



Presidenza del Consiglio dei Ministri
PCM_CONTE 0003911 P-4.1.3
del 10/04/2019



*Al Presidente
del Consiglio dei Ministri*



Roma, 9 aprile 2019

Gentile Presidente,

Le trasmetto il Documento di Economia e Finanza 2019, predisposto ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Il Documento di Economia e Finanza, unitamente agli allegati, viene inviato per mezzo dell'annesso supporto elettronico.

Con le più vive cordialità,

Roberto Fico

On.le Dott. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Prot. 4465

Roma, **16 APR 2019**

Giustiziale Presidente,

a completamento di quanto già trasmesso dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2019, mi premuro inviare l'Allegato sugli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) al Documento di Economia e Finanza 2019, predisposto ai sensi dell'articolo 10, comma 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Allego, altresì, gli *errata corrige* al predetto Documento di Economia e Finanza 2019.

On.le Dott. Roberto FICO
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il Documento di Economia e Finanza 2019, il primo del nuovo Governo, ripercorre i risultati conseguiti in dieci intensi mesi di attività e traccia le linee guida della politica di bilancio e di riforma che si intende attuare nel prossimo triennio. Il Governo ha pienamente realizzato il programma iniziale di riforma economica e sociale descritto a inizio autunno nella Nota di aggiornamento del DEF 2018. Ciò è avvenuto in un contesto economico internazionale ed europeo che si è fatto progressivamente più difficile e in presenza di periodi di tensione nel mercato dei titoli di Stato. Il Governo ha fronteggiato la situazione modificando il programma di bilancio per raggiungere alla fine dello scorso anno un accordo con la Commissione Europea che non ha precluso la realizzazione dei propri obiettivi di riforma e inclusione sociale.

Seppur in un contesto economico congiunturale profondamente cambiato e più complesso, con questo documento il Governo conferma gli obiettivi fondamentali della sua azione: ridurre progressivamente il gap di crescita con la media europea che ha caratterizzato l'economia italiana soprattutto nell'ultimo decennio e, al tempo stesso, il rapporto debito/PIL. A tal fine, la strategia dell'Esecutivo ribadisce il ruolo degli investimenti pubblici come fattore fondamentale di crescita, innovazione, infrastrutturazione sociale e aumento di competitività del sistema produttivo; l'azione di riforma fiscale in attuazione progressiva di un sistema di flat tax come componente importante di un modello di crescita più bilanciato; il sostegno alle imprese impegnate nell'innovazione tecnologica e il rafforzamento contestuale della rete di protezione e inclusione sociale.

La difficile situazione economica che abbiamo oggi di fronte si caratterizza per una caduta dell'attività manifatturiera che ha particolarmente colpito la Germania e l'Italia a causa sia della loro specializzazione produttiva sia della spiccata propensione all'esportazione. Le relazioni internazionali sono profondamente mutate negli ultimi due anni e l'andamento del commercio mondiale ne ha risentito in misura crescente. A ciò si sono aggiunti il rallentamento di alcune grandi economie emergenti, il deprezzamento dei rispettivi tassi di cambio, il protrarsi della incertezza sulla Brexit e i cambiamenti regolatori e tecnologici che hanno interessato l'industria dell'auto. Queste tendenze si sono risolte in un marcato rallentamento della crescita europea, cui si è associato il permanere di condizioni di bassa inflazione. Tali condizioni risultano più sfavorevoli per i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi di inizio decennio, quali l'Italia.

In tale contesto, la performance del nostro paese mostra che l'occupazione e il valore aggiunto dei servizi hanno tenuto, ma ciò non è stato sufficiente ad assicurare un adeguato ritmo di crescita del Prodotto Interno Lordo. Il 2018 si è

chiuso con un incremento del PIL reale dello 0,9 per cento, su cui ha pesato la dinamica sfavorevole della seconda metà dell'anno che ha determinato anche un effetto di trascinamento lievemente negativo sul 2019. Come conseguenza delle mutate condizioni interne ed esterne, la proiezione di crescita tendenziale per quest'anno è stata rivista al ribasso, passando dall'1,0 per cento della previsione di fine anno allo 0,1 per cento del presente documento.

Il superamento di questa fase di bassa crescita nominale della nostra economia dipende dall'evoluzione dell'economia internazionale e dall'efficacia delle politiche di rilancio, sia macroeconomiche sia di riforma strutturale, che stiamo mettendo in campo.

