

PROVVEDIMENTO II Documento di economia e finanza 2018

21 giugno 2018

Nella seduta del 19 giugno 2018 si è concluso l'esame parlamentare del Documento di economia e finanza 2018 (DEF 2018), con l'approvazione da parte di ciascuna Camera di una risoluzione (di analogo contenuto). Il Documento di Economia e Finanza (DEF) costituisce il principale strumento di programmazione della politica economica del Governo.

La funzione del Documento di Economia e Finanza

Il **Documento di economia e finanza (DEF)** costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**, che traccia, in una prospettiva di medio-lungo termine, gli impegni, sul piano del consolidamento delle finanze pubbliche, e gli indirizzi, sul versante delle diverse politiche pubbliche, adottati dall'Italia per il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita europeo e per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo, occupazione, riduzione del rapporto debito-PIL e per gli altri obiettivi programmatici prefigurati dal Governo per l'anno in corso e per il triennio successivo.

Il DEF, che si articola in **tre sezioni** ([Programma di stabilità, Analisi e Tendenze della Finanza pubblica](#), [Programma Nazionale di riforma](#)) e si inquadra al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE - il [Semestre europeo](#) - viene trasmesso alle Camere entro il **10 aprile** affinché esse si esprimano su tali obiettivi e sulle conseguenti strategie di politica economica contenute nel Documento. Dopo il passaggio parlamentare, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma vanno inviati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il **30 aprile**.

Per il **DEF 2018** non si è potuto tuttavia tener conto di tali date, atteso che, in relazione alla circostanza che al momento della presentazione del Documento non era ancora intervenuta la costituzione del nuovo governo nella attuale legislatura, il DEF medesimo è stato **trasmesso in data successiva** a quella prevista. Per la medesima ragione, inoltre, il DEF all'esame, in quanto presentato dal governo Gentiloni, allora in carica per gli affari correnti, **non reca il nuovo quadro programmatico**. Esso **si limita** pertanto all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per l'Italia ed al **quadro** di finanza pubblica **tendenziale** che ne consegue, tenendo conto della legge di bilancio 2018, rinviando alle valutazioni del prossimo Esecutivo l'eventuale elaborazione di un quadro programmatico.

Dossier

[Documento di economia e finanza 2018](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-10459/documento-economia-e-finanza-2018.html>

Il quadro macroeconomico

Il DEF 2018 espone l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno 2017 e le previsioni tendenziali per l'anno in corso e per il periodo 2019-2021, che riflettono i segnali di rafforzamento della **ripresa** dell'economia italiana. Ripresa sospinta dalla favorevole congiuntura mondiale, per la quale il 2017 ha registrato una crescita (3,8 per cento) superiore alle attese, destinata a protrarsi anche nel biennio 2018-2019. In tale contesto il **Pil** italiano espone per il **2017** un **incremento dell'1,5** per cento, in accelerazione rispetto alla crescita di circa l'1 per cento registrata in ciascuno dei due anni precedenti. Sul **risultato** positivo **del 2017** ha inciso l'andamento della **domanda interna**, che ha contribuito positivamente alla crescita del PIL per 1,5 punti percentuali (1,3 al lordo della variazione delle scorte), e della **domanda estera**

netta, che è tornata a fornire un apporto positivo (0,2 punti percentuali). Con riguardo ad alcune delle principali componenti, nel 2017 i consumi privati hanno continuato a crescere a tassi analoghi a quelli del 2016 (1,4 per cento), sospinti dal permanere di condizioni di accesso al credito favorevoli, ed è proseguita l'espansione degli investimenti (3,8 per cento), trainata ancora dal forte contributo della componente dei mezzi di trasporto (+35,5 per cento); gli investimenti in macchinari hanno invece rallentato il ritmo di crescita rispetto al 2016 (2,0 per cento dal 3,2 per cento). Rimane modesta la crescita degli investimenti nel settore delle costruzioni, di poco sopra l'1 per cento, allo stesso livello registrato nel 2016. Per quanto concerne il commercio con l'estero, la dinamica delle esportazioni si è rivelata più vivace del previsto (+5,4%), ed anche le importazioni hanno mostrato una dinamica sostenuta, (5,3%). Quanto infine al **mercato del lavoro**, i dati per il 2017 confermano la prosecuzione della tendenza favorevole: la crescita degli occupati secondo il dato di contabilità nazionale è stata dell'1,1 per cento e il tasso di disoccupazione si è ridotto di 0,5 punti percentuali rispetto al 2016, scendendo all'11,2 per cento.

