

**NOTA DI AGGIORNAMENTO AL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015
E LA RELAZIONE AL PARLAMENTO 2015**

Sintesi dei contenuti

25 Settembre 2015

A cura di Maurizio Coresi

INDICE

1. Introduzione	<i>pag. 3</i>
2. Il quadro macroeconomico	<i>pag. 4</i>
3. Il quadro di finanza pubblica	<i>pag. 9</i>
4. La Relazione al Parlamento	<i>pag. 11</i>
4.1 I presupposti della richiesta di flessibilità	
4.2 Le linee guida della legge di stabilità	
4.3 Il piano di rientro	
ALLEGATO 1 - Sintesi delle fasi del "Ciclo di programmazione economica e finanziaria"	<i>pag. 14</i>
ALLEGATO 2 - L'obiettivo di medio termine	<i>pag. 15</i>
ALLEGATO 3 - La regola del debito	<i>pag. 16</i>

1. Introduzione

Con la **Nota di aggiornamento** il Governo:

- **aggiorna le previsioni economiche e di finanza pubblica** contenute nel documento di economia e finanza (DEF) presentato nel mese di aprile, in relazione alla maggiore stabilità e affidabilità delle informazioni disponibili sull'andamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica;
- **aggiorna gli obiettivi programmatici**, in considerazione delle raccomandazioni approvate dal Consiglio dell'Unione europea sull'Aggiornamento del Patto di stabilità, o la loro articolazione, anche sulla base delle intese raggiunte con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- stabilisce, in linea di massima, i contenuti del Patto di stabilità interno, con le relative sanzioni da applicare, e del Patto di convergenza.
- **fissa, tramite apposita risoluzione parlamentare, gli obiettivi di saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale che costituiscono il fondamento della manovra di bilancio.**

Insieme alla Nota di aggiornamento al DEF 2015, il Governo ha trasmesso alle Camere la "**Relazione al parlamento**", redatta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con la quale:

- **illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo (MTO)**, già autorizzato con la Relazione al Parlamento 2014, contenuto nel DEF 2015, e confermato dalla relazione al Parlamento del 9 giugno 2015;
- **conferma l'impegno a ridurre il disavanzo e lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche** in rapporto al PIL nel 2016 e negli anni seguenti;
- **descrive i presupposti dell'intervento, le linee generali e i contenuti della legge di stabilità 2015** e dei suoi effetti sulla finanza pubblica;
- **descrive il nuovo Piano di rientro** verso il pareggio di bilancio in termini strutturali.

I due documenti, da sottoporre al vaglio dell'Unione europea a seguito dell'approvazione delle risoluzioni parlamentari, **illustrano, pertanto, la situazione macroeconomica e finanziaria che si è venuta a determinare nel corso dell'anno e le azioni che il Governo intende intraprendere nella prossima legge di stabilità per favorire la crescita economica del Paese**, nel rispetto degli obiettivi

comunitari di stabilità della finanza pubblica e del raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali.

A tal fine, il Governo prefigura l'intenzione di abbinare alla disciplina di bilancio e alla riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL, una riduzione del carico fiscale sull'economia e 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, poi, nel 2017 con un taglio dell'imposizione sugli utili d'impresa, per allineare l'Italia agli standard europei. 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.

Per quanto riguarda gli investimenti, si prevedono 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.

A copertura parziale di tali interventi saranno previsti risparmi di spesa e interventi finalizzati ad aumentare l'efficienza del settore pubblico.

Accanto a questi, si prevede **l'utilizzo dello spazio ricavato con i "margini di flessibilità 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. **Un ulteriore margine di manovra è legato all'emergenza immigrazione**, qualora questa opzione fosse adottata a livello europeo.

Tutto lo spazio reso 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.

2. Il quadro macroeconomico

Nell'insieme, il quadro internazionale sottostante la Nota di aggiornamento è leggermente meno favorevole rispetto a quella del DEF di aprile scorso. Dal contesto internazionale giungono infatti indicazioni contrastanti che inducono comunque ad un moderato ottimismo, date le prospettive di crescita delle economie dei Paesi maggiormente industrializzati e dell'evoluzione positiva dell'economia statunitense.

Tutte le grandi aree economiche, pur con diversi ritmi, sembrano avere superato gli effetti della grande crisi degli ultimi anni, mentre l'area europea rimane indietro, con ritmi di crescita molto deboli.

Nel complesso, nell'anno in corso la dinamica del commercio mondiale è stata inferiore alle attese e le prospettive di breve termine non prefigurano una imminente accelerazione. Dopo due trimestri consecutivi negativi, i dati più recenti mostrano a giugno una ripresa del commercio mondiale di beni in volume del 2,0 per cento congiunturale.

Nell'anno in corso, **il PIL degli Usa sta registrando una buona crescita** (+ 3,3 per cento nel secondo trimestre del 2015) e nel complesso l'economia statunitense sembra essere avviata verso il sesto anno consecutivo di crescita, rafforzata da un basso tasso di disoccupazione (+ 5,1 per cento in agosto) e da un tasso di inflazione dello 0,2 per cento nel mese di luglio.

In Asia, **il Giappone ha registrato** dopo tre trimestri di crescita consecutiva, **una caduta del PIL nel secondo trimestre 2015**, dovuta per lo più ad una contrazione dell'export e alla caduta dei consumi privati.

La Cina, sta registrando un rallentamento della crescita economica rispetto ai ritmi degli anni precedenti. L'economia cinese ha mostrato una variazione congiunturale del PIL dell'1,7 per cento nel secondo trimestre; la produzione industriale è scesa in luglio al 6,0 per cento tendenziale (6,8 per cento in giugno) e in agosto il settore manifatturiero ha registrato il valore più basso da oltre sei anni.

I Paesi emergenti, nel complesso, continuano a contribuire in modo significativo alla crescita dell'economia internazionale, nonostante la fase di rallentamento registrata da alcuni di essi.

La situazione che si registra nel contesto internazionale, si riflette sull'andamento dell'area dell'Euro, che allo stato attuale presenta performance positive anche se inferiori alle attese.

La variazione del PIL dell'area euro è dello 0,4 per cento nel secondo trimestre, dopo un primo trimestre che ha registrato una crescita dello 0,5 per cento. Da recenti stime della BCE, l'area euro è prevista in crescita del 1,4 per cento nel 2015, dell'1,7 per cento nel 2016 e dell'1,8 per cento nel 2017. Al raggiungimento dei risultati nell'anno in corso hanno contribuito una serie di fattori comuni a diversi Paesi membri: la crescita dei consumi privati, delle esportazioni nette e in particolare degli investimenti; il basso tasso di inflazione e l'aumento della produzione industriale. La BCE, per sostenere la crescita in atto, ha recentemente disposto l'innalzamento al 33% della soglia di emissione applicabile per gli acquisiti di attività del settore pubblico e stabilito che gli acquisti mensili di attività per 60 miliardi di euro proseguiranno fino alla fine del settembre 2016. Sul fronte Commissione europea, al contrario, gli interventi di sostegno all'economia, pur in parte già decisi, tardano ad essere avviati e rimangono ancora subordinati al rispetto dei vincoli di bilancio da parte dei Paesi membri.

Nel contesto dell'Area euro, l'Italia presenta un andamento positivo del PIL per l'anno in corso (+0,4% nel primo trimestre e +0,3% nel secondo trimestre), al quale dovrebbe fare seguito una crescita ancora più decisa nel periodo 2016-2018. E' un anno di svolta, soprattutto se si tiene conto che la riduzione del PIL subita dall'Italia è stata, nel periodo 2008-2014, superiore a quella verificatasi durante la grande depressione del 1929 e con effetti superiori a quelli registrati nelle altre economie più avanzate (v. Tabella n.1).

Tabella n. 1 - Prodotto interno lordo - Confronti internazionali

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ITALIA	-1,0	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	-0,4
FRANCIA	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3	0,4
GERMANIA	1,1	-5,6	4,1	3,6	0,4	0,1	1,6
SPAGNA	1,1	-3,6	0,0	-0,6	-2,1	-1,2	1,4
UK	-0,3	-4,3	1,9	1,6	0,7	1,7	2,6
USA	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,3	2,2	2,4
GIAPPONE	-1,0	-5,5	4,7	-0,5	1,8	1,6	0,0

Nota: * Dati OCSE per il 2015

La situazione macroeconomica è suffragata, poi, dal positivo andamento del mercato del lavoro, dove si registra un deciso incremento dei contratti di lavoro a tempo indeterminato e una riduzione del tasso di occupazione.

Dal punto di vista tecnico, la Nota di aggiornamento evidenzia che **il quadro macroeconomico tendenziale e quello programmatico non si discostano di molto tra loro.**

Il 2015 dovrebbe chiudersi con una variazione tendenziale positiva del PIL, pari a +0.9 punti percentuali e sulla base del mix di interventi che il Governo ha già varato e che si appresta a varare a partire dalla prossima legge di stabilità, le nuove stime evidenziano una crescita programmata del PIL **nel periodo 2016-2017 pari a 1,6 punti percentuali annui, di 1,5 punti percentuali nel 2018 e di 1,3 punti percentuali nel 2019.**

Tabella n. 2 - Quadro macroeconomico programmatico

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIL	-0,4	0,9	1,6	1,6	1,5	1,3
IMPORT	1,8	5,3	4,3	4,3	4,3	3,9
EXPORT	2,6	4,1	3,9	4,2	3,9	3,7
CONSUMI PRIVATI	0,3	0,8	1,5	1,7	1,5	1,3
SPESA 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

I fattori che stanno maggiormente influenzando l'andamento del PIL nell'anno in corso sono la crescita degli investimenti (1,2 per cento), la ripresa dei consumi privati (+0,8 per cento) e il significativo apporto delle esportazioni nette (4,1 per cento).

Per l'anno 2016 e per quelli successivi, il Governo prevede **una decisa ripresa della domanda interna, che stante l'andamento di scorte ed export, dovrebbe garantire alla nostra economia un trend di crescita medio del 1,5 per cento nel periodo 2016-2019.**

Tabella n. 3 - Variazione di consumi, scorte ed esportazioni nette nel periodo 2015-2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DOMANDA INT.	-0,6	0,6	1,5	1,5	1,4	1,2
SCORTE	-0,1	0,4	0,1	-0,1	0,0	0,0
EXPORT NETTE	0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0

Le previsioni di ripresa interna dipendono in buona parte dalle misure già adottate e in via di adozione. La Nota di aggiornamento al DEF 2014, nella parte II (pag. 23 e seguenti) del documento e la Relazione al Parlamento, illustrano in sintesi gli interventi **che verranno inseriti nella Legge di stabilità, fra cui:**

- la disattivazione delle clausole di salvaguardia;
- le misure con effetti espansivi;
- la riduzione del carico fiscale per imprese e famiglie;
- la revisione della spesa e degli sgravi fiscali;

La combinazione di questi interventi porta ad un impatto positivo sulla crescita rispetto alla previsione tendenziale. In primo luogo si produce uno stimolo ai consumi privati legato all'aumento dei redditi disponibili reali delle famiglie; questo impulso genera effetti moltiplicativi sul PIL. In secondo luogo, nel corso del tempo la riduzione della pressione fiscale dà luogo ad effetti positivi sul lato dell'offerta dell'economia inducendo un aumento permanente del livello del PIL.

Tabella n. 4 - Impatto delle misure programmate sulla crescita del PIL nel periodo 2015-2018

IMPATTO NUOVE MISURE SULLA CRESCITA DEL PIL				
	2016	2017	2018	2019
PIL TENDENZIALE	1,3	1,3	1,3	1,2
DISATTIVAZIONE CLAUSOLE SALVAGUARDIA	0,2	0,4	0,4	0,2
MISURE CON EFFETTI ESPANSIVI	0,1	0,1	0,0	0,0
RIDUZIONE CARICO FISCALE FAMIGLIE E IMPRESE	0,1	0,1	0,1	0,0
REVISIONE DELLA SPESA E DEGLI SGRAVI FISCALI	-0,1	-0,2	-0,1	0,0
COPERTURE FINANZIARIE	0,0	-0,1	-0,2	-0,1
PIL PROGRAMMATICO	1,6	1,6	1,5	1,3

A tali interventi si affiancano poi:

- le riforme di profilo istituzionale ed amministrativo in via di approvazione;
- una serie di interventi già adottati o in via di adozione, illustrati nella parte IV della Nota adottati, in risposta alle 6 raccomandazioni UE (V. Tabella n. 5);

Tabella n. 5 - Gli interventi richiesti dalle Raccomandazioni UE

RACCOMANDAZIONE	CONTENUTO
CSR.1.	<p>Conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo a medio termine pari ad almeno lo 0,25% del PIL nel 2015 e allo 0,1% del PIL nel 2016, adottando le necessarie misure strutturali sia nel 2015 che nel 2016, tenuto conto dello scostamento consentito per l'attuazione di importanti riforme strutturali;</p> <p>attuare in modo rapido e accurato il programma di privatizzazioni e ricorrere alle entrate straordinarie per compiere ulteriori progressi al fine di assicurare un percorso adeguato di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL;</p> <p>attuare la legge delega di riforma fiscale entro settembre 2015, con particolare riguardo alla revisione delle agevolazioni fiscali e dei valori catastali e alle misure per migliorare il rispetto della normativa tributaria.</p>
CSR.2.	<p>Adottare il previsto piano strategico nazionale della portualità e della logistica, in particolare per contribuire alla promozione del trasporto intermodale mediante migliori collegamenti;</p> <p>Assicurare la piena operatività dell'Agenzia per la coesione territoriale in modo da determinare un sensibile miglioramento della gestione dei fondi dell'UE.</p>
CSR 3.	<p>Adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la Pubblica Amministrazione;</p> <p>Riformare l'istituto della prescrizione entro la metà del 2015;</p> <p>fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti.</p>
CSR 4.	<p>Introdurre entro la fine del 2015 misure vincolanti per risolvere le debolezze che permangono nel governo societario delle banche</p> <p>Dare attuazione alla riforma concordata delle fondazioni</p> <p>Adottare provvedimenti per accelerare la riduzione generalizzata dei crediti deteriorati.</p>
CSR 5.	<p>Adottare i decreti legislativi riguardanti il ricorso alla cassa integrazione guadagni, la revisione degli strumenti contrattuali, l'equilibrio tra attività professionale e vita privata e il rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro;</p> <p>Istituire, di concerto con le parti sociali e in conformità alle pratiche nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello;</p> <p>nell'ambito degli sforzi per ovviare alla disoccupazione giovanile, adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante</p>
CSR 6.	<p>Attuare l'Agenda per la semplificazione 2015-2017, al fine di snellire gli oneri amministrativi e normativi;</p> <p>Adottare misure finalizzate a favorire la concorrenza in tutti i settori contemplati dalla legge per la concorrenza e intervenire in modo deciso sulla rimozione degli ostacoli che ancora permangono; Garantire la rettifica, entro la fine del 2015, dei contratti di servizi pubblici locali che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti 'in-house'.</p>

3. Il quadro di finanza pubblica

La sezione della nota di aggiornamento al DEF 2015 dedicata al quadro di finanza pubblica mette in evidenza la situazione dei conti pubblici del nostro Paese.

Rispetto alle previsioni del DEF di aprile, tutti i saldi di finanza pubblica presentano variazioni in diminuzione e quindi un andamento leggermente meno favorevole. Tuttavia, le correzioni apportate evidenziano una situazione dei conti pubblici ancora sostenibile e, comunque, di pieno rispetto dei vincoli di bilancio comunitari.

Il nuovo quadro programmatico degli andamenti di finanza pubblica, per il periodo che va dal 2015 al 2019, mostra un andamento decrescente del deficit e della spesa per interessi ed un ritorno alla crescita dell'avanzo primario, a dimostrazione della tenuta di tutti i principali indicatori di finanza pubblica.

Fra i dati maggiormente significativi, si segnala l'andamento dell'indebitamento netto strutturale che, sebbene in peggioramento rispetto alle previsioni del DEF (si indicava un percorso di raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2017), mostra per i prossimi anni un andamento decrescente con il raggiungimento del pareggio a partire dal 2018.

Tabella n. 6 - Il nuovo quadro programmatico degli andamenti di finanza pubblica

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
INDEBIT. NETTO	-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
IND. NETTO STRUTTURALE	-0,7	-0,3	-0,7	-0,3	0,0	0,0

Fra gli altri dati, si sottolinea l'andamento del saldo primario e quello della spesa per interessi. In particolare:

- **il saldo primario** dopo una fase di contrazione registrata nel corso degli esercizi 2013 e 2014, **riprende a crescere dall' 1,7 per cento del 2015 al 4,3 per cento nel 2019. Tale dato sta a significare che la spesa è prevista sotto controllo**, anche in ragione delle misure adottate, in particolare nei confronti delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali;
- **la spesa per interessi**, nel quadriennio di riferimento, **è prevista diminuire progressivamente dal 4,3 per cento del 2015 al 4 per cento nel 2019**, rimanendo entro limiti fisiologici e confermando la ritrovata fiducia dei mercati internazionali sulla solvibilità dei titoli del nostro debito pubblico.

I dati sulle entrate, limitatamente a quelli tendenziali a legislazione vigente, mostrano un andamento stabile nel periodo di riferimento. In particolare, le entrate finali, a legislazione vigente, sono previste passare dal 48,2 per cento nel 2015 al picco del 48,7 per cento nel 2017 per poi tornare al 48,2 per cento nel 2019, mentre le entrate tributarie sono previste passare dal 30,4 per cento nel 2015 al 30,9 per cento nel 2019.

La pressione fiscale, al netto del bonus fiscale e delle clausole, dovrebbe ridursi passando dal 43,1 per cento nel 2015 al 41,9 per cento nel 2019.

Le spese, limitatamente ai dati tendenziali, evidenziano un andamento in progressiva diminuzione in rapporto al PIL per tutto il periodo che va dal 2015 al 2019. In particolare, la spesa corrente è prevista diminuire dal 46,9 per cento del 2015 al 44,1 per cento nel 2019, mentre le spese finali al netto degli interessi, sono previste passare dal 46,6 per cento nel 2015 al 43,2 per cento nel 2019.

Il rapporto debito pubblico/Pil è il dato di finanza pubblica su cui concentrare maggiore attenzione. Rispetto ai dati del DEF di aprile si registra un lieve peggioramento del debito pubblico. Nel 2015, la Nota di aggiornamento prevede una crescita del rapporto debito/PIL (al lordo dei sostegni e dei debiti della PA) con il raggiungimento del picco massimo del 132,8 per cento. A partire dal 2016, è prevista una fase di inversione di tendenza, con una progressiva diminuzione del rapporto fino al raggiungimento del 117,4 per cento nel 2018. I dati al netto dei sostegni e dei debiti della PA confermano tale andamento.

Tabella n. 6 - Andamenti del debito pubblico

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DEBITO PUBBLICO (AL LORDO SOSTEGNI e DEBITI PA)	132,1	132,8	131,4	127,9	123,7	119,8
DEBITO PUBBLICO (AL LORDO SOSTEGNI)	128,4	129,3	127,9	124,6	120,5	116,6
DEBITO PUBBLICO (AL NETTO SOSTEGNI E DEBITI PA)	126,2	126,8	125,5	122,3	118,3	114,6

Anche se il percorso di riduzione del rapporto debito/PIL è previsto sostenuto (circa 13 punti percentuali in meno nel periodo 2015-2019), la dimensione dello stesso rimane molto elevato. Tale situazione, anche in relazione alle regole comunitarie di rientro del debito, rappresenta un macigno che frena l'azione di sviluppo del Paese, in ragione del fatto che nei prossimi anni, dovranno essere accantonate risorse sia per provvedere alla spesa per interessi sui titoli del debito sovrano sia per il rispetto della regola del debito.

4. La Relazione al Parlamento

Sulla base dei risultati conseguiti in corso di anno e delle nuove stime macroeconomiche e di finanza pubblica riportate nella Nota di aggiornamento al DEF, il Governo ha ritenuto necessario predisporre la "**Relazione al Parlamento**".

Tale documento aggiorna il cosiddetto " Piano di rientro" verso l'obiettivo di medio periodo (MTO) - ossia il percorso previsto per il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali contenuto nel DEF 2015 e conferma l'intenzione del Governo 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 tenere maggiormente conto del ciclo economico nei singoli Stati membri - il Governo intende utilizzare pienamente i suddetti margini di flessibilità e deviare temporaneamente dal percorso verso l'MTO. Ciò per 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 utilizzati anche gli spazi correlati all'emergenza immigrazione che, come noto, da tempo pone l'Italia di fronte a sfide anche economiche e sociali.

4.1 I presupposti per la richiesta di deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'MTO

La richiesta di deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento verso l'MTO è riconducibile:

- a) all'esigenza di rispondere con interventi in favore della crescita agli effetti della forte recessione registrata nel periodo 2011-2014 e all'esigenza di procedere all'implementazione delle iniziative in grado di incidere nel medio periodo sul potenziale di crescita dell'economia e di migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche;**
- b) all'esigenza di tener conto dei costi sostenuti a fronte dell'emergenza immigrazione.**

La deviazione avviene, secondo il Governo, nel rispetto dei regolamenti dell'UE e della normativa nazionale, e **la richiesta di utilizzo dei margini di flessibilità è stata formulata sul presupposto che in mancanza di interventi per la crescita si potrebbe determinare un impatto negativo sull'andamento economico in atto.**

La richiesta di posticipo del conseguimento del pareggio strutturale, fondata su questi presupposti, sarebbe pertanto in linea con le regole comunitarie e non configurerebbe una violazione dei regolamenti europei e della normativa nazionale.

4.2 Le linee guida della legge di stabilità

A fine di dare attuazione alle misure di sostegno alla crescita, il Governo prevede di utilizzare:

a) **lo spazio disponibile in termini di indebitamento netto** (utilizzo del margine di flessibilità).

A tal fine, nel 2016, è previsto un aumento dell'indebitamento netto fino al 2,2 per cento del PIL anziché dell'1,8 per cento prospettato nel DEF 2015. Tale valore potrebbe salire fino al 2,4 per cento in caso di riconoscimento in sede europea un margine di flessibilità a compensazione delle spese straordinarie sostenute per il fenomeno dell'immigrazione. L'indebitamento netto potrà pertanto aumentare, rispetto al profilo tendenziale, fino ad un importo massimo di 17,9 miliardi nel 2016 (inclusi i 3,3 miliardi legati all'emergenza immigrazione), di 19,2 miliardi nel 2017, di 16,2 miliardi nel 2018 e di 13,9 miliardi nel 2019.

b) a tali risorse, il Governo dovrebbe aggiungerne altre **risorse derivanti dalla *spending review* e da possibili revisioni delle agevolazioni fiscali.**

Le risorse e gli spazi recuperati da tali interventi, saranno utilizzati al fine di consentire il finanziamento:

nel 2016, delle seguenti misure:

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

nel 2017, delle seguenti misure:

- **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.**

4.3 Il Piano di rientro

In conseguenza dell'utilizzo della flessibilità e della deviazione dall'obiettivo di MTO, la Relazione, prevede la ripresa del percorso verso la piena convergenza dell'OMT già a partire dal 2017 e di conseguire il pareggio di bilancio in termini strutturali nel 2018, con un avanzo primario programmatico crescente negli anni fino a raggiungere il 4,3 per cento del Pil nel 2019.

Il Governo, pertanto, facendo richiamo alle clausole di flessibilità previste dalle regole europee, sposta al 2018 il percorso di avvicinamento al pareggio strutturale di bilancio, con un anno di ritardo rispetto alle previsioni dell'aprile scorso.

Su tale Relazione, il Senato è chiamato ad approvare, conformemente alla Camera dei Deputati, una deliberazione che autorizza il Governo alla revisione del Piano di rientro con una procedura che prevede il voto a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

6. Conclusioni

Nel complesso, la Nota di aggiornamento al DEF 2015 e la Relazione al Parlamento evidenziano che i saldi di finanza pubblica risultano sotto controllo e che il Paese necessita di un intervento di sostegno alla ripresa economica in atto.

A fronte di tale necessità, si è giustamente ritenuto opportuno richiedere, pur rimanendo entro i parametri e i vincoli comunitari, un rinvio temporale e un rallentamento del percorso di consolidamento dei conti pubblici e di usufruire di tutti i margini a disposizione per predisporre una manovra di stabilità basata sul rilancio economico e sul sostegno dei redditi dei cittadini.

Su tale linea, tra l'altro, si stanno muovendo anche altri Paesi membri dell'UE, in ragione della necessità di dare maggiore respiro e slancio all'economia.

Il nostro Paese ha urgente bisogno di sviluppo e di interventi e riforme finalizzate ad accrescere il tasso di competitività del nostro tessuto imprenditoriale: presupposti questi per salvaguardare e rilanciare l'occupazione, ridurre i divari sociali e territoriali che si sono venuti a creare con la crisi, e per ridare fiducia alle imprese e alle famiglie.

Di fronte a questi sforzi, spetta ora all'Unione Europea esprimersi per consentire al nostro Paese di poter usufruire dei margini di flessibilità previsti dall'ordinamento comunitario e di accelerare, per tale via, il percorso di crescita economica in atto.

ALLEGATO 1

Sintesi delle fasi del Ciclo di programmazione economica e finanziaria

Il nuovo ciclo di programmazione economica e finanziaria è stato introdotto nel nostro Paese a decorrere dall'anno 2011 a seguito della definizione a livello comunitario di nuove regole per la *governance* economica dell'Unione Europea e, in particolare, dell'introduzione del meccanismo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio e della definizione di regole per una più stretta sorveglianza in campo fiscale e macro-economico degli Stati membri della UE. Le procedure e gli strumenti del nuovo ciclo di programmazione si concentrano nei primi sei mesi dell'anno (c.d "semestre europeo"), fase nella quale nella quale sono definiti, in coordinamento con l'UE, gli obiettivi programmatici economici e finanziari del paese e le relative riforme di accompagnamento (contenuti nel DEF e nelle relative sezioni del PS e del PNR). In sintesi, la fase programmatoria prevede la presentazione alle Camere entro il 10 aprile del Documento di Economia e Finanza (DEF), che costituisce il principale strumento di programmazione economica e finanziaria. La presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile consente alle Camere di esprimersi, con propria deliberazione, sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR) contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del documento. Sulla base del PNR e del Patto di Stabilità, nel mese di giugno la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati. Entro il mese di luglio, il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e affari sociali, provvedono ad esaminare ed approvare le raccomandazioni della Commissione, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno. Al fine di tener conto delle eventuali raccomandazioni formulate dalle autorità europee, è quindi prevista la presentazione, entro il 20 settembre di ciascun anno, di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza. La Nota consente di tener conto d'informazioni e dati più dettagliati rispetto a quelli disponibili nel mese di aprile e di procedere all'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra i diversi sottosettori del conto economico della pubblica amministrazione lo Stato, nonché di recepire le raccomandazioni approvate dal Consiglio europeo nel corso del primo semestre dell'anno. Qualora sia necessario procedere a una modifica degli obiettivi di finanza pubblica, il Governo è tenuto ad inviare, entro il 10 settembre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere, da esprimere entro il 15 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi. Le linee guida sono altresì trasmesse, entro il 10 settembre, alle Camere, cui è in seguito trasmesso anche il parere espresso su di esse dalla Conferenza. Nell'insieme, con il nuovo ciclo di programmazione economica e finanziaria si dà luogo ad un processo di "condivisione" della programmazione della finanza pubblica tra Governo, Parlamento nazionale e Istituzioni dell'Unione. Attraverso l'esame del documento di economia e finanza (DEF), che è preceduto dall'analisi della crescita predisposta ad inizio anno dalla Commissione europea, le competenti Commissioni parlamentari partecipano alla " fase ascendente" della formazione delle decisioni di bilancio e il Parlamento è posto nelle condizioni di esaminare tutti i progetti, gli atti e i documenti adottati dalle Istituzioni dell'Unione europea nell'ambito del Semestre europeo e di condividere con apposite discussioni nelle singole Commissioni e di approvare, con apposita risoluzione parlamentare, la programmazione della finanza pubblica con il Governo. Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il principale documento di programmazione della politica economica nazionale. Il DEF enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

Il documento, è articolato in tre sezioni.

La *prima sezione* espone lo schema del Programma di stabilità nel quale sono contenuti: gli obiettivi e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; l'indicazione degli obiettivi programmatici per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle PA, articolati per i sottosettori della PA, ; le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità, nonché le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario. Nella *seconda sezione* sono indicate le regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche, in linea con l'esigenza, evidenziata in sede europea, di individuare forme efficaci di controllo dell'andamento della spesa pubblica, anche attraverso la fissazione di tetti di spesa. La *terza sezione* reca, infine, lo schema del Programma Nazionale di riforma (PNR) che, in coerenza con il Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità. In tale ambito sono indicati: lo stato di avanzamento delle riforme avviate; gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione. La Nota di aggiornamento al DEF è il documento che viene presentato nel mese di Settembre e che aggiorna le previsioni macroeconomiche e finanziarie e gli obiettivi programmatici del DEF, anche in relazione alle raccomandazioni pervenute dal Consiglio europeo. La Nota di aggiornamento indica gli eventuali *disegni di legge collegati* alla manovra di finanza pubblica, da presentarsi alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno e contiene in allegato: una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti; il Programma delle infrastrutture strategiche; un documento relativo allo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra; un documento recante l'esposizione delle risorse del bilancio dello Stato destinate alle singole regioni; il rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica e sullo stato di attuazione delle norme finalizzate all'armonizzazione delle regole contabili degli enti territoriali, prevista dalla legge di attuazione del federalismo fiscale.

ALLEGATO 2

L'obiettivo di medio termine

Le modifiche arrecate ai regolamenti del Consiglio nel novembre 2011 (c.d. *six pack*) ed il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *fiscal compact*) del marzo 2012 confermano l'impianto generale del Patto di Stabilità e crescita quale strumento fondamentale per la disciplina fiscale, rafforzando e implementando le regole poste a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito. In base alle nuove regole, gli **obiettivi di saldo** devono essere **compresi in una forcella stabilita tra un deficit** (in termini strutturali) **dello 0,5 per cento del PIL** (-1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) **e il pareggio o l'attivo**. Regole specifiche sono, inoltre, previste per la riduzione del rapporto debito/PIL verso il parametro del 60 per cento. Il **percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine** si fonda su una regola di **correzione strutturale annuale di 0,5 punti** (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (*good or bad times*), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole. **Deviazioni temporanee** dalla misura dello **0,5 per cento** possono essere accettate, oltre che in presenza di **eventi eccezionali**, anche nel caso in cui un paese abbia effettuato **riforme strutturali rilevanti** (con particolare riferimento a quelle pensionistiche), con un effetto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a condizione che sia comunque mantenuto un margine adeguato rispetto alla soglia del 3 per cento e che il **deficit** ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal programma. Nell'ambito della procedura di sorveglianza, l'eventuale deviazione nel processo di avvicinamento all'obiettivo di medio termine viene valutata globalmente, facendo riferimento sia al saldo strutturale che all'andamento della spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate. In particolare, il nuovo **regolamento (UE) n. 1175/2011** prevede che ciascuno Stato membro abbia un **obiettivo a medio termine differenziato**, che può **divergere** dal requisito di un **saldo prossimo al pareggio** o in attivo, offrendo al tempo stesso un **margine di sicurezza** rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%. Gli obiettivi di bilancio a medio termine assicurano, in ogni caso, la sostenibilità delle finanze pubbliche o rapidi progressi verso la sostenibilità consentendo **margini di manovra finanziaria**, specie in relazione alla necessità di investimenti pubblici. Per gli Stati membri che hanno adottato l'euro, gli obiettivi di bilancio a medio termine sono specificati in una forcella stabilita tra il **-1% del PIL e il pareggio o l'attivo**, in termini corretti per il ciclo, **al netto delle misure temporanee e una tantum**. L'obiettivo di bilancio a medio termine è riveduto ogni tre anni e in caso di attuazione di **riforme strutturali** aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Il Consiglio e la Commissione esaminano gli obiettivi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri, valutando se: le **ipotesi economiche** sulle quali il programma è basato siano plausibili; il **percorso di avvicinamento** verso l'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato; le **misure** adottate o proposte per rispettare tale percorso di avvicinamento siano sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine nel corso del ciclo. In particolare, nel valutare il percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine il Consiglio e la Commissione, facendo riferimento al **saldo strutturale** e analizzando la spesa al netto delle **misure discrezionali in materia di entrate**, esaminano se: lo Stato interessato persegua un **miglioramento annuo adeguato** del suo **saldo di bilancio** corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee, richiesto per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine, con lo **0,5% del PIL come parametro di riferimento**; il **miglioramento annuo del saldo** di bilancio corretto per il ciclo, al netto delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee sia, per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60% del PIL o che presentano rischi considerevoli in termini di sostenibilità del debito globale, **superiore allo 0,5% del PIL**; un maggiore **sforzo di aggiustamento** sia stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole. Si tiene conto, in particolare, delle entrate straordinarie e delle minori entrate; il **percorso di crescita della spesa pubblica**, considerato unitamente all'effetto di misure adottate o programmate sul lato delle entrate, sia conforme ai requisiti seguenti: a) per gli Stati che hanno **conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL**, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate; b) per gli Stati che **non hanno ancora conseguito** l'obiettivo di bilancio a medio termine, la crescita annua della spesa non deve superare un **tasso inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita** del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. Lo scarto tra i due tassi deve essere fissato in modo da assicurare un avvicinamento adeguato all'obiettivo di bilancio a medio termine. Per i medesimi Stati le **riduzioni discrezionali delle voci delle entrate** devono essere coperte o da riduzioni della spesa o da aumenti discrezionali di altre voci delle entrate o da entrambi; il contenuto del programma di stabilità facilita il conseguimento di una convergenza reale e duratura nell'area dell'euro, un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche e gli orientamenti per le politiche occupazionali degli Stati membri e dell'Unione. Per concerne il c.d. **Fiscal compact**, l'articolo 3 del Trattato, nell'impegnare le Parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme vincolanti e a carattere permanente, preferibilmente di tipo costituzionale, e in aggiunta e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, la **regola del pareggio** (o dell'attivo) **di bilancio** prevede che la essa si consideri **rispettata se il saldo strutturale** annuo della pubblica amministrazione è **pari all'obiettivo di medio termine** specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il **limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo** ai prezzi di mercato. Il medesimo articolo 3 prevede altresì che qualora il **rapporto debito pubblico/Pil** risulti **significativamente al di sotto della soglia del 60%**, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il suddetto valore di riferimento possa **superiore allo 0,5%** ma che in ogni caso **non possa eccedere il limite dell'1% del PIL**.

ALLEGATO 3**La Regola del debito**

Per quanto concerne il parametro del debito pubblico, il Regolamento n. 1177/2011 UE, stabilisce che gli Stati il cui **debito supera il 60% del PIL** dovranno adottare misure per **ridurlo** verso in misura sufficiente e con un **ritmo adeguato**. A questo scopo, si richiede, quale parametro di riferimento, una **diminuzione** dell'eccedenza di debito al ritmo di **un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni**.

Nell'applicazione di tale parametro di riferimento si tiene conto dell'influenza della congiuntura economica sul ritmo di riduzione del debito. La valutazione dell'andamento del debito, inoltre, dovrà tener conto di alcuni **"fattori significativi"**, tra cui:

- l'evoluzione della posizione economica a medio termine, in particolare la **crescita potenziale**, compresi i diversi contributi del lavoro, dell'accumulo dei capitali e della **produttività totale dei fattori**, l'evoluzione congiunturale e la posizione in termini di **risparmi netti del settore privato**;
- l'evoluzione delle posizioni di bilancio a medio termine, in particolare lo stato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine, il livello del **saldo primario** e l'evoluzione della spesa primaria corrente e in conto capitale, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e **correzione degli squilibri macroeconomici** eccessivi;
- la dinamica e **sostenibilità a medio termine del debito**, in particolare i fattori di rischio, incluse la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato, e le eventuali **passività implicite** legate all'invecchiamento della popolazione e al debito privato, nella misura in cui possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

Si ricorda che un'analogia regola per la riduzione dell'eccedenza di debito è prevista dall'**articolo 4 del Fiscal compact**, in base al quale qualora il rapporto debito pubblico/Pil superi la soglia del 60%, le parti contraenti si impegnano a ridurlo mediamente di 1/20 all'anno, come previsto dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011, sopra illustrato.