È inoltre necessario un cambiamento a livello europeo per passare a un modello di crescita che, senza pregiudicare la competitività dei Paesi dell'Unione, si basi maggiormente sulla promozione della domanda interna. Gli altissimi surplus commerciali di alcuni paesi europei rappresentano squilibri macroeconomici che sono fonte di eccessiva esposizione a shock esterni all'Unione, soprattutto in una fase storica in cui a livello globale si assiste a un possibile cambio di approccio rispetto al commercio internazionale e al multilateralismo. Pertanto, a livello europeo il Governo promuoverà una rivisitazione dell'approccio di politica economica, dalle regole di bilancio alla politica industriale, commerciale, degli investimenti e dell'innovazione.

L'attuale fase di debolezza ciclica dell'economia rende necessario sostenere l'attività economica e in particolare gli investimenti pubblici e privati, che, pur in ripresa, nel 2018 sono risultati pari al 18 per cento del PIL, a fronte di livelli superiori al 20 per cento negli anni antecedenti la crisi.

Il Governo ha approntato due pacchetti di misure di sostegno agli investimenti. Il primo, il decreto-legge "Crescita", si concentra su misure di stimolo all'accumulazione di capitale e alla realizzazione di investimenti. Tra le altre misure si reintroduce, il super-ammortamento, rimodulato in modo da favorire le piccole e medie imprese, si sostituisce la mini-IRES con la riduzione delle aliquote delle imposte dirette sui redditi riconducibili agli utili trattenuti nell'impresa e si semplificano le procedure di fruizione dell'agevolazione patent box. Le misure di sostegno agli investimenti privati sono accompagnate da un aumento delle risorse di bilancio per gli investimenti degli enti territoriali. Risorse che si sommano agli effetti positivi attesi in termini di maggiori investimenti attribuibili alle misure di sblocco degli avanzi introdotte con la Legge di bilancio per il 2019.

Il secondo provvedimento, il decreto-legge "Sblocca cantieri", punta a invigorire la ripresa del settore delle costruzioni, snellendo la legislazione vigente in materia di aggiudicazione dei contratti, appalti integrati, subappalti, norme sulla progettazione, partenariato pubblico-privato e procedure di approvazione di varianti di progetto. Gli investimenti in costruzioni sono aumentati lo scorso anno

PREMESSA

del 2,6 per cento e il numero dei permessi di costruzione è notevolmente salito. Il miglioramento del quadro di regolamentazione derivante dall'intervento legislativo, unitamente all'impegno del Governo ad aumentare le risorse per gli investimenti pubblici e agli incentivi per la ristrutturazione degli immobili, anche in chiave antisismica, dovrebbero pertanto creare le condizioni per una vera ripresa di un settore che resta cruciale per l'occupazione e l'andamento generale dell'economia.

Questi interventi hanno un impatto neutrale sulla finanza pubblica, a testimonianza dell'attenzione del Governo alla disciplina di bilancio. Nell'accordo di fine anno con la Commissione Europea, il Governo aveva indicato una previsione di indebitamento netto per il 2019 pari al 2 per cento del PIL. La Legge di Bilancio contiene una clausola che, in caso di deviazione dall'obiettivo di indebitamento netto, prevede il blocco di due miliardi di spesa pubblica. Sulla base delle nuove previsioni pubblicate in questo documento, tale scenario appare ora probabile. Il Governo attuerà pertanto tale riduzione di spesa.

Per effetto dell'attivazione della riduzione di spesa prevista dalla legislazione vigente (che, quindi, non costituisce una 'manovra' aggiuntiva), il deficit di quest'anno è stimato al 2,4 per cento del PIL. In termini strutturali, ovvero al netto dell'andamento ciclico e delle misure temporanee, questo risultato darebbe luogo a una variazione dell'indebitamento di solo -0,1 punti percentuali. Tenendo conto della flessibilità concordata con la Commissione in relazione a spese straordinarie per il contrasto dei rischi idrogeologici e interventi straordinari sulle infrastrutture, nonché del livello negativo dell'output gap, il risultato di quest'anno rientrerebbe nei limiti del Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Per gli anni successivi, il Programma di Stabilità traccia un sentiero di finanza pubblica che riduce gradualmente il deficit della PA fino all'1,5 per cento nel 2022, con una diminuzione di 0,3 punti percentuali all'anno che determina un miglioramento quasi equivalente del saldo strutturale. Secondo le nuove proiezioni ufficiali, il deficit strutturale scenderebbe dall'1,5 per cento del PIL di quest'anno allo 0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale. Gli obiettivi programmatici tracciati nel Programma sono in linea con il dettato del PSC pur puntando a miglioramenti del saldo strutturale più contenuti in confronto a un'interpretazione letterale delle regole, come impongono le condizioni ancora difficili in cui versa la nostra economia e il recente indebolimento ciclico.

L'andamento previsto dell'inflazione e del deflatore del PIL per l'anno in corso e il prossimo triennio rimane improntato a una forte moderazione, rendendo più complesso il conseguimento di un'elevata crescita nominale e di una marcata riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. Le nuove previsioni ufficiali

indicano per il 2019 un incremento del rapporto debito/PIL, che è già moderatamente aumentato lo scorso anno. Per i prossimi anni, il Programma di Stabilità mira a una riduzione del rapporto debito/PIL, che risulterebbe prossimo al 129 per cento nell'anno finale della previsione.

Per quanto riguarda gli obiettivi interni di politica di bilancio, lo scenario programmatico qui presentato prevede un aumento degli investimenti pubblici nel prossimo triennio, che dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 si porterebbero al 2,6 per cento del PIL nel 2022.

In linea con il Contratto di Governo, si intende inoltre continuare, nel disegno di Legge di Bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ("flat tax") e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Questo nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti in questo documento.

Il profilo delineato per l'indebitamento netto, anche alla luce degli oneri necessari al rifinanziamento delle cd politiche invariate (missioni di pace, pubblico impiego, investimenti), richiederà l'individuazione di coperture di notevole entità. La legislazione vigente in materia fiscale viene per ora confermata nell'attesa di definire le misure alternative di copertura e di riforma fiscale nel corso dei prossimi mesi, in preparazione della Legge di Bilancio 2020.

La previsione di crescita del PIL nello scenario programmatico, pur influenzata dai vincoli di bilancio, è superiore a quella dello scenario tendenziale ad eccezione nell'anno finale, attestandosi allo 0,2 per cento per il 2019 per poi aumentare allo 0,8 per cento nei tre anni successivi (rispetto a uno scenario tendenziale che sconta tassi di crescita reale dello 0,6 per cento nel 2020, 0,7 per cento nel 2021 e 0,9 per cento nel 2022). Guardando alle più recenti previsioni delle istituzioni internazionali si osserva che, pur in un quadro di rallentamento, nel 2020 la nostra economia dovrebbe ridurre il divario di crescita rispetto alla media dei paesi dell'Area Euro e alle grandi economie europee (Francia e Germania).

In generale è opportuno ribadire quanto già affermato in passato, ovvero che le previsioni ufficiali sono e devono essere di natura prudenziale, poiché finalizzate alla costruzione di un quadro attendibile e condiviso di finanza pubblica. Il Governo punta a conseguire risultati ben più significativi in materia di crescita economica all'interno di un approccio attento alla dimensione del benessere equo e sostenibile.

Le riforme sono la via maestra per migliorare il potenziale di crescita dell'economia. Il Programma Nazionale di Riforma di quest'anno, il primo presentato dal nuovo Governo, ripercorre le diverse misure e riforme già intraprese ed espone la strategia per il prossimo triennio.

PREMESSA

Il Governo ha dato la priorità all'inclusione sociale, al contrasto alla povertà, all'avvio al lavoro della popolazione inattiva e al miglioramento dell'istruzione e della formazione. Il Decreto Dignità punta a ridurre la precarietà del lavoro, disincentivando l'utilizzo eccessivo dei contratti a termine e promuovendo l'utilizzo di quelli a tempo indeterminato. Il Reddito di Cittadinanza ha la duplice finalità di contrasto alla povertà e di attivazione dei beneficiari in termini di ricerca del lavoro e di sentieri formativi.

La revisione del sistema pensionistico operata con 'Quota 100' intende consentire un accesso più agevole alla pensione, favorendo anche il ricambio generazionale e l'innovazione e la produttività di imprese e Amministrazioni pubbliche.

Il tema del lavoro continuerà ad avere un posto centrale nell'azione di politica economica del Governo dei prossimi anni, con l'obiettivo di garantire agli italiani condizioni d'impiego più dignitose e adeguate retribuzioni. Saranno oggetto di valutazione l'introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva e la previsione di trattamenti congrui per l'apprendistato nelle libere professioni. Si continuerà inoltre a lavorare per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e gli adempimenti burocratici, anche attraverso la digitalizzazione.

Lo sviluppo dell'economia richiede, accanto all'investimento in infrastrutture fisiche, anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il Governo predisporrà delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la Blockchain. Risorse significative saranno investite nella diffusione della banda larga e nello sviluppo della rete 5G. Si sono inoltre rifinanziati gli strumenti del Piano Impresa 4.0 e per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese.

