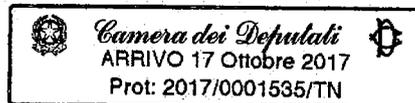




*La Ministra  
per i rapporti con il Parlamento*



DRP/I/XVII/363/17

Roma, 17 ottobre 2017

*Signore Presidente,*

trasmetto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-*bis*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2018, approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 ottobre 2017.

*Cordiali te,*

Anna Finocchiaro

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei deputati  
ROMA



*La Ministra  
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/ 17

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DRP 0010379 P-4.20.11.4

del 20/10/2017



17921849

Roma, ottobre 2017

*Signore Presidente,*

facendo seguito alla nota del 17 ottobre 2017, con la quale, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ho inviato il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2018, Le trasmetto la nuova versione del medesimo documento.

*cordialità,*

Anna Finocchiaro

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei deputati  
ROMA

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2018**

PAGINA BIANCA

## INDICE

<b>I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE</b>	<b>13</b>
La ripresa economica sta prendendo slancio, le previsioni di crescita per il 2017 sono riviste al rialzo	13
La ripresa è attesa continuare, migliorano anche le prospettive per il 2018-2020	14
La crescita del PIL nominale è attesa salire; il deflatore dovrebbe riprendere dal calo di inizio anno	16
L'inflazione dovrebbe rimanere moderata mentre i salari recuperano gradualmente	17
Guadagni significativi per l'occupazione nel 2017, la crescita è attesa continuare	18
Saldo di bilancio 2017 in linea con l'obiettivo, ulteriore miglioramento previsto per il 2018	19
La politica di bilancio per il 2018 si concentra su investimenti, competitività e coesione sociale	19
La programmazione di bilancio per il 2019-2020 mira a raggiungere un sostanziale equilibrio di bilancio	20
Il programma di privatizzazioni continuerà	21
Il rapporto debito/PIL è atteso ridursi quest'anno e, più rapidamente, negli anni 2018-2020	21
Validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio	22
Eventi eccezionali	22
Migranti	23
Prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole	25
<b>II. LE RIFORME STRUTTURALI</b>	<b>27</b>
Azioni intraprese dalla pubblicazione del programma nazionale di riforma 2017	27
<b>III. TAVOLE</b>	<b>29</b>
<b>IV. NOTE METODOLOGICHE</b>	<b>55</b>
IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati	55
Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana	55
IGEM – Italian General Equilibrium Model	56
QUEST III - Italy	56
MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana	56
IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali	58
IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali	59

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella II.1-1 Le azioni Strategiche del PNR 2017	28
Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.I)	29
Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.A)	29
Tabella III.1-3 Prezzi (1.B)	30
Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.C)	30
Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.D)	30
Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.A)	31
Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.B)	32
Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)	33
Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.A)	34
Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola della spesa (4.B)	34
Tabella III.1-11 Spesa pubblica per istruzione, sanità e interventi di politica occupazionale e del lavoro (4.C)	35
Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.A)	36
Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle amministrazioni centrali (5.B)	41
Tabella III.1-14 Sintesi delle misure in risposta alle country specific recommendations (csr) 2017 (6A)	45
Tabella III.1-15 Sintesi delle misure per il raggiungimento dei target della strategia Europa 2020 (6B)	52
Tabella III.1-16 Differenze rispetto all'ultimo programma di stabilità (7)	54
Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU	58

## INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1-1 : Crescita del PIL Reale (tassi di crescita %)	13
Figura I.1-2 : Aspettative di produzione nel manifatturiero e di giro d'affari nei servizi (saldi destagionalizzati)	14
Figura I.1-3 : CDS sulle banche italiane, scadenza a cinque anni (indice ponderato)	15
Figura I.1-4 : Deflatore del PIL e prezzi al consumo (variazioni percentuali a/a)	17
Figura I.1-5 : Occupati (valori assoluti in migliaia, dati destagionalizzati)	18
Figura I.1-6 : Indebitamento netto, avanzo primario e spesa per interessi (% del PIL)	21
Figura I.1-7 : Dinamica del rapporto debito pubblico/PIL nello scenario programmatico (variazioni % a/a e punti percentuali del PIL)	22
Figura I.1-8 : Migranti presenti nelle strutture di accoglienza. Anni 2013-2017	24

PAGINA BIANCA

## I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE

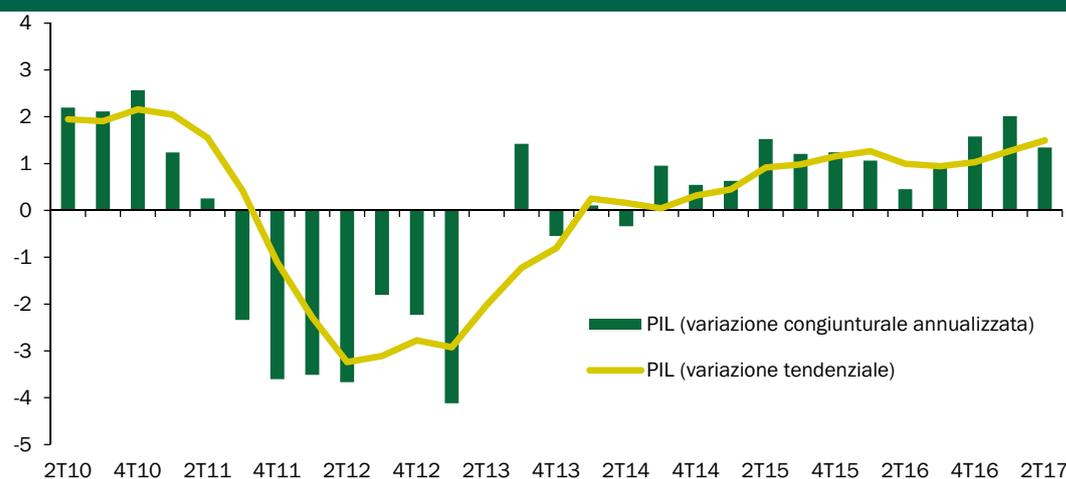
### La ripresa economica sta prendendo slancio, le previsioni di crescita per il 2017 sono riviste al rialzo

Il contesto economico è migliorato sensibilmente a partire dalla seconda metà dell'anno, rafforzando la crescita già iniziata. L'Ufficio Nazionale di Statistica ha rivisto al rialzo le stime ufficiali del PIL per il 2015 e il 2016, le quali mostrano una crescita di circa l'uno per cento in termini reali in entrambi gli anni. Inoltre, il Governo ha recentemente innalzato la previsione del PIL reale per il 2017 all'1,5 per cento, dall'1,1 per cento indicato nel Programma di Stabilità di Aprile 2017 (PS 2017)<sup>1</sup>.

Le indagini sulle imprese e i consumatori, così come la produzione industriale e altri indicatori quantitativi, suggeriscono che la crescita del PIL reale nella seconda metà dell'anno probabilmente accelererà rispetto al tasso di crescita trimestrale dello 0,4 per cento (1,7 per cento in termini annualizzati) registrato nella prima metà dell'anno. Escludendo shocks imprevedibili o importanti restrizioni nelle condizioni finanziarie, il tasso di crescita medio dell'economia potrebbe salire ulteriormente nel 2018.

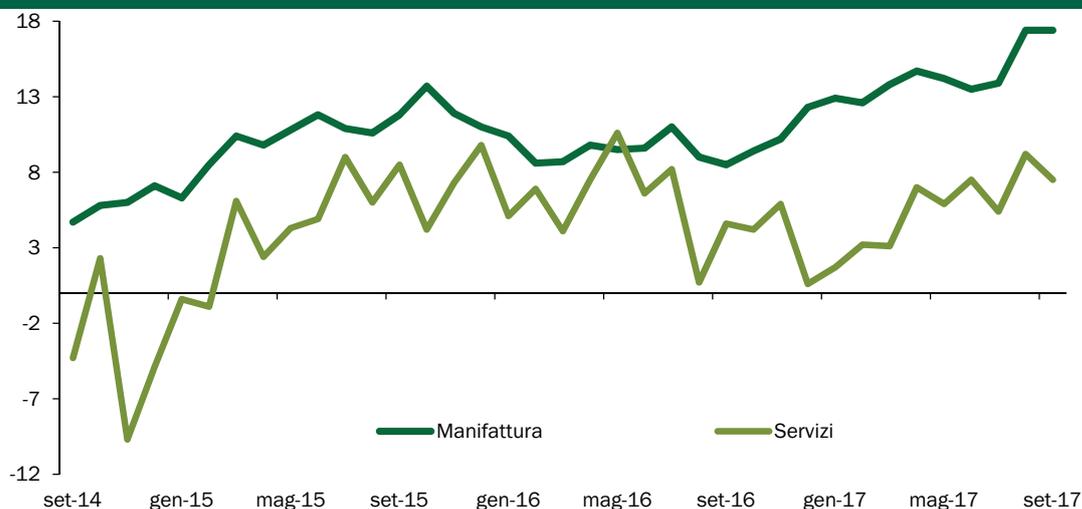
Infatti, le esportazioni hanno accelerato a partire dal secondo trimestre del 2016. L'apprezzamento del tasso di cambio dell'euro potrebbe ridurre il dinamismo a parità di altre condizioni, ma le prospettive di crescita globale sono nel frattempo ulteriormente migliorate, come evidenziato dall'impennata del clima di fiducia delle imprese manifatturiere a livello internazionale.

**FIGURA I.1-1 : CRESCITA DEL PIL REALE (TASSI DI CRESCITA %)**



Fonte: ISTAT.

<sup>1</sup> Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 23 Settembre 2017, [http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/def\\_2017/NADEF2017.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2017/NADEF2017.pdf)

**FIGURA I.1-2 : ASPETTATIVE DI PRODUZIONE NEL MANIFATTURIERO E DI GIRO D'AFFARI NEI SERVIZI (SALDI DESTAGIONALIZZATI)**

Fonte: ISTAT.

Dal lato dell'offerta, in aggiunta al ritrovato dinamismo dell'industria manifatturiera, la ripresa si sta diffondendo a tutta l'economia italiana. Dal lato della domanda, i principali indicatori suggeriscono che gli investimenti in macchinari ed attrezzature aumenteranno nella seconda metà dell'anno, mentre quelli in costruzioni continuano a recuperare.

La performance dei settori sensibili al livello dei tassi di interesse è già stata molto positiva nel 2016, dato che si è registrato un incremento del 15,9 per cento delle immatricolazioni di nuove autovetture e del 17,3 per cento delle compravendite immobiliari. La ripresa si sta ora diffondendo dai settori anticipatori del ciclo al resto dell'economia.

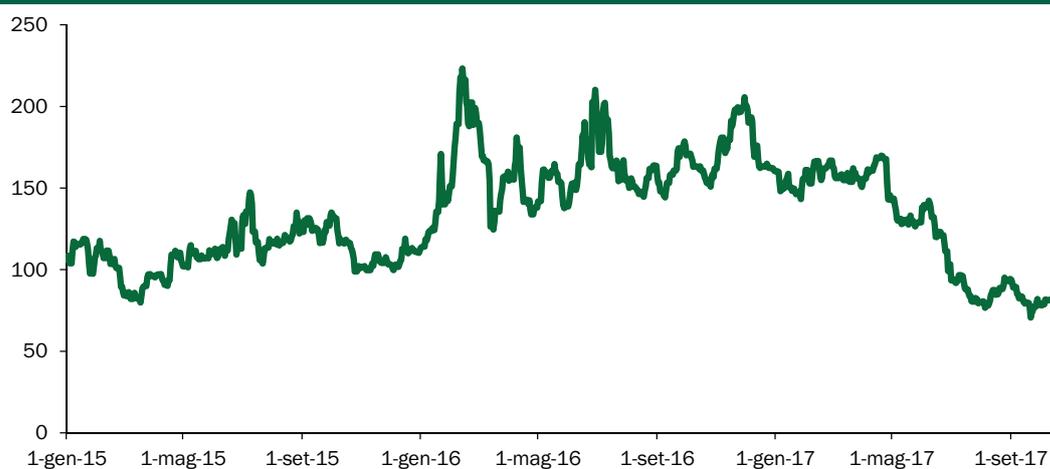
### **La ripresa è attesa continuare, migliorano anche le prospettive per il 2018-2020**

Le condizioni del sistema bancario sono notevolmente migliorate, ma considerato quanto siano recenti alcuni importanti sviluppi, i dati sul PIL attualmente disponibili non riflettono ancora del tutto tali miglioramenti. Intorno a metà anno, il Governo è intervenuto sui problemi più critici del sistema bancario, attraverso la ricapitalizzazione precauzionale del Monte dei Paschi di Siena e la liquidazione di due grandi banche regionali del Veneto. L'annuncio di questi due interventi ha favorito il miglioramento del clima di fiducia, che si è riflesso in un restringimento dei differenziali di rendimento delle obbligazioni e dei *Credit Default Swaps* (CDS) delle banche italiane.

Al contempo, l'attuazione delle riforme nel settore bancario è proseguita ad un passo spedito, con la fusione di due grandi banche popolari e la creazione di tre holding per le banche di credito cooperativo che cadranno sotto la vigilanza della BCE. L'incidenza dei crediti deteriorati è ancora elevata nel confronto con la media europea, ma si sta riducendo grazie a un minor tasso di deterioramento del credito e alle dismissioni di sofferenze recentemente annunciate.

Un sistema bancario liberato dalla cappa di incertezza e rafforzato in termini di *governance* può affrontare in modo più efficace le sfide tecnologiche e di redditività. Ciò significa anche un minor costo e un più agevole accesso al credito per l'economia. Gli ultimi dati sul settore bancario evidenziano un ritorno alla crescita dei prestiti alle famiglie e, in minor misura, alle imprese. Le indagini suggeriscono inoltre che la disponibilità di credito alle PMI è già gradualmente migliorata negli ultimi trimestri.

**FIGURA I.1-3 : CDS SULLE BANCHE ITALIANE, SCADENZA A CINQUE ANNI (INDICE PONDERATO)**



Fonte: Bloomberg.

Simulazioni effettuate con il modello econometrico del Tesoro indicano che il recente declino dei costi di finanziamento delle banche, se traslato alla clientela, potrebbe incrementare il tasso di crescita del PIL in misura pari a 0,1 punti nel 2018 e a 0,2 punti nei due anni seguenti.

Un altro fattore che induce all'ottimismo circa le prospettive di crescita future è l'effetto cumulato delle riforme strutturali intraprese negli ultimi anni, dalla Pubblica Amministrazione, al mercato del lavoro, alla finanza per la crescita, all'efficienza del fisco e della giustizia.

Il Parlamento ha recentemente approvato la Legge sulla Concorrenza, originariamente presentata dal Governo nel 2015. Per effetto della legge, gli investimenti in comparti dei servizi quali le farmacie e gli studi di consulenza legale saranno aperti a investitori di capitali. Un importante contributo alla crescita degli investimenti e della produttività sarà apportato dal Piano Nazionale Industria 4.0, recentemente esteso e rinominato *Impresa 4.0*.

Stime quantitative degli effetti delle riforme già adottate suggeriscono che, se pienamente attuate, esse potrebbero elevare il livello del PIL fino a tre punti percentuali su un orizzonte quinquennale.

Un'ulteriore spinta all'economia potrà derivare dagli investimenti pubblici. Nei primi sei mesi di quest'anno gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche sono scesi del 4,1 per cento in termini nominali rispetto allo stesso periodo del 2016. Sebbene ciò sia stato parzialmente compensato da un aumento dell'11,0 per cento dei trasferimenti in conