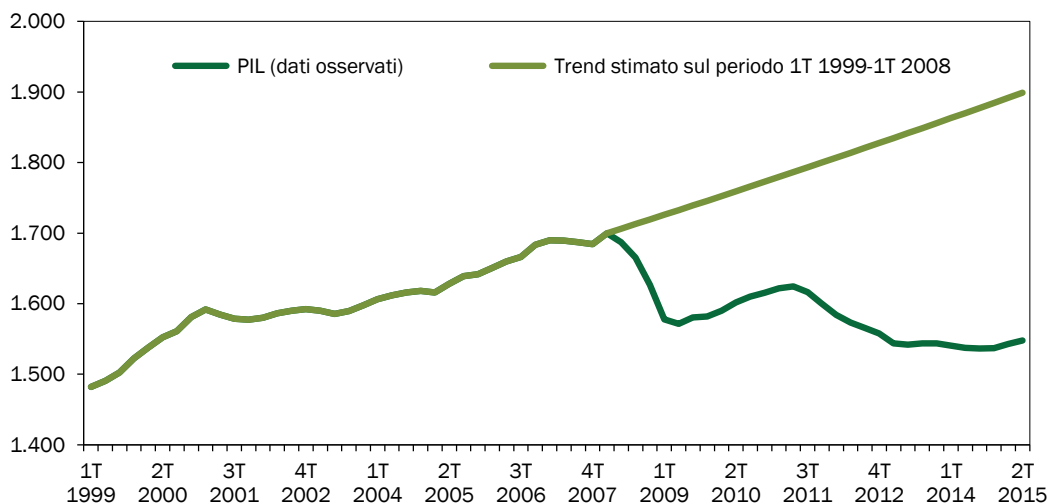
I PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO

L'economia italiana, invero, ha recentemente mostrato segnali di ripresa, testimoniati da due incrementi consecutivi del PIL reale nella prima metà dell'anno in corso. Tuttavia, va tenuto conto dell'intensità della caduta del prodotto registrata negli ultimi anni e del fatto che il PIL è ancora significativamente lontano dai livelli pre-crisi, come si evince dalla figura 1.

Il basso tasso di crescita registrato dall'Italia già negli anni pre-2008 evidenzia i problemi strutturali dell'economia italiana, alla soluzione dei quali il Governo sta dedicando larga parte della suo sforzo. I ritardi strutturali e le conseguenze della prolungata crisi richiedono uno sforzo eccezionale di riforma sia dell'economia reale che del sistema finanziario. Le riforme strutturali e le misure di natura fiscale messe in campo in questo ultimo anno e quelle programmate per il prossimo futuro sono volte a migliorare la crescita potenziale agendo sul mercato dei beni e dei servizi, su quello del lavoro così come su quello cruciale del credito. Tra l'altro, è anche in ragione della consapevolezza di tali problemi che il Governo ha deciso di avvalersi della clausola delle riforme strutturali. Allo stesso tempo, la

situazione eccezionale che si è venuta a verificare dopo il 2008 pone anche il tema della carenza di domanda aggregata.

FIGURA 1: PIL REALE 1999-2015 E TREND 1999 1T-2008 1T (valori in miliardi di euro)



Nota: Dati trimestrali concatenati, destagionalizzati, annualizzati e corretti per gli effetti di calendario (anno 2010).
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Un *gap* di prodotto di quasi venti punti rispetto al trend pre-crisi è di una gravità senza precedenti e richiede uno sforzo di aggiustamento prolungato nel tempo. Questo dato non emerge adeguatamente utilizzando la metodologia di calcolo del prodotto potenziale seguita dalla Commissione Europea, in base alla quale si ottiene un *output gap* per il 2015 di soli quattro punti percentuali, il quale si chiuderebbe assai rapidamente qualora si avverassero nei prossimi anni le previsioni di ripresa economica.

Il Governo si è pertanto adoperato in sede tecnica per l'adozione di metodologie di calcolo del prodotto potenziale più flessibili. Allo stesso tempo è intenzione del Governo utilizzare tutti i margini di flessibilità consentiti dal PSC.