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo non solo di rivitalizzare settori da tempo in crisi, ma anche di rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile. Il passaggio a standard ecologici più elevati rappresenta una vera opportunità di crescita per l'Italia, che deve essere perseguita attraverso l'incentivazione alle attività di ricerca, progettazione e produzione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale nel nostro Paese. Il Governo rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti che offrano soluzioni per produzioni più sostenibili e circolari. La green finance può fornire un importante contributo alla crescita di tali attività, e il Governo ne sosterrà lo sviluppo.

Le semplificazioni amministrative saranno parte di un più generale provvedimento di accelerazione della crescita che il Governo intende varare nei prossimi mesi, che procederà alla ricognizione, tipizzazione e riduzione dei regimi abilitativi, individuando i procedimenti di autorizzazione non indispensabili ed eliminando tutti gli oneri amministrativi superflui.

L'efficienza della giustizia rappresenta un fattore decisivo per la ripresa economica e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. In questo contesto sono stati attuati interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali, come la riforma organica delle procedure di insolvenza, cui si aggiungono le importanti risorse stanziare per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

Inoltre, l'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Il Governo intende proseguire sulla strada dell'alleggerimento del carico fiscale e della destinazione di maggiori risorse a favore delle famiglie, con particolare riguardo a quelle numerose e con componenti in condizione di disabilità. Iniziative future verteranno prioritariamente sul riordino dei sussidi per la natalità e la genitorialità, la promozione del welfare familiare aziendale, il miglioramento del sistema sanitario e delle relative infrastrutture.

Infine, tra i principali obiettivi programmatici dell'azione di Governo vi è anche il sostegno all'istruzione scolastica e universitaria e alla ricerca attraverso misure atte a finanziarne lo sviluppo, con particolare attenzione al capitale umano e infrastrutturale.

In sintesi, l'obiettivo fondamentale del programma di Governo è il ritorno a una fase di sviluppo economico contraddistinta da un miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, tale da garantire la riduzione della povertà e la garanzia dell'accesso alla formazione e al lavoro, agendo al contempo anche nell'ottica di invertire il trend demografico negativo. Sul versante della competitività, l'economia italiana sarà rafforzata dal miglioramento del contesto produttivo indotto dalla riduzione dei costi per le imprese, sia di tipo fiscale, sia più in generale inerenti il sistema burocratico.

Giovanni Tria

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Sezione I
Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO E OBIETTIVI DI POLITICA DI BILANCIO	19
I.1	Tendenze recenti e prospettive per l'economia italiana	19
I.2	Scenario macroeconomico e finanza pubblica tendenziali	21
I.3	Scenario programmatico di finanza pubblica e previsioni macroeconomiche ufficiali....	24
II.	QUADRO MACROECONOMICO	29
II.1	L'economia internazionale	29
II.2	Economia italiana.....	37
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	59
III.1	Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente	59
III.2	Percorso programmatico di finanza pubblica	66
III.3	Impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma	79
III.4	Evoluzione del rapporto debito/PIL	81
III.5	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	85
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	99
IV.1	Scenari di breve periodo	99
IV.2	Scenari di medio periodo	108
IV.3	Scenari di lungo periodo	113
V.	QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	135
V.1	Le azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni	135
VI	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	159
VI.1	Recenti sviluppi normativi in tema di riforma del bilancio dello Stato.....	159
VI.2	Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali.....	160

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Quadro macroeconomico programmatico sintetico
Tavola I.3	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Quadro macroeconomico tendenziale
Tavola II.2	Ipotesi di base
Tavola II.3a	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.3b	Prezzi
Tavola II.3c	Mercato del lavoro
Tavola II.3d	Conti settoriali
Tavola III.1	Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche
Tavola III.2	Differenze rispetto al precedente Programma di Stabilità
Tavola III.3	Saldi di cassa del settore statale e del settore pubblico
Tavola III.4	Flessibilità accordata all'Italia nel Patto di Stabilità
Tavola III.5	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.6	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.7	Scenario a politiche invariate
Tavola III.8	Deviazioni significative
Tavola III.9	Impatto finanziario delle misure nelle griglie del PNR
Tavola III.10	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.11	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.12	Rispetto della regola del debito: criterio <i>forward looking</i> e debito corretto per il ciclo
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2017
Tavola IV.2	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.3	Spesa per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.4	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti netti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.2	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti netti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2018 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti del D.L. n. 109 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.5	Effetti del D.L. n. 113 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.6	Effetti del D.L. n. 135 del 2018 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.7	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 e dei primi provvedimenti del 2019
Tavola V.8	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.8 bis	Effetti del D.L. n. 4 del 2019 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.9	Effetti della manovra di finanza pubblica 2019-2021 e dei primi provvedimenti del 2019 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore