
RELAZIONE AL PARLAMENTO 2014

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

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 30 Settembre 2014

PREMESSA

La presente Relazione, redatta ai sensi dell'articolo 6, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Periodo (MTO) contenuto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) dello scorso aprile. Tale aggiornamento si rende necessario a fronte del sostanziale deterioramento delle previsioni di crescita per l'anno in corso e per gli anni successivi, che si configura come un evento eccezionale. Il Governo, nel confermare il forte impegno a mantenere il disavanzo entro la soglia del 3,0 per cento del PIL e richiamandosi alle clausole di flessibilità previste nelle regole europee, ritiene pertanto opportuno proseguire, con modalità tuttavia coerenti con l'eccezionalità della situazione, il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio (MTO).

In relazione a tale aggiornamento del piano di rientro, la legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio n. 243/2012 prevede che il Governo, sentita la Commissione europea, presenti una relazione alle Camere con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e chieda una specifica autorizzazione che indichi 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 presupposto per il ricorso a tale procedura è l'esistenza di un evento eccezionale, come definito ai sensi della stessa normativa contabile. L'autorizzazione del Parlamento è concessa mediante l'approvazione di deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

I PRESUPPOSTI DELL'INTERVENTO

In questa sezione sono illustrati i dati macroeconomici a supporto della richiesta di attivazione dello scostamento temporaneo dal percorso di convergenza al MTO in caso di eventi eccezionali (ex. art. 6 legge n. 243/2012). Gli elementi che configurerebbero la presenza di eventi eccezionali sono riconducibili a:

- i. Un *output gap* molto ampio e un tasso di crescita del PIL negativi nel 2014.
- ii. Prospettive di crescita per il 2015 a rischio di ulteriori revisioni al ribasso con conseguente rischio di deflazione.

In merito al primo punto, la crescita del PIL attesa per il 2014 è stata rivista da 0,8 per cento previsto nel DEF a -0,3 per cento nella Nota di Aggiornamento. L'*output gap*, dopo aver registrato un livello record pari a -4,3 per cento del PIL potenziale nel 2013 e nel 2014, è previsto ridursi nel 2015 attestandosi a -3,5 per cento. Come già evidenziato nel DEF 2014, tale stima risulta comunque più ampia, in valore assoluto, del livello dell'*output gap* rappresentativo (ROG) prevalente in condizioni cicliche normali, il quale viene stimato dalla Commissione intorno a un valore di -2,7 per cento del PIL potenziale per il 2012. Pertanto, le condizioni di grave recessione economica sperimentate nel corso del 2014 permarrebbero anche nei prossimi trimestri, esaurendosi solo nel 2016, quando il livello dell'*output gap* risulterebbe essere in linea con quello considerato rappresentativo. Negli anni a seguire si registrerebbe una graduale chiusura dell'*output gap*, che si attesterebbe intorno ad un valore di -0,4 per cento del PIL potenziale nel 2018.

In merito al secondo punto, per proseguire il percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio di bilancio, con modalità che non tengano conto dell'eccezionalità della situazione, risulterebbe necessaria una manovra pari a 0,9 punti di PIL nel 2015. Operando tagli di spesa pubblica per tale ammontare si genererebbe una minor crescita di 0,3 punti percentuali per il 2015 e di 0,1 p.p. nel 2016. In particolare si avrebbero effetti negativi sugli investimenti (pari a 0,5 p. p. nel 2015 e a 0,1 p.p. nel 2016) e sui consumi (pari a 0,1 p.p. nel 2015 e nel 2016) che si estenderebbero sino al 2018.

Se, invece, l'ammontare dei tagli di spesa ipotizzati per il 2015 fosse pari a 2,2 punti di PIL, ovvero l'entità della manovra richiesta per rispettare anche la regola del debito, l'impatto sulla crescita risulterebbe negativo per 0,8 p.p. nel 2015 e di un ulteriore 0,1 p.p. nel 2016. In particolare, si avrebbe una forte riduzione degli investimenti (pari 1,3 e 1,4 p.p. rispettivamente nel 2015-2016) e una contrazione dei consumi delle famiglie di 0,3 p.p. per ciascun anno. Nel medio periodo gli effetti negativi si propagherebbero, arrivando ad una perdita cumulata rispetto allo scenario base degli investimenti per 3,9 p.p. e dei consumi per 0,8 p.p.

Se i moltiplicatori fossero più alti di quelli impliciti nel modello di stima (circa 0,5 medio) e si allineassero a quelli stimati da OCSE e Fondo Monetario (circa 1,0-1,5) ormai condivisi, l'economia resterebbe abbondantemente in recessione nel 2015 anche correggendo solo il percorso di avvicinamento all'MTO.

Nel rispetto delle regole comuni è quindi opportuno adottare un sentiero di consolidamento che tenga conto della perdurante contrazione dell'economia e permetta alle riforme strutturali di dispiegare appieno i propri effetti positivi.

I CONTENUTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2015 E GLI EFFETTI SULLA FINANZA PUBBLICA

Le misure previste con la Legge di Stabilità per il 2015 opereranno in continuità con i provvedimenti già adottati nel corso del 2014, prevedendo interventi nei settori ritenuti più rilevanti per la crescita economica e riducendo la pressione fiscale per le famiglie e le imprese, con l'obiettivo duplice di supportare la domanda aggregata e la competitività del Paese.

Per il 2014 e il 2015, gli obiettivi di indebitamento netto sono rivisti rispettivamente al 3,0 e al 2,9 per cento del PIL. I saldi pluriennali del bilancio dello Stato, ivi incluso il risparmio pubblico, saranno rideterminati in coerenza con il nuovo percorso di avvicinamento al MTO. Nel 2015 le misure contenute nella Legge di Stabilità 2015 produrranno un aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari a circa 0,7 punti percentuali di PIL. Per il 2015, la differenza tra il saldo a legislazione vigente e quello programmatico è motivata dalla volontà di supportare la domanda aggregata e la competitività del Paese.

Ulteriori interventi di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica contribuiranno al finanziamento delle misure descritte e al miglioramento qualitativo della spesa.

In particolare, l'incremento dell'indebitamento, fino ad un importo massimo di 11,5 miliardi, consentirà il finanziamento delle misure finalizzate a:

- i. Innalzare l'offerta e la qualità del sistema di formazione, finanziando interventi nei settori dell'istruzione e le attività di Ricerca e Sviluppo;
- ii. Sostenere gli investimenti attraverso il superamento del Patto di Stabilità Interno per le regioni e gli enti locali e il passaggio al principio del pareggio di bilancio;
- iii. Ridurre il prelievo sulle imprese, anche attraverso ulteriori revisioni dell'IRAP;
- iv. Aumentare - in correlazione con la riscrittura delle regole relative al mercato del lavoro - gli stanziamenti per gli ammortizzatori sociali (ASPI), estendendo la protezione garantita in caso di perdita di lavoro, con una particolare attenzione alla situazione delle coorti più giovani della forza lavoro;
- v. Rifinanziare il bonus IRPEF a favore dei redditi da lavoro medio bassi per il 2015, in continuità con quanto già previsto dai provvedimenti normativi approvati in corso d'anno;
- vi. Rifinanziare le cosiddette spese a politiche invariate nel 2015.

IL PIANO DI RIENTRO

Il Governo si impegna a riprendere la piena convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo già dal 2016 prevedendo una riduzione del deficit strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL. Il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe pienamente conseguito nel 2017, con un anno di ritardo rispetto a quanto programmato nel DEF 2014.

Il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche assicurerà un profilo dell'indebitamento netto programmatico coerente con il mantenimento del pareggio nel 2018, con un avanzo primario programmatico crescente negli anni fino a raggiungere il 3,9 per cento del PIL nel 2018.

Le misure di correzione dei conti pubblici necessarie al raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Periodo saranno dettagliate nella Legge di Stabilità per il 2015. In particolare, la Legge di Stabilità 2015-2017 conterrà un'apposita clausola di salvaguardia automatica con la quale il Governo si impegna ad assicurare la correzione necessaria a garantire il raggiungimento del saldo strutturale di bilancio in pareggio dal 2017.

TAVOLA 1: QUADRO PROGRAMMATICO SINTETICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
	(DEF 2014)	-3,0	-2,6	-1,8	-0,9	-0,3	0,3
INTERESSI	(Nota agg. DEF)	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
	(DEF 2014)	5,3	5,2	5,1	5,1	4,9	4,7
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	2,0	1,7	1,6	2,7	3,4	3,9
	(DEF 2014)	2,2	2,6	3,3	4,2	4,6	5,0
INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)	(Nota agg. DEF)	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
	(DEF 2014)	-0,8	-0,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
DEBITO (lordo sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	127,9	131,6	133,4	131,9	128,6	124,6
	(DEF 2014)	132,6	134,9	133,3	129,8	125,1	120,5
DEBITO (netto sostegni) (2)	(Nota agg. DEF)	124,4	127,8	129,7	128,2	125,0	121,0
	(DEF 2014)	129,1	131,1	129,5	126,1	121,5	116,9
SALDO SETTORE PUBBLICO	(Nota agg. DEF)	-4,6	-4,9	-4,1	-2,4	-1,2	-0,5
	(DEF 2014)	-4,7	-5,3	-2,5	-1,1	0,1	0,8
SALDO SETTORE STATALE	(Nota agg. DEF)	-5,0	-5,8	-4,2	-2,5	-1,3	-0,5

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

(2) Al lordo ovvero al netto della quota di pertinenza dell'Italia dei prestiti EFSF diretti alla Grecia e del programma ESM. Per il 2013 l'ammontare dei prestiti agli Stati membri dell'UEM (bilaterali o attraverso EFSF) è stato pari a 44.156 milioni. Il valore del programma ESM a fine 2013 è stato pari a 11.465 milioni di euro (cfr. Banca d'Italia, Supplemento al bollettino statistico Finanza pubblica, fabbisogno e debito n. 49 del 12 settembre 2014).

Sebbene la riduzione del rapporto debito/PIL sia posticipata di un anno rispetto a quanto assunto nel DEF dello scorso aprile, la differenza tra il 2016 ed il 2015 appare sostanzialmente in linea con quella prevista nel DEF, nonostante il significativo rallentamento della crescita economica. In questo senso, particolarmente rilevante appare il ruolo delle privatizzazioni che si prevede consentano introiti pari allo 0,7 di PIL dal 2015 e per ogni anno successivo del periodo considerato.

Nei due anni finali, il rapporto debito/PIL programmatico è atteso continuare a scendere significativamente grazie a un progressivo miglioramento delle prospettive macroeconomiche, in termini sia di crescita reale sia del deflatore del PIL, e a un rilevante miglioramento dei saldi di cassa di finanza pubblica. Nel 2018, il rapporto debito/PIL programmatico scenderebbe al 124,6 per cento, una

stima che sconta un contesto economico di minore crescita, ma che si pone pur sempre 9 punti percentuali di PIL sotto il livello massimo raggiunto tre anni prima.

I nuovi obiettivi programmatici sono coerenti con le disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita: lungo tutto l'orizzonte di previsione l'indebitamento netto rimane saldamente al di sotto della soglia del 3,0 per cento del PIL, pur a fronte dell'implementazione nel breve periodo delle ambiziose riforme strutturali illustrate nella Nota di Aggiornamento al DEF.

TAVOLA 2: LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO (in percentuale del PIL)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	-2,3	-1,9	-0,3	0,6	1,0	1,3	1,4
Indebitamento netto	-3,0	-2,8	-3,0	-2,9	-1,8	-0,8	-0,2
Interessi passivi	5,2	4,8	4,7	4,5	4,5	4,2	4,1
Tasso di crescita del PIL potenziale	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,2	0,3
Contributi dei fattori alla crescita potenziale:							
<i>Lavoro</i>	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
<i>Capitale</i>	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1
<i>Produttività Totale dei Fattori</i>	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4
<i>Output gap</i>	-3,0	-4,3	-4,3	-3,5	-2,6	-1,4	-0,4
Componente ciclica del saldo di bilancio	-1,6	-2,4	-2,4	-1,9	-1,4	-0,8	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-1,4	-0,4	-0,7	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo	3,8	4,4	4,1	3,6	4,1	4,2	4,1
Misure una tantum	0,1	0,2	0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-3,1	-3,0	-3,3	-2,8	-1,8	-0,8	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-1,5	-0,7	-0,9	-0,9	-0,4	0,0	0,0
Avanzo primario corretto per il ciclo al netto delle una tantum	3,7	4,2	3,8	3,7	4,1	4,2	4,1
Variazione saldo di bilancio al netto delle una tantum	1,1	0,1	-0,3	0,5	1,0	1,0	0,6
Variazione saldo di bilancio corretto per ciclo al netto delle una tantum	1,9	0,8	-0,3	0,1	0,5	0,4	0,0

Nota: Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

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