

PREMESSA

A partire dal 2014 il Governo ha impostato una politica economica di respiro pluriennale orientata all'uscita strutturale da una crisi profonda e di lunga durata, in cui si sono registrati gli effetti congiunti del ciclo negativo internazionale e dei limiti di sistema propriamente italiani, sedimentati e sovrapposti nell'arco di almeno due decenni. La realizzazione di questa politica economica avviene in un contesto di finanza pubblica fortemente condizionato dal peso del debito delle pubbliche amministrazioni. La politica economica ha quindi due dimensioni: il sostegno alla crescita e il consolidamento fiscale.

Oltre che da un ampio programma di riforme strutturali, il sostegno alla crescita viene realizzato attraverso un piano di riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese avviato nel 2014 con l'incremento del reddito dei lavoratori a parità di costo per le imprese (bonus fiscale di 80 euro mensili ai lavoratori con i redditi più contenuti), proseguito nel 2015 con la riduzione del costo del lavoro delle imprese a parità di reddito per i lavoratori (attraverso la cancellazione della componente lavoro dell'IRAP), rafforzato per il 2016 con l'eliminazione delle imposte sull'abitazione principale e su alcuni fattori produttivi e quindi nel 2017 e 2018 con interventi sulla fiscalità d'impresa e per le persone fisiche.

Lo stimolo fiscale all'economia risulta sostenibile nel tempo anche perché accompagnato da riforme strutturali che stanno modificando alla radice la capacità competitiva del Paese: dall'assetto istituzionale all'istruzione, dalla pubblica amministrazione al business environment, dalla giustizia al settore del credito le riforme strutturali stanno imprimendo un'accelerazione a un processo di modernizzazione lungamente atteso e non più procrastinabile.

Le prime evidenze suggeriscono che le politiche economiche e strutturali del Governo stiano innescando un circuito della fiducia che passa dalla crescita del prodotto alla maggiore e migliore occupazione per arrivare ai consumi. E tra gli altri risultati attesi dall'insieme di queste politiche va considerato l'incremento degli investimenti privati, cruciali per irrobustire la ripresa.

La strategia del Governo e il quadro economico

Il rafforzamento della domanda interna è decisivo nei segnali di ripresa che l'economia italiana ha recentemente mostrato: nella prima metà del 2015 si registra un incremento dello 0,7 per cento del prodotto interno lordo (PIL), che pone le basi per ulteriori miglioramenti nel prosieguo dell'anno e nel prossimo quadriennio, pur in un contesto internazionale meno favorevole di quanto apparisse a inizio anno.

La previsione di crescita del PIL reale per il 2015 sale dallo 0,7 per cento del Documento di Economia e Finanza di aprile allo 0,9 per cento nella presente Nota di Aggiornamento. La previsione programmatica per il 2016 migliora anch'essa dall'1,4 all'1,6 per cento. Anche le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudentiale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni.

Il consolidamento fiscale e la composizione del bilancio

Il debito pubblico e l'esigenza di ridurlo anche per alleggerire il peso che graverebbe sulle future generazioni impone limiti alla dimensione dello stimolo all'economia che il Governo può operare attraverso la riduzione del carico fiscale e il miglioramento degli investimenti. Nella politica di bilancio lo stimolo si accompagna quindi ad una continua riduzione dell'indebitamento, che scende dal 3,0 per cento del PIL nel 2014 al 2,6 nel 2015 e al 2,2 nel 2016, fatto salvo un ulteriore margine sino ad un massimo dello 0,2 per cento per il prossimo anno derivante da un eventuale intesa in sede europea in ordine al riconoscimento, nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, dell'impatto economico-finanziario dei fenomeni migratori.

Inoltre il rapporto tra debito pubblico e PIL scenderà dopo otto anni di crescita ed è previsto in continuo calo negli anni successivi per scendere al di sotto del 120 per cento a partire dal 2019. Già a partire dal 2016, la traiettoria di riduzione del debito è conforme alla regola del debito, contemplata nei trattati dell'Unione europea. La svolta che siamo in grado di imprimere alla traiettoria del debito è frutto del ritorno alla crescita, e siamo fiduciosi che i mercati apprezzeranno questa inversione di tendenza, con effetti positivi sui rendimenti delle nostre emissioni.

Rispetto alla programmazione indicata nel Documento di economia e finanza, la velocità del consolidamento fiscale viene rivista e attenuata in questa Nota di aggiornamento. Una revisione ritenuta opportuna per tre ragioni.

La prima è l'economia internazionale, sulla quale gravano elementi di incertezza da cui deriva un generale contenimento della crescita, a partire dalle economie emergenti che sono state fattore di traino negli ultimi anni.

La seconda riguarda la deludente dinamica dei prezzi: nonostante la politica monetaria espansiva adottata negli ultimi mesi dalla Banca Centrale Europea abbia il merito di evitare la deflazione, il tasso di inflazione è tuttora ben lontano dall'obiettivo (fissato poco al di sotto del 2 per cento). L'inflazione ha un ruolo decisivo nella traiettoria di riduzione del debito. Un tasso inferiore al previsto può determinare un profilo di riduzione meno marcato pur in presenza di una crescita reale più alta. Il contributo della crescita reale va quindi consolidato e rafforzato.

Infine, l'occupazione deve migliorare ad un ritmo più sostenuto se si vuole evitare che la crescita di lungo periodo dell'economia non venga danneggiata. È vero che i dati sul mercato del lavoro negli ultimi mesi sembrano indicare risultati delle politiche combinate di ordine strutturale (Jobs act) e fiscale (decontribuzione per i nuovi assunti) che vanno al di là delle aspettative (in termini di incremento del numero di partecipanti, incremento assoluto del numero di occupati, riduzione del tasso di disoccupazione). È però importante anche reintegrare nel mercato del lavoro il più rapidamente possibile i disoccupati e gli inattivi onde evitare fenomeni di scoraggiamento e dequalificazione che incidono negativamente non solo sul benessere immediato dei cittadini ma anche sul potenziale di crescita dell'economia nel lungo periodo.

Nel loro insieme queste considerazioni ci spingono a porre particolare enfasi su di una intonazione fiscale più favorevole alla crescita, pur nell'equilibrio indispensabile con il progressivo consolidamento dei conti pubblici.

Ai fini della crescita, la composizione del bilancio pubblico (cioè l'impatto di impieghi ed entrate) è quanto e più rilevante dei saldi. Per questo il Governo adotta misure volte a rendere più efficace ed efficiente la spesa (spending review e accelerazione degli investimenti pubblici co-finanziati con fondi europei) in combinazione con tagli selettivi e mirati delle imposte tali da stimolare gli investimenti privati.

La flessibilità

La velocità di consolidamento e il profilo di riduzione del debito che risulta dalla programmazione economica così come la si può rilevare da questa Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza è compatibile con le regole adottate dai paesi dell'Unione europea e in particolare nell'area dell'euro. Infatti abbiamo messo in campo le azioni che consentono l'utilizzo delle clausole di flessibilità contemplate dai trattati e specificate dalla Comunicazione della Commissione europea dello scorso 13 gennaio.

Nel Documento di economia e finanza dello scorso aprile avevamo già invocato per il 2016 la clausola delle riforme per contenere l'aggiustamento di 0,4 per cento in virtù dell'ambizioso programma di riforme avviato, e le istituzioni europee ne avevano riconosciuto la legittimità. La rapida attuazione delle riforme in programma ha permesso al governo di ampliare e arricchire ulteriormente il programma stesso, con impatti per il futuro che consentono di richiedere flessibilità aggiuntiva.

Per quanto riguarda la clausola per gli investimenti, l'Italia è uno dei pochi paesi con i requisiti per invocarla nel 2016. Pertanto il programma pluriennale di investimenti pubblici è stato accelerato così da determinare investimenti aggiuntivi nel 2016 nel campo dei co-finanziamenti ai fondi europei. La clausola per gli investimenti non era stata invocata nel Documento di economia e finanza in quanto la prospettiva di crescita - allora soltanto prevista - non lo consentiva. La crescita che oggi osserviamo contribuisce a rendere pienamente legittima

l'invocazione di questa clausola perché compatibile con la regola del debito contemplata dai trattati europei.

Peraltro non è escluso che ulteriori evoluzioni nel quadro della flessibilità necessaria ad affrontare nuove situazioni di crisi, come quella determinata dall'afflusso epocale di immigrati da paesi extraeuropei, comportino la possibilità di gestire gli sforzi di bilancio sostenuti da quei paesi che - come l'Italia - sono in prima linea nella gestione delle crisi stesse.

Nell'ambito di una strategia pluriennale avviata nel 2014, questa Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza illustra interventi di aggiustamento della politica economica del Governo resi opportuni dall'evoluzione del quadro internazionale e dalla valutazione delle prime evidenze dell'impatto delle misure adottate. La stabilità è una condizione fondamentale per l'attuazione coerente di una strategia di medio periodo nel tempo perché consente di perseguire l'implementazione piena delle politiche e di valutarne gli effetti.

In questo quadro si creano le condizioni per rinnovare la fiducia di famiglie e imprese nel futuro. La fiducia è una componente decisiva delle prospettive di crescita e le istituzioni hanno il dovere di sostenere al meglio gli sforzi dei protagonisti della vita economica del paese: le famiglie e le imprese italiane.

Pier Carlo Padoan

Ministro dell'Economia e delle Finanze

I. QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA ECONOMICA

L'economia Italiana ha recentemente mostrato segnali di ripresa, testimoniati da un incremento dello 0,7 percento del prodotto interno lordo (PIL) nella prima metà dell'anno. Riteniamo che ciò ponga le basi per ulteriori miglioramenti nel proseguo dell'anno e nel prossimo quadriennio malgrado lo scenario internazionale sia diventato più complesso di quanto apparisse a inizio anno.

La previsione di crescita del PIL reale per il 2015 sale dallo 0,7 percento del Documento di Economia e Finanza di aprile allo 0,9 percento nella presente Nota di Aggiornamento. La previsione programmatica per il 2016 migliora anch'essa dall'1,4 all'1,6 percento. Anche le proiezioni per gli anni seguenti sono più positive sia pur nell'ambito di una valutazione che rimane prudentiale dato il pesante lascito della crisi degli ultimi anni.

La revisione al rialzo delle previsioni di crescita è motivata da due principali ordini di fattori. Il primo è che l'andamento dell'economia nella prima metà dell'anno è stato lievemente più favorevole del previsto, sia a livello di domanda interna che di esportazioni. Il trimestre in corso sembra caratterizzato da un andamento alquanto positivo, particolarmente nel settore dei servizi. Vi sono anche segnali evidenti di ripresa dell'occupazione.

Tutto ciò non solo indica un punto di partenza più favorevole per i prossimi trimestri, ma supporta anche l'aspettativa che la risposta dell'economia allo stimolo monetario della Banca Centrale Europea e al graduale miglioramento delle condizioni finanziarie si rafforzi nei prossimi mesi e nel 2016.

FIGURA I.1: TASSI DI CRESCITA TENDENZIALI E CONGIUNTURALI DEL PIL REALE



Fonte: ISTAT.

TAVOLA I.1: INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
QUADRO PROGRAMMATICO						
indebitamento netto (1)	-3,0	-2,6	-2,2	-1,1	-0,2	0,3
Saldo primario	1,6	1,7	2,0	3,0	3,9	4,3
Interessi	4,7	4,3	4,3	4,1	4,1	4,0
indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0
Variazione strutturale	0,0	0,3	-0,4	0,4	0,3	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	132,1	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,4	129,3	127,9	124,6	120,5	116,6
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	126,2	126,8	125,5	122,3	118,3	114,6
Obiettivo per la regola del debito (4)					123,8	
Proventi da privatizzazione programmati		0,4	0,5	0,5	0,5	
QUADRO TENDENZIALE						
indebitamento netto	-3,0	-2,6	-1,4	0,0	0,7	1,0
Saldo primario	1,6	1,7	2,9	4,1	4,8	5,0
Interessi	4,7	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0
indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,4	0,1	0,8	1,0	0,9
Variazione strutturale	0,0	0,3	0,5	0,7	0,2	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (3)	132,1	132,8	130,3	126,1	121,7	117,4
Debito pubblico (netto sostegni) (3)	128,4	129,3	126,8	122,8	118,4	114,2
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (3)	126,2	126,8	124,4	120,5	116,3	112,1
MEMO: Relazione al Parlamento (giugno 2015)						
indebitamento netto tendenziale	-3,0	-2,6	-1,4	-0,2	0,5	0,9
Variazione indebitamento netto strutturale		0,3				
MEMO: DEF (aprile 2015), quadro programmatico						
indebitamento netto	-3,0	-2,6	-1,8	-0,8	0,0	0,4
Saldo primario	1,6	1,6	2,4	3,2	3,8	4,0
Interessi	4,7	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7
indebitamento netto strutturale (2)	-0,7	-0,5	-0,4	0,0	0,1	0,2
Variazione strutturale	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni e debiti PA) (5)	132,1	132,5	130,9	127,4	123,4	120,0
Debito pubblico (netto sostegni) (5)	128,4	128,9	127,3	123,9	120,1	116,7
Debito pubblico (netto sostegni e debiti PA) (5)	125,9	126,1	124,7	121,4	117,7	114,4
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	1.616,3	1.635,1	1.681,9	1.733,0	1.784,6	1.834,7
<i>PIL nominale program.co (val. assoluti x 1000)</i>	1.616,3	1.635,4	1.678,6	1.734,5	1.792,8	1.848,6
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). Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari pari allo 0,43 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016, 2017 e 2018, nonché ulteriori risparmi destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato. Tali proventi includono anche la quota residua pari a 1.071 milioni di rimborsi dei bond emessi dal MPS e acquistati dal Tesoro, già incassata nel 2015. Inoltre tali stime scontano l'ipotesi di un'uscita graduale dalla Tesoreria Unica a partire dal 2017 e una modesta riduzione delle giacenze di liquidità del MEF per circa 0,17 per cento di PIL nel 2017 e per circa 0,14 per cento di PIL nel 2018. Lo scenario dei tassi di interesse utilizzato per le stime si basa sulle previsioni implicite derivanti dai tassi forward sui titoli di Stato italiani del periodo di compilazione del presente documento.						
4) Livello del rapporto debito/PIL che assicura l'osservanza della regola nel 2016 sulla base della dinamica prevista al 2018 (criterio forward-looking). Per ulteriori dettagli si veda il paragrafo III.5.						
5) 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. Le stime programmatiche considerano proventi da privatizzazioni pari allo 0,41 per cento di PIL nel 2015, 0,5 per cento di PIL nel 2016 e 2017 e 0,3 per cento nel 2018.						
Nota: Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.						

Il secondo ordine di fattori che sottende la previsione programmata ha a che vedere con un'intonazione della politica fiscale più favorevole alla crescita. Il Governo intende infatti abbinare la disciplina di bilancio e la continua riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL ad una riduzione del carico fiscale sull'economia e a misure di stimolo agli investimenti.

L'alleggerimento del carico fiscale su famiglie e imprese già operato nel 2014 e 2015 verrà seguito nel 2016 da una riduzione del carico fiscale su prima casa, terreni agricoli e macchinari cosiddetti 'imbullonati'. Il processo di alleggerimento del carico fiscale continuerà nel 2017 con un taglio dell'imposizione sugli utili d'impresa, onde maggiormente allineare l'Italia con gli standard europei.

Per quanto riguarda gli investimenti, sono allo studio incentivi volti a far sì che sia il settore privato e non solo quello pubblico a rendersi protagonista di quella ripresa dell'accumulazione di capitale che è essenziale per accrescere il potenziale di crescita e innovatività dell'economia italiana.

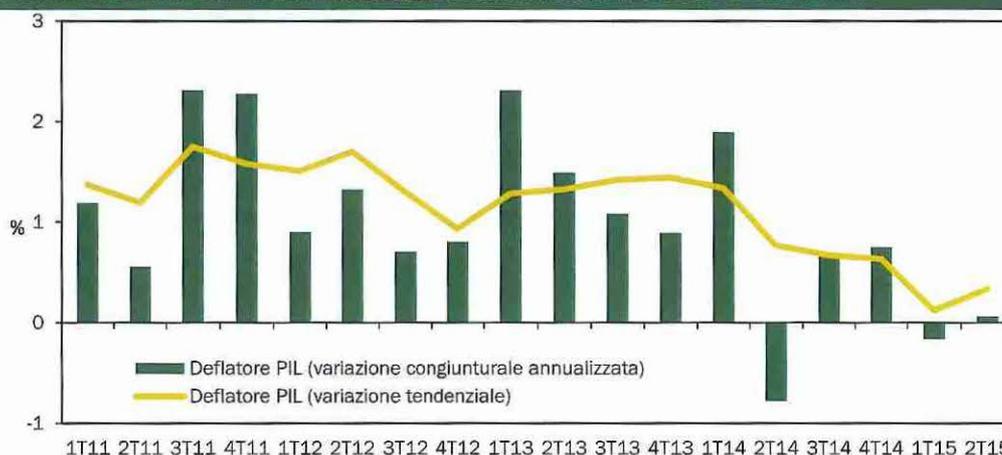
Data la necessità di ridurre gradualmente l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche, le misure di stimolo fiscale saranno in parte controbilanciate da risparmi di spesa finalizzati ad aumentare l'efficienza del settore pubblico. La revisione della spesa continuerà nel 2016 e negli anni seguenti, assicurando gran parte della copertura dei tagli d'imposta.

Cionondimeno, il Governo intende utilizzare pienamente i margini di flessibilità per la politica fiscale previsti dall'ordinamento europeo in materia di riforme strutturali e chiedere l'applicazione della clausola per gli investimenti, al fine di sostenere l'economia del Paese. Il Governo richiederà altresì un ulteriore margine di manovra legato all'emergenza immigrazione, qualora questa opzione fosse adottata a livello europeo.

Lo spazio disponibile sarà utilizzato per finanziare misure di stimolo per l'economia in continuità con le politiche già adottate negli anni precedenti, con una particolare attenzione all'occupazione, gli investimenti privati, l'innovazione tecnologica, l'efficienza energetica e il sostegno anche dell'economia meridionale.

L'enfasi sullo stimolo alla crescita economica si giustifica con la gravità della contrazione subita dall'economia italiana nel periodo 2011-2014 e con i rischi di deflazione insiti nell'attuale situazione dell'economia mondiale.

FIGURA 1.2: TASSI DI CRESCITA TENDENZIALI E CONGIUNTURALI DEL DEFLATORE DEL PIL



Fonte: ISTAT.

Le grandi economie emergenti, che negli ultimi anni hanno trainato la crescita mondiale, stanno mostrando segnali di indebolimento, il che esercita pressioni al ribasso sui prezzi non solo delle materie prime, ma anche dei prodotti manufatti e perfino dei servizi.

Inoltre, l'ondata di immigrazione proveniente dall'Africa e Medio Oriente, oltre a sollevare preoccupazioni umanitarie, ha riflessi economici importanti soprattutto per i Paesi maggiormente impegnati nelle operazioni di accoglienza in Europa, tra cui vi è l'Italia.

Riflettendo in parte queste tendenze globali, l'inflazione risulta inferiore a quanto previsto in aprile, comportando una revisione al ribasso della crescita del PIL nominale malgrado il migliore andamento della crescita reale.

A giudizio del Governo ricorrono pertanto le condizioni indicate dall'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 per operare una revisione del sentiero di discesa del disavanzo strutturale. Il profilo dei conti pubblici contenuto in questo Documento e illustrato nella Relazione al Parlamento che accompagna questa Nota mostra un aggiustamento fiscale più graduale rispetto a quanto indicato nel DEF dello scorso aprile.

Per il 2015 è confermato l'obiettivo di indebitamento netto del 2,6 per cento del PIL fissato in aprile, mentre per il 2016 l'obiettivo è rivisto dall'1,8 al 2,2 per cento del PIL, fatto salvo un ulteriore margine sino allo 0,2 per cento per il prossimo anno derivante da un eventuale intesa in sede europea in ordine al riconoscimento, nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, dell'impatto economico-finanziario dei fenomeni migratori. Come programmato nel DEF 2015, nel 2016 sarà evitata l'entrata in vigore degli aumenti di imposta previsti dalle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015.

La riduzione dell'indebitamento netto accelererà nel 2017 e 2018, anni in cui si ritiene che un allargamento della ripresa economica costituirà terreno più fertile per un'intonazione della politica fiscale che, pur attenta alle necessità della crescita, sia finalizzata ad obiettivi di bilancio più ambiziosi. L'indebitamento netto si ridurrebbe all'1,1 per cento del PIL nel 2017 e quindi allo 0,2 nel 2018. Un avanzo dello 0,3 per cento verrebbe conseguito nel 2019 grazie ad un continuo controllo della spesa.

La regola del debito verrà soddisfatta su base prospettica (*forward looking*) già nel 2016. Il rapporto tra debito pubblico e PIL scenderà di 1,4 punti di prodotto nel 2016 e poi più marcatamente nei tre anni seguenti, scendendo sotto al 120 per cento nel 2019. L'indebitamento netto strutturale raggiungerà il pareggio nel 2018, rimanendo a tale livello nel 2019.

Nel pieno rispetto dei regolamenti europei, le previsioni macroeconomiche di questa Nota di Aggiornamento sono sottoposte alla validazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'istituzione fiscale indipendente creata in seno al Parlamento nel 2012 e divenuta pienamente operativa nella seconda metà del 2014. Lo scenario macroeconomico tendenziale per il 2015 e 2016 ha già ottenuto la validazione dell'Ufficio.

In ottemperanza alle norme della legge di contabilità e finanza pubblica sui contenuti obbligatori della Nota di Aggiornamento del DEF, il saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA, è fissato nel limite massimo di -32 miliardi

nel 2016, -20 miliardi nel 2017 e -11 miliardi nel 2018. Il predetto saldo programmatico potrà aumentare fino a -35,4 miliardi nel 2016 in relazione all'eventuale utilizzo del margine di flessibilità connesso all'emergenza immigrazione.

PAGINA BIANCA