
PREMESSA

Il Documento di Economia e Finanza 2016 (DEF) è il terzo predisposto da questo Governo. Si iscrive pertanto in una strategia di programmazione economica di natura pluriennale, che abbiamo cominciato ad implementare con le prime misure nel 2014. I principali obiettivi di questa strategia sono ben noti: il rilancio della crescita e dell'occupazione. Gli strumenti operativi si possono riassumere in quattro punti: i) una costante azione di riforma strutturale del Paese e di stimolo agli investimenti, privati e pubblici; ii) una impostazione della politica di bilancio al tempo stesso favorevole alla crescita e volta ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche, tale da ridurre in misura via via crescente il rapporto tra debito e PIL; iii) la riduzione del carico fiscale, che si associa a una maggiore efficienza della spesa e dell'azione delle pubbliche amministrazioni; iv) il miglioramento del business environment e della capacità competitiva del sistema Italia.

Lo sforzo profuso dal Governo è stato in questi anni ampio e incisivo, e ha prodotto risultati assai significativi in un lasso di tempo relativamente breve: il ritorno alla crescita e l'incremento dell'occupazione nel 2015 ne costituiscono una evidenza incontrovertibile. In prospettiva l'azione di riforma è rivolta a migliorare anche il contesto alla base delle decisioni di investimento, favorite da una maggiore efficienza della giustizia civile e della macchina amministrativa, dalla progressiva riduzione della pressione fiscale, dalla crescente disponibilità di finanziamenti, dalle misure di sostegno alla domanda. A nuove misure da adottare nel breve termine si affiancherà una particolare enfasi sulla concreta attuazione delle riforme già avviate.

Accanto all'intenso sforzo di riforma, il Governo avvia nuove azioni di stimolo, tra cui l'ulteriore riduzione della pressione fiscale e l'aumento progressivo degli investimenti pubblici, che permetteranno di sostenere il rafforzamento della ripresa in una fase di notevole incertezza economica a livello internazionale.

Contesto esterno e risultati raggiunti

L'azione di politica economica del Governo si è misurata negli ultimi mesi con un contesto esterno via via più problematico. Nel corso del 2015 il progressivo rallentamento delle grandi economie emergenti e la protratta fase di debolezza dell'Eurozona hanno negativamente influenzato l'andamento della domanda esterna; sull'evoluzione dell'economia internazionale hanno inoltre pesato l'accresciuta volatilità sui mercati finanziari e la minaccia terroristica.

Nell'area dell'euro il permanere di spinte deflazionistiche - in parte dovute alle continue cadute delle quotazioni delle materie prime, ma anche alla debolezza della domanda interna - ostacola la trasmissione all'economia reale delle misure eccezionalmente espansive di politica monetaria adottate dalla Banca Centrale Europea; ne risultano frenati gli investimenti, accresciuto l'onere dei debiti pubblici e privati.

L'Eurozona resta inoltre caratterizzata da un'ineguale distribuzione della crescita e dell'occupazione che la espone periodicamente a shock, con seri rischi per la sostenibilità del progetto europeo; l'insoddisfacente processo di convergenza - anche nei comparti in cui l'integrazione sta procedendo con maggiore decisione, ad esempio nel settore bancario e della finanza - perpetua la segmentazione dell'area, ostacolando il necessario percorso di riforma strutturale delle diverse economie.

L'afflusso di migranti e richiedenti asilo costituisce solo una delle nuove sfide sistemiche, di natura eccezionale, che rivelano in modo drammatico i punti di debolezza del progetto europeo, incapace di adottare una politica coordinata e di elaborare iniziative comuni. Crescono in quasi tutti gli Stati membri il consenso verso proposte populiste e l'euroscetticismo. A fronte del rischio concreto che gli interessi nazionali prevalgano sul bene comune il Governo italiano ha proposto una articolata strategia europea per la crescita, il lavoro e la stabilità, affinché l'Europa sia parte della soluzione ai problemi che abbiamo di fronte e venga ricostituita la fiducia tra i cittadini e tra gli Stati membri.

Nonostante la fragilità del contesto di riferimento, dopo tre anni consecutivi di contrazione l'economia italiana è tornata a crescere nel 2015 - dello 0,8 per cento in termini reali, 1,5 nominali. Ne hanno beneficiato l'occupazione - in sensibile incremento - e il tasso di disoccupazione, che si è ridotto in misura rilevante; il miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro si è associato al buon andamento dei consumi delle famiglie.

I dati positivi di produzione industriale registrati nei primi mesi del 2016 lasciano prefigurare una nuova accelerazione del prodotto nei prossimi trimestri. In linea con tali andamenti il DEF prevede per il 2016 un incremento del PIL pari all'1,2 per cento; nello scenario programmatico l'accelerazione della crescita proseguirebbe nel 2017 e nel 2018, anche beneficiando di una politica di bilancio orientata al sostegno dell'attività economica e dell'occupazione.

Gli investimenti: politiche di sostegno e di contesto

Se nel 2015 la ripresa dell'economia italiana è stata in prevalenza sospinta dalle esportazioni e dai consumi, nel 2016 sarà necessario tenere conto dell'insoddisfacente crescita del commercio mondiale; anche per sostenere la crescita del prodotto si rendono necessari ulteriori miglioramenti di competitività e l'accelerazione degli investimenti, la componente della domanda che maggiormente ha subito l'impatto della grande crisi.

Nel 2015 gli investimenti fissi hanno ripreso ad aumentare, anche nella componente degli investimenti pubblici. Si tratta di un altro importante segnale di inversione di tendenza dopo anni di contrazione, durante i quali è risultato evidente quanto sia stato relativamente facile ridurre gli investimenti pubblici e quanto sia difficile riavviarli in tempi brevi.

Per stimolare un'accelerazione degli investimenti privati e pubblici la legge di stabilità 2016 ha messo in campo risorse significative, cui si associa la richiesta di utilizzo della clausola per gli investimenti pubblici prevista dalle regole di bilancio dell'Unione Europea. Particolare rilevanza hanno l'intervento sugli ammortamenti a fronte di investimenti effettuati nel 2016 e il credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno nel quadriennio 2016-19. A queste risorse il Governo affianca misure in grado di migliorare ulteriormente il 'clima d'investimento' in Italia, segnatamente nelle aree degli strumenti di finanziamento, dell'efficienza della P.A. e della giustizia civile, della coesione territoriale.

A fronte delle difficoltà di finanziamento delle piccole e medie imprese e delle start-up il Governo ha messo in campo una molteplicità di strumenti, rivolti anche al supporto dell'innovazione tecnologica, della spesa in ricerca e sviluppo e della crescita dimensionale delle aziende. Nuove misure sono state introdotte per semplificare l'accesso al credito, incoraggiare la capitalizzazione e la quotazione in borsa delle imprese, la valorizzazione dei brevetti e delle altre opere dell'ingegno.

Numerosi interventi normativi, in fase di attuazione, hanno inoltre reso l'assetto del sistema bancario italiano più moderno e competitivo: la riforma delle banche popolari, del credito cooperativo e delle fondazioni bancarie, la riforma delle procedure di insolvenza e di recupero dei crediti, l'introduzione di un sistema di garanzie pubbliche per la dismissione e cartolarizzazione dei crediti in sofferenza delle banche, l'accelerazione dei tempi di deducibilità fiscale delle perdite su crediti. Si tratta di un sistema bancario che resta solido, benché l'elevata consistenza delle sofferenze renda necessario accrescerne la resilienza. Il Governo ritiene che la strategia di rafforzamento del sistema creditizio debba basarsi anche su ulteriori interventi in materia di giustizia civile, che favoriscano la dismissione dei crediti in sofferenza da parte delle banche.

Per agevolare le decisioni di investimento delle imprese la giustizia italiana deve divenire più equa ed efficiente, uniformandosi agli standard europei. A tal fine negli ultimi due anni si è proceduto alla introduzione del processo telematico e di incentivi fiscali alla negoziazione assistita e all'arbitrato, alla ridefinizione e razionalizzazione della geografia dei tribunali, all'allargamento della sfera di applicazione degli accordi stragiudiziali. Sono state inoltre avviate le riforme del processo civile e della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza - con l'obiettivo di aumentare le opportunità di risanamento delle crisi aziendali, limitandone i danni al tessuto economico circostante. Si perseguono obiettivi di

snellimento e semplificazione della macchina giudiziaria, la cui transizione mira a una gestione manageriale dei procedimenti.

Perché il ‘clima d’investimento’ in Italia migliori sensibilmente è anche indispensabile conseguire una maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione, che deve essere in grado di rendere servizi di qualità a cittadini e imprese; sono state in tal senso approvate le norme riguardanti la semplificazione e l’accelerazione dei provvedimenti amministrativi, il codice dell’amministrazione digitale, la trasparenza negli appalti pubblici, la riorganizzazione delle forze di polizia e delle autorità portuali, dei servizi pubblici locali, delle società partecipate da parte delle amministrazioni centrali e locali, delle Camere di Commercio. Ulteriori interventi riguarderanno la lotta alla corruzione, la riforma della dirigenza pubblica, la disciplina del lavoro dipendente nella P.A., la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio e degli enti pubblici non economici. Il programma di riforma della P.A. si affiancherà all’attuazione dell’Agenda per la Semplificazione.

Le politiche nazionali - comuni a tutte le regioni - vanno rafforzate laddove persistano ritardi nella formazione del capitale umano, nella produttività e nelle infrastrutture, supportandole anche con opportuni stimoli macroeconomici, quali quelli contenuti nella legge di stabilità 2016. Con l’obiettivo di contribuire alla riduzione degli squilibri territoriali il Masterplan per il Mezzogiorno mira a sviluppare filiere produttive muovendo dai centri di maggiore vitalità del tessuto economico meridionale, accrescendone la dotazione di capacità imprenditoriali e di competenze lavorative.

La realizzazione dei progetti promossi dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS, al cuore del cosiddetto “Piano Juncker”) sta già offrendo un contributo al rilancio degli investimenti privati: in base agli ultimi dati si registrano ventinove iniziative tra accordi di finanziamento e progetti infrastrutturali, per 1,7 miliardi di risorse. Considerando l’effetto della leva finanziaria potranno essere attivati investimenti pari a circa 12 miliardi.

Una politica di bilancio attenta alla crescita e alla sostenibilità delle finanze pubbliche

L’andamento della finanza pubblica è soggetto ad alcuni vincoli, primo fra tutti l’esigenza di ridurre il debito pubblico in percentuale del PIL.

Nel 2015 il rapporto debito/PIL si è sostanzialmente stabilizzato; per il 2016 si prevede una discesa dal 132,7 al 132,4 per cento; per il 2019 si prevede un valore pari al 124,3 per cento. L’inversione della dinamica del debito è un obiettivo strategico del Governo. Dopo aver raggiunto nel 2015 l’obiettivo prefissato di riduzione dell’indebitamento netto al 2,6 per cento del PIL, nel 2016 il disavanzo scenderà ulteriormente al 2,3 per cento. Negli anni successivi spazio di bilancio addizionale verrà generato da maggiori entrate e risparmi di spesa - realizzati mediante un ampliamento del processo di revisione della spesa.

L'effetto congiunto di queste misure assicurerà la riduzione dell'indebitamento netto all'1,8 per cento del PIL nel 2017.

L'azione di consolidamento delle finanze pubbliche beneficia dell'attuazione del programma di privatizzazioni di aziende e proprietà immobiliari dello Stato, uno strumento fondamentale per modernizzare le società partecipate e contribuire alla revisione della spesa.

È una politica di bilancio in linea con quella adottata negli ultimi due anni, che incide sulla composizione delle entrate e delle spese in maniera favorevole alla crescita, al tempo stesso attenta alla disciplina di bilancio e al rispetto delle regole europee. Basti ricordare che negli anni della crisi finanziaria l'Italia risulta il paese che ha mantenuto l'avanzo primario corretto per il ciclo sui valori in media più elevati dell'area dell'euro; è stata tra i pochi paesi ad aver conseguito un saldo primario positivo, a fronte della gran parte dei paesi membri dell'Eurozona che hanno visto deteriorare la loro posizione nel periodo considerato.

Il Governo ritiene inopportuno e controproducente adottare una intonazione più restrittiva di politica di bilancio in considerazione di diversi fattori: i) i concreti rischi di deflazione e stagnazione, riconducibili al contesto internazionale; ii) l'insufficiente coordinamento delle politiche fiscali nell'Eurozona, che complessivamente esprime una politica di bilancio inadeguata se tenuto conto della evidente carenza di domanda aggregata; iii) gli effetti perversi di manovre eccessivamente restrittive, che potrebbero finire per peggiorare, anziché migliorare, il percorso di aggiustamento del rapporto debito/PIL.

L'Italia ha accumulato negli anni un debito elevato, la cui gestione è divenuta più difficile con la perdita di prodotto causata dalla recessione e per via delle spinte deflazionistiche. Ciò malgrado la politica di bilancio può favorire la crescita ancorando le aspettative di imprese e famiglie a una prospettiva credibile di riduzione del rapporto debito/PIL e migliorando la composizione dell'intervento pubblico. In merito al primo obiettivo, va ricordato che nel corso dell'ultimo biennio la politica di bilancio ha conseguito gli obiettivi indicati senza interventi correttivi in corso d'anno e senza aumenti del prelievo sul lavoro, sulle imprese e sui consumi, bensì conseguendo nel periodo una diminuzione della pressione fiscale di 0,8 punti percentuali. In merito al secondo obiettivo, il processo di revisione della spesa verrà reso più efficace dalla riforma del processo di formazione del bilancio dello Stato. Tale innovazione contribuirà al superamento della logica emergenziale che ha contraddistinto la politica di bilancio e la politica economica tutta negli ultimi anni; accrescerà la responsabilizzazione dei titolari delle decisioni di spesa, al tempo stesso agevolando un esame dell'intera struttura del bilancio, anziché dei soli cambiamenti attuati con la legge di stabilità.

Anche le riforme istituzionali che il Parlamento ha approvato sono funzionali a una politica economica orientata al medio e lungo termine. La riforma della legge elettorale, il superamento del bicameralismo e la revisione dell'allocazione delle competenze tra centro e periferia assicureranno una governance politica più stabile ed efficace. Si tratta di un insieme di riforme cruciali, che permetterà di superare alcuni limiti storici del nostro Paese e che è reso ancor più rilevante dalla crescente fragilità che la lunga crisi economica sta immettendo nei sistemi politico-istituzionali di diversi paesi europei. Davanti a una prospettiva di incertezza e debolezza che si va diffondendo nel panorama globale, queste riforme restituiranno all'Italia la capacità di competere e confrontarsi con le principali economie del mondo.

Pier Carlo Padoan
Ministro dell'Economia e delle Finanze