Quanto alle **previsioni** macroeconomiche per il **2018 e gli anni successivi**, come prima detto il DEF ne espone unicamente lo **scenario tendenziale**, vale a dire quello che incorpora gli effetti sull'economia delle azioni di politica economica, delle riforme e della politica fiscale (tra cui l'aumento dell'Iva e di altre imposte indirette nel 2019 e, in minor misura, nel 2020) messe in atto precedentemente alla presentazione del Documento stesso.

Il quadro previsivo esposto nel DEF conferma la fase di ripresa dell'economia italiana, che dopo essersi intensificata nel corso dell'anno precedente è continuata nel primo trimestre di quest'anno, con prospettive economiche che per il 2018 e per i prossimi tre anni rimangono positive. Tenendo anche conto dei rischi al ribasso che caratterizzano lo scenario internazionale il Documento stima una crescita del **PIL nel 2018 all'1,5** per cento, invariata rispetto ai valori indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2017 dello scorso settembre. Negli anni successivi, il DEF prevede che il tasso di **crescita** reale si posizioni all'**1,4 per cento nel 2019 e all'1,3 per cento nel 2020**, sia in ragione di una maggiore cautela nella valutazione dei rischi geopolitici di medio termine (che si sono più chiaramente evidenziati negli ultimi mesi), sia per effetto dell'aumento previsto delle imposte indirette, derivante dalle c.d. clausole di salvaguardia. Per il **2021**, infine, il tasso di crescita del PIL è stimato pari all'**1,2** per cento.

Si segnala che sulle base di quanto prevede la [legge n. 243 del 2012](#), in coerenza con le regole europee, le previsioni macroeconomiche del DEF sono state sottoposte alla verifica dell'**Ufficio parlamentare di Bilancio**, che [ha validato il quadro previsionale](#) con propria nota del 5 aprile 2018.

Il quadro di finanza pubblica

Come si è sopra anticipato, il DEF 2018, presentato da un governo in carica per gli affari correnti, reca il solo **quadro tendenziale di finanza pubblica**, vale a dire riferito all'evoluzione dei dati finanziari sulla base della legislazione vigente. Esso espone un **indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche del **2017** pari al **2,3** per cento, in miglioramento di 0,2 punti percentuali rispetto al dato 2016 (2,5 per cento) ed in continuazione del **percorso discendente** avviato nel 2015, quando rispetto al 2014 si era registrato un livello di deficit pari allo 3 per cento. Il dato 2017 è lievemente superiore al 2,1 previsto nella Nota di aggiornamento dello scorso settembre, a causa dell'impatto determinato su tale saldo dall'intervento di **risanamento del settore bancario** operato a seguito [decreto-legge n.99 del 2017](#). Per gli **anni successivi** il quadro previsionale colloca l'indebitamento all'1,6 per cento di Pil nel 2018, allo 0,8 nel 2019 ed infine in pareggio nel 2020, fino a pervenire ad una posizione di avanzo dello 0,2 per cento nel 2021.

Tale quadro, si è rammentato, incorpora i previsti aumenti dell'Iva e delle accise previste dalle c.d. clausole di salvaguardia, da cui deriverebbe un maggior gettito pari a 12,5 miliardi nel 2019 e di 6,7 miliardi nel 2020 (rispettivamente 0,7 e 0,4 punti di Pil). Quanto all'**avanzo primario** – vale a dire il saldo entrate-spese al netto degli interessi -, risultato nel **2017** pari all'**1,5** per cento di Pil, si prevede che salirà all' **1,9** per cento nel **2018**, per poi giungere al 3,7 per cento al termine del periodo di previsione. La **spesa per interessi**, già diminuita di 0,2 punti percentuali nel 2017 rispetto all'anno precedente (3,8 per cento a fronte del 4 per cento nel 2016) scenderà nel 2018 fino al 3,5 per cento, mantenendosi poi su tale cifra fino al 2021, nonostante il previsto aumento dei rendimenti sui titoli di Stato.

Con riguardo al **debito pubblico**, il quadro tendenziale pone il rapporto debito/PIL per il **2018 al 130,8** per cento, in discesa **dal 131,8 del 2017**. Il livello del debito rispetto al PIL calerebbe poi più rapidamente nei prossimi tre anni, sia in relazione al consistente aumento dell'avanzo primario, sopra indicato, sia a seguito di una crescita più sostenuta del PIL nominale (vale a dire considerando anche l'andamento dell'inflazione) fino a raggiungere il 122,0 per cento nel 2021.

Nel quadro di finanza pubblica contenuto dal DEF risulta infine **confermato** il raggiungimento del **pareggio di bilancio di strutturale** – vale a dire l'obiettivo di medio termine ([OMT](#)) per l'Italia – nel **2020**, secondo quanto già previsto nella Nota di aggiornamento 2017. Si prevede infatti che il saldo strutturale, che è stato pari a -1,1 per cento di Pil nel 2017, diminuirebbe rapidamente nel triennio successivo, sino a collocarsi in territorio positivo (+0,1 per cento) a fine 2020.

Il programma nazionale di riforme (PNR)

La terza Sezione del DEF 2018 reca il **Programma Nazionale di riforma (PNR)** che, in stretta relazione con quanto previsto nel Programma di Stabilità, definisce gli interventi da adottare per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delle finanze pubbliche, in coerenza con gli indirizzi formulati dalle istituzioni europee nell'ambito del [semestre Europeo](#).

Si ricorda in proposito che nella riunione dell'11 luglio 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato le raccomandazioni specifiche per paese, chiudendo così il ciclo annuale del Semestre medesimo. Per quanto riguarda [l'Italia, si tratta di quattro raccomandazioni](#), riguardanti gli aggiustamenti di bilancio e la fiscalità (I), la giustizia, la pubblica amministrazione e la concorrenza (II), i crediti deteriorati e il settore bancario (III), il mercato del lavoro e la spesa sociale (IV). Una valutazione sui progressi compiuti nell'attuazione delle stesse è contenuto nel documento di lavoro sei servizi della Commissione europea costituito dalla [Relazione per paese relativa all'Italia 2018](#) (cd. *Country report*).

Per quanto riguarda il contenuto del Programma nazionale di riforma, in **materia fiscale** si segnala, in primo luogo, il previsto aumento, a legislazione vigente, delle **aliquote IVA** a gennaio 2019 e a gennaio 2020, quest'ultimo accompagnato da un rialzo delle accise sui carburanti. Al riguardo il DEF rileva che, come è già avvenuto in passato, le clausole di salvaguardia che contengono l'aumento dell'IVA potranno essere sostituite da misure alternative con futuri interventi legislativi, anche al fine di evitare una minore crescita del PIL in termini reali e un rialzo dell'inflazione che si determinerebbe con il predetto aumento. Il DEF ricorda, quindi, le numerose misure adottate per ridurre il carico fiscale e rivedere il sistema in un'ottica di **semplificazione e avvicinamento ai contribuenti**, nonché le misure di **contrasto all'evasione fiscale** e per il miglioramento della *tax compliance*, ponendo l'attenzione in particolare sul perfezionamento della dichiarazione dei redditi precompilata, sulla rottamazione delle cartelle e sulle misure contenute nella legge di bilancio 2018 (tra cui la cd. *web tax*).

Anche nel DEF 2018 la **revisione della spesa** continua a costituire uno strumento importante di risanamento dei conti pubblici e di stimolo alla crescita. Al riguardo si ricordano le modifiche apportate alla legge di contabilità nel 2016 che hanno inserito la *spending review* all'interno delle ordinarie procedure di bilancio, coinvolgendo tutti i Ministeri nel conseguimento di puntuali obiettivi annui di riduzione delle spese.

Il DEF rileva che nel corso del 2017 non sono stati registrati introiti da **privatizzazioni**, mentre si prevedono proventi pari allo 0,3 per cento annuo del PIL nel periodo 2018-2020. Prosegue invece il piano di dismissione e valorizzazione del **patrimonio immobiliare**, con entrate stimate per il triennio 2018-2020 di 690 milioni per il 2018, 730 milioni per il 2019 e 670 milioni per il 2020.

Per quanto concerne il **settore bancario e creditizio**, con riferimento ai crediti deteriorati ed alle sofferenze bancarie (*non performing loans – NPLs*) il DEF rileva che il flusso di nuovi prestiti deteriorati ha raggiunto nel quarto trimestre del 2017 un valore al di sotto dei livelli registrati prima della crisi, pari al 2,1 per cento del totale. Nel complesso, alla fine del 2017 l'incidenza dei crediti deteriorati sul totale dei finanziamenti erogati dalle banche classificate come significative ai fini della vigilanza della BCE è scesa a fine anno (dal 17,6 per cento) al 14,5 per cento al lordo delle rettifiche di valore e (dal 9,4 per cento) al 7,3 per cento al netto. Tale riduzione deriva, secondo il Governo, sia dal miglioramento delle condizioni macroeconomiche che dagli effetti di alcuni interventi normativi (tra cui la riforma della disciplina delle esecuzioni immobiliari).

Il DEF richiama, poi, gli effetti positivi che potranno generarsi dall'attuazione della delega legislativa in materia di **crisi di impresa e insolvenza**.

Gli obiettivi e le misure in materia di **investimenti pubblici, infrastrutture e trasporti** sono riportati in una specifica sezione del PNR e nell'allegato al DEF denominato "Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica". A tale riguardo viene richiamata la riforma degli appalti pubblici e delle concessioni e, in particolare, la nuova disciplina delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, basata sull'adozione di due strumenti di pianificazione e programmazione, il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e il documento pluriennale di pianificazione (DPP).

Il DEF evidenzia, quindi, la leva degli stanziamenti pubblici apprestati nel 2017 per sostenere la ripresa nei

territori colpiti dal sisma o da eventi legati al dissesto idrogeologico.

In relazione agli **investimenti degli enti locali**, il DEF richiama il patto di solidarietà nazionale "verticale" volto a favorire le spese di investimento (da realizzare attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito) e, in particolare, le risorse stanziare con la legge di bilancio per il 2018 per ampliare ulteriormente gli spazi finanziari concessi agli enti locali, pari a 900 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

In materia di **trasporti** il DEF richiama la necessità di esercitare (entro agosto 2018) la delega legislativa conferita dalla legge annuale per la concorrenza per la riforma del trasporto pubblico non di linea, segnala che è in corso di approvazione il Contratto di Programma RFI 2017-2021 e, infine, ricorda che nell'ambito della strategia Connettere l'Italia rientra anche il nuovo Piano straordinario della mobilità turistica 2017-2022, il quale disegna un modello basato sulle Porte di Accesso del turismo in Italia (porti, aeroporti e stazioni ferroviarie), dando grande rilevanza anche all'infrastruttura digitale.

Con riferimento al **sostegno alle imprese** e alle politiche per la **competitività**, il DEF ricorda le misure (in buona parte integrative del Piano Industria 4.0 avviato con la legge di bilancio 2017) adottate con la legge di bilancio 2018 e il cd. "Decreto fiscale" ([D.L. n. 148/2017](#)), relative in particolare al rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, della cd. Nuova Sabatini (DL n.69/2013), del Piano straordinario per la *Made in Italy* e del *voucher* per l'internalizzazione, nonché gli incentivi fiscali per le spese di formazione del personale e per favorire la quotazione in borsa delle PMI. Da segnalare, inoltre, l'adozione della legge annuale sulla concorrenza ([legge n. 124 del 4 agosto 2017](#)), a conclusione di un lungo *iter* procedurale avviatosi a giugno 2015.

In materia di **coesione territoriale** il DEF dà conto dei positivi risultati ottenuti nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 (ciclo conclusosi con il pieno assorbimento delle risorse cofinanziate) e dello stato di attuazione della programmazione 2014-2020. Su quest'ultima, per quanto concerne l'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali (51 in totale) cofinanziati dal FESR e dal FSE, il DEF evidenzia, in particolare, che al 31 dicembre 2017 si è registrata una percentuale di costo dei progetti attivati sulle risorse programmate pari al 38,4% (in linea con la media europea), corrispondenti a 19,9 miliardi.

Per quanto riguarda il **sistema giudiziario** il DEF sottolinea che nel 2017 si conferma il trend positivo di diminuzione dei procedimenti civili pendenti, passati dai circa 3,8 milioni di fine 2016 ai circa 3,6 milioni del 2017 (-4,5%), mentre per la giustizia penale si rileva una diminuzione nel 2017 del numero di procedimenti penali pendenti pari allo 0,5% rispetto al 2016. Il documento dà quindi conto dei provvedimenti adottati in attuazione della delega di riforma del codice penale e per la lotta alla corruzione (come la legge sul *whistleblowing*), nonché degli schemi di decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario all'esame del Parlamento per l'espressione del parere di competenza.