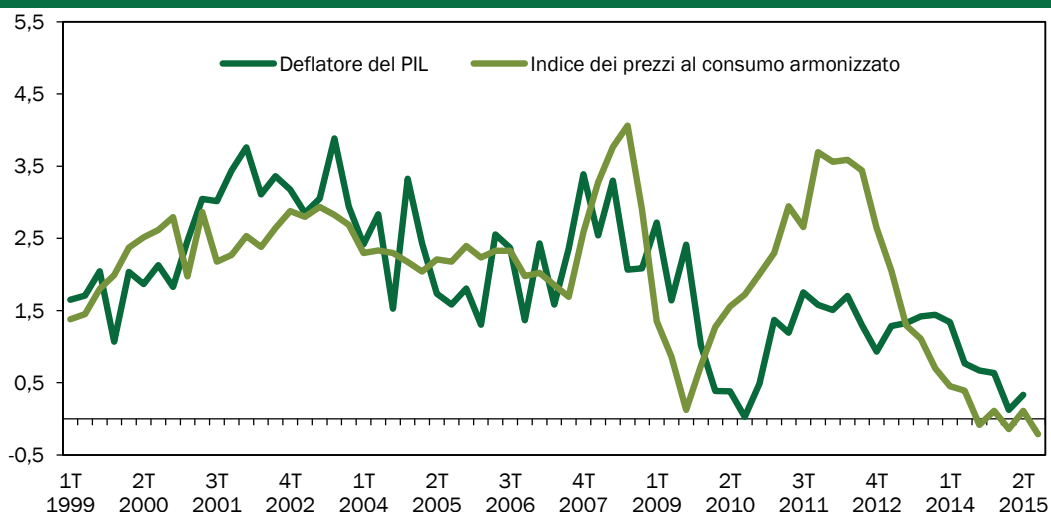
Se è vero, infatti, che si sta uscendo da un periodo di grave recessione economica eccezionalmente lungo e che le aspettative del Governo riguardo alla crescita reale sono oggi cautamente più ottimistiche, è altresì vero che la tendenza dell'inflazione risulta più sfavorevole del previsto, il che comporta una revisione al ribasso della crescita del PIL nominale sia pure accompagnata dalla crescita reale. Un'inflazione così bassa nonostante gli stimoli della politica monetaria e la ripresa del PIL è un ulteriore segnale che l'economia si trova in condizioni eccezionali.

Le condizioni economiche complessive sono perciò più ardue di quanto atteso anche se cominciano a manifestarsi più chiaramente i risultati delle politiche di sostegno introdotte a partire dall'anno scorso e dell'impegno profuso da lavoratori e imprese italiane. Su questa situazione interna si innestano maggiori rischi a livello internazionale.

Le grandi economie emergenti della Cina, Russia, Brasile e Turchia mostrano segnali di rallentamento. Ciò complica le prospettive di mercato per le nostre imprese esportatrici ed accresce le pressioni concorrenziali dal lato delle importazioni. I tassi di cambio di tali paesi si sono indeboliti, accrescendo la concorrenza di prezzo. Pertanto, se non vi è dubbio che le condizioni monetarie e finanziarie siano migliorate nell'area dell'euro e in Italia, emergono altresì rischi significativi di una minore crescita del commercio internazionale.

Il rappresentato quadro economico e la necessità di tener conto delle ripercussioni ancora in atto di un periodo di recessione così intenso e protratto nel tempo inducono quindi il Governo ad avvalersi dei margini di flessibilità riconosciuti dalla disciplina europea in correlazione alle riforme strutturali a alle spese per investimento.

FIGURA 2: TASSI DI CRESCITA TENDENZIALI DEI PREZZI (variazioni percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

A ciò si aggiunga che ulteriori implicazioni anche di tipo finanziario derivano dall'ondata di immigrazione proveniente dall'Africa e Medio Oriente, che vedono l'Italia come uno dei paesi più esposti in Europa. Le spese connesse ai

pattugliamenti e salvataggi in mare e all'accoglienza di profughi e rifugiati sono ingenti, così com'è robusto lo sforzo richiesto a tutto campo alle forze dell'ordine e alle forze armate, al sistema sanitario e a tutti i servizi pubblici.

Il Governo ritiene matura un'iniziativa comunitaria che consenta ai paesi membri di tenere conto dei costi e, più in generale, dell'impatto economico-finanziario connessi al fenomeno dell'immigrazione anche ai fini del computo del disavanzo strutturale ed in generale dalle regole previste nel PSC e regolamenti connessi, nonché dalla regola di riduzione del debito. Il Governo presenterà alla Commissione Europea una richiesta in tal senso che ritiene possa essere quantificata in 0,2 punti percentuali di PIL.

I CONTENUTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E GLI EFFETTI SULLA FINANZA PUBBLICA

Le misure che si intende proporre con la Legge di Stabilità per il 2016 operano in continuità con le politiche già adottate negli anni precedenti. In tal senso, sono previsti interventi nei settori più rilevanti per la crescita economica e la riduzione della pressione fiscale per le famiglie e le imprese, con il duplice obiettivo di supportare la competitività del Paese e la domanda aggregata.

Per il 2016 e gli esercizi successivi, gli obiettivi di indebitamento netto sono rivisti in misura che varia tra 0,2 e 0,4 per cento del PIL.

Nel 2016, in particolare, le misure disposte con la Legge di Stabilità 2016 produrranno un aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a circa 0,4 punti percentuali di PIL, e cioè un indebitamento del 2,2 per cento anziché dell'1,8 per cento prospettato nel DEF 2015. Tale valore salirebbe fino al 2,4 per cento del PIL ove fosse riconosciuto in sede europea un margine di flessibilità a compensazione delle spese e degli impatti economico finanziari dell'ondata di immigrazione. Il disavanzo strutturale peggiorerebbe di 0,4 punti percentuali di PIL in entrambi gli scenari, poiché le spese connesse all'immigrazione sarebbero considerate straordinarie e perciò non indicative del trend sottostante di finanza pubblica.

Negli anni successivi, la differenza tra il saldo a legislazione vigente e saldo programmatico ammonta rispettivamente a circa 1,1 punti percentuali di PIL nel 2017, 0,9 punti percentuali nel 2018 e 0,7 punti percentuali nel 2019.

L'indebitamento netto potrà pertanto aumentare, rispetto al profilo tendenziale, fino ad un importo massimo di 17,9 miliardi nel 2016 (che include, ove riconosciuti in sede europea, i margini di flessibilità correlati all'emergenza immigrazione fino a un importo di 3,3 miliardi), 19,2 miliardi nel 2017, 16,2 miliardi nel 2018 e 13,9 miliardi nel 2019. I saldi programmatici pluriennali del bilancio dello Stato, ivi incluso il risparmio pubblico, anche tenuto conto della composizione della manovra, saranno rideterminati in coerenza con il nuovo percorso di avvicinamento al MTO.

La riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica contribuiranno in misura prevalente al finanziamento delle misure qui descritte e al miglioramento qualitativo della spesa.

In particolare, nel 2016 l'azione di Governo si concentrerà su:

- i. Misure di alleviamento della povertà e stimolo all'occupazione, agli investimenti privati, all'innovazione, all'efficienza energetica e alla rivitalizzazione dell'economia anche meridionale;
- ii. Sostegno alle famiglie e alle imprese anche attraverso l'eliminazione dell'imposizione fiscale sulla prima casa, i terreni agricoli e i macchinari cosiddetti 'imbullonati';
- iii. L'azzeramento per l'anno 2016 delle clausole di salvaguardia previste da precedenti disposizioni legislative.

Il nuovo programma configura inoltre per il 2017 una riduzione della tassazione gravante sugli utili aziendali, con l'obiettivo di avvicinarla agli standard europei e di accrescere l'occupazione e la competitività dell'Italia nell'attrarre imprese ed investimenti. Il fatto che essa venga prevista sin d'ora, congiuntamente alle iniziative di stimolo agli investimenti descritte nella Nota di Aggiornamento del DEF, costituirà un fattore di traino dell'accumulazione di capitale e della crescita.

La ripresa degli investimenti è essenziale sia per sostenere la crescita potenziale nel medio periodo che la domanda nel breve periodo. A tale ripresa si affiancano le misure volte ad aumentare il reddito disponibile delle famiglie e a rafforzare la fiducia di consumatori e imprese contribuendo ulteriormente alla ripresa. La crescita della domanda interna, a sua volta, rafforza l'impatto della crescita delle esportazioni e rende l'economia meno vulnerabile a possibili cambiamenti del quadro globale.

IL PIANO DI RIENTRO

Il Governo si impegna ad assicurare la ripresa del percorso di convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo già dal 2017, prevedendo una riduzione del deficit strutturale di 0,4 punti percentuali di PIL. Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe pienamente conseguito nel 2018 e mantenuto nel 2019.

Il disavanzo strutturale calcolato secondo la metodologia dell'Unione Europea scenderebbe dallo 0,7 per cento del PIL nel 2016 allo 0,3 per cento nel 2017 e quindi a zero nel 2018 e 2019.

Il Governo ritiene infatti che una riduzione ancora più corposa del deficit strutturale nel 2017 sarebbe controproducente e che un calo complessivo di 0,7 punti nel biennio 2017-2018 (e di due punti di PIL in termini di disavanzo nominale) costituisca già uno sforzo fiscale straordinario, che auspicabilmente la nostra economia potrà affrontare più agevolmente quando la ripresa sarà consolidata.

Il rapporto debito/PIL scenderebbe da un livello stimato per quest'anno del 132,8 per cento al 131,4 nel 2016 e quindi via via fino al 119,8 per cento nel 2019, al lordo dei sostegni agli altri paesi dell'area dell'euro.

La revisione del quadro programmatico di finanza pubblica è dettagliata nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, presentata contestualmente all'attuale Relazione, dove sono indicati anche gli effetti attesi dai provvedimenti di rilancio dell'economia.

Le misure necessarie al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo saranno dettagliate nella Legge di Stabilità per il 2016.

TAVOLA 1: QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (variazioni percentuali salvo ove non diversamente indicato)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ESOGENE INTERNAZIONALI						
Commercio internazionale	3,6	3,0	4,5	5,2	5,2	5,0
Prezzo del petrolio (Brent, futures)	99,0	53,7	54,1	59,2	62,3	64,2
Cambio dollaro/euro	1,329	1,118	1,125	1,125	1,125	1,125
MACRO ITALIA (VOLUMI)						
PIL	-0,4	0,9	1,6	1,6	1,5	1,3
Importazioni	1,8	5,3	4,3	4,3	4,3	3,9
Consumi finali nazionali	0,0	0,6	1,4	1,1	1,1	1,1
Consumi famiglie e ISP	0,3	0,8	1,5	1,7	1,5	1,3
Spesa della PA	-1,0	-0,2	0,8	-0,8	-0,2	0,3
Investimenti	-3,3	1,2	2,6	4,0	3,4	2,2
- macchinari, attrezzature e vari	-1,6	3,4	3,8	5,6	4,6	2,5
- costruzioni	-4,9	-1,1	1,4	2,3	2,2	1,8
Esportazioni	2,6	4,1	3,9	4,2	3,9	3,7
<i>pm. saldo corrente bil. pag.in % PIL</i>	1,9	1,8	1,7	1,6	1,6	1,6
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL (*)						
Esportazioni nette	0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,1	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,0
Domanda nazionale al netto delle scorte	-0,6	0,6	1,5	1,5	1,4	1,2
PREZZI						
Deflatore importazioni	-2,5	-0,6	1,3	2,2	2,2	1,9
Deflatore esportazioni	-0,3	0,1	1,1	1,8	2,0	1,8
Deflatore PIL	0,9	0,3	1,0	1,7	1,9	1,8
PIL nominale	0,4	1,2	2,6	3,3	3,4	3,1
Deflatore consumi	0,2	0,3	1,0	1,6	1,9	1,8
<i>p.m. inflazione programmata</i>	0,2	0,3	1,0	1,5		
<i>p.m.inflazione IPCA al netto degli energetici importati, var.% (**)</i>	0,3	0,6	1,1	1,3	1,5	
LAVORO						
Costo lavoro	0,6	0,9	0,8	1,7	2,1	2,1
Produttività (mis.su PIL)	-0,6	0,2	0,6	0,8	0,7	0,6
CLUP (misurato su PIL)	1,2	0,7	0,3	0,8	1,4	1,4
Occupazione (ULA)	0,2	0,6	1,0	0,7	0,7	0,7
Tasso di disoccupazione	12,7	12,2	11,9	11,3	10,7	10,2
Tasso di occupazione (15-64 anni)	55,7	56,1	56,4	56,8	57,2	57,6
<i>pm. PIL nominale (valori assoluti in milioni euro)</i>	1616254	1635384	1678566	1734508	1792769	1848580

(*) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
 (**) Fonte: ISTAT.

Nota: PIL e componenti in volume (prezzi concatenati anno base 2010), dati non corretti per i giorni lavorativi.

TAVOLA 2: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
INDEBITAMENTO NETTO (1)	(Nota agg. DEF)	-3,0	-2,6	-2,2	-1,1	-0,2	0,3
	(DEF 2015)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,7	4,3	4,3	4,1	4,1	4,0
	(DEF 2015)	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,6	1,7	2,0	3,0	3,9	4,3
	(DEF 2015)	1,6	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (2)	(Nota agg. DEF)	-0,7	-0,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0
	(DEF 2015)	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
DEBITO (lordo sostegni e debiti PA) (3)	(Nota agg. DEF)	132,1	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
	(DEF 2015)	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
DEBITO (netto sostegni) (3)	(Nota agg. DEF)	128,4	129,3	127,9	124,6	120,5	116,6
	(DEF 2015)	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
DEBITO (netto sostegni e debiti PA) (3)	(Nota agg. DEF)	126,2	126,8	125,5	122,3	118,3	114,6
	(DEF 2015)	125,9	126,1	124,7	121,4	117,7	114,4
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-4,3	-3,6	-2,2	-1,2	-0,3	0,4
	(DEF 2015)	-4,3	-3,6	-2,0	-1,0	-0,2	0,0
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-4,6	-4,0	-2,4	-1,4	-0,5	0,3

(1) La stima del 2016 non include un margine addizionale di disavanzo che potrebbe arrivare fino allo 0,2 per cento del PIL in riconoscimento dei costi relativi all'accoglienza degli immigrati, in coerenza con il Patto di Stabilità e Crescita. Qualora questo margine fosse utilizzato, il relativo aumento dell'indebitamento netto non impatterebbe il saldo strutturale per il 2016.

(2) Al netto delle misure una tantum e della componente ciclica.

(3) Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSF, e del contributo al capitale dell'ESM. A tutto il 2014 l'ammontare di tali quote è stato pari a circa 60,3 miliardi, di cui 46,0 miliardi per prestiti bilaterali e attraverso l'EFSF e 14,3 miliardi per il programma ESM. Il rimborso di parte dei titoli emessi dall'EFSF mirati al sostegno del sistema finanziario della Grecia per 2,1 miliardi, registrato lo scorso febbraio, ha determinato una corrispondente riduzione del debito nel corrente anno (cfr. Banca d'Italia, 'Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito' n. 48 del 14 settembre 2015).

TAVOLA 3: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti		-1,7	-0,4	0,9	1,6	1,6	1,5	1,3
Indebitamento netto		-2,9	-3,0	-2,6	-2,2	-1,1	-0,2	0,3
Interessi passivi		4,8	4,7	4,3	4,3	4,1	4,1	4,0
Tasso di crescita del PIL potenziale		-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:								
	<i>Lavoro</i>	-0,3	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3
	<i>Capitale</i>	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
	<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
<i>Output gap</i>		-4,8	-4,8	-4,0	-2,5	-1,3	-0,2	0,5
Componente ciclica del saldo di bilancio		-2,6	-2,6	-2,1	-1,4	-0,7	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo		-0,4	-0,4	-0,5	-0,9	-0,4	-0,1	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo		4,5	4,2	3,8	3,4	3,7	4,0	4,0
Misure una tantum		0,3	0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Saldo di bilancio al netto delle una tantum		-3,3	-3,3	-2,5	-2,1	-1,0	-0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum		-0,7	-0,7	-0,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum		4,2	4,0	4,0	3,5	3,8	4,1	4,1
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum		-0,1	0,0	0,8	0,4	1,1	0,9	0,4
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum		0,5	0,0	0,3	-0,4	0,4	0,3	0,0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.