In relazione alla **pubblica amministrazione** il DEF ricorda che è stata completata l'attuazione delle deleghe previste dalla legge di riforma ([legge n. 124 del 2015](#)), mentre con la legge di bilancio per il 2018 sono stati determinati gli oneri complessivi a carico del bilancio dello Stato per la contrattazione collettiva nazionale nel pubblico impiego, integrando lo stanziamento già previsto a legislazione vigente di 1.650 milioni di euro a decorrere dal 2018 (che consente incrementi retributivi pari al 3,48 per cento per il 2018).

In merito alla razionalizzazione delle **società partecipate pubbliche**, il DEF ricorda che a seguito delle modifiche apportate al Testo unico del 2016 il MEF ha svolto una ricognizione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute dalle amministrazioni pubbliche (conclusasi a novembre 2017), al fine di monitorare il rispetto della nuova normativa.

In materia di **lavoro** il documento richiama gli incentivi per l'occupazione messi in campo negli ultimi anni, nonché le misure per promuovere la contrattazione di secondo livello.

Per quanto concerne le **politiche sociali**, il DEF richiama le misure di sostegno alle famiglie e, in particolare, il Reddito di inclusione (REI), sul quale la legge di bilancio per il 2018 è intervenuta per estendere la platea dei beneficiari ed incrementare i benefici economici, attraverso un maggiore impegno finanziario di 300 milioni nel 2018, di 700 nel 2019 e di 900 milioni nel 2020; inoltre, è stata data piena attuazione alla riforma del terzo settore, con l'adozione dei decreti legislativi previsti.

In materia di **educazione** il DEF richiama, in particolare, le norme intese a rafforzare il collegamento fra scuola e mondo del lavoro, la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, la progressiva istituzione del Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai 6 anni, nonché i risultati raggiunti nel contrasto della dispersione scolastica e nell'attuazione del **Piano nazionale scuola digitale**. Sul versante della **ricerca**, ove si registra ancora un livello di investimenti distante dagli obiettivi europei, il DEF richiama, in particolare, l'adozione del bando per progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN), che prevede un impegno complessivo di circa 390 milioni, e le norme per il reclutamento, la stabilizzazione e il rientro in Italia dei ricercatori.

Le risoluzioni parlamentari

Nella [seduta del 19 giugno 2018](#), la Camera ha approvato la risoluzione n. [6-00002](#) .

La risoluzione **impegna il Governo**:

- a presentare al Consiglio ed alla Commissione europea un aggiornamento del Programma di stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, sulla base del programma di Governo presentato al Parlamento per la fiducia. Andranno a tal fine individuati gli interventi prioritari necessari per dare attuazione alle linee programmatiche e sottoporre i nuovi indirizzi all'approvazione parlamentare, prima di presentare l'aggiornamento del Programma di stabilità e del PNR alle istituzioni europee;
- ad assumere tutte le iniziative per favorire il disinnesco delle clausole di salvaguardia inerenti all'aumento delle aliquote IVA e delle accise;
- ad individuare le misure da adottare nel 2018 nel rispetto dei saldi di bilancio ed a riconsiderare in tempi brevi il quadro di finanza pubblica nel rispetto degli impegni europei per quanto riguarda i saldi di bilancio 2019-2021.

Nella stessa giornata ([seduta del 19 giugno](#)) anche il Senato ha approvato la risoluzione sul DEF 2018, i cui contenuti sono sostanzialmente identici a quella della Camera.

Audizioni

Le Commissioni speciali della Camera dei Deputati e del Senato hanno effettuato sul DEF 2018 un ciclo di audizioni congiunte, nel corso delle quali è stata depositata la seguente documentazione:

- [ISTAT](#)
- [BANCA D'ITALIA](#)
- [UPI](#)
- [UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO](#)
- [ANCI](#)
- [CNEL](#)
- [CORTE DEI CONTI](#)
- [CGIL](#)
- [CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME](#)
- [UIL](#)
- [CONFEDILIZIA](#)
- [CONFPROFESSIONI](#)
- [ANCE](#)
- [R.ETE.IMPRESA ITALIA](#)
- [CONFINDUSTRIA](#)
- [CONFAPI](#)
- [ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE](#)
- [CISL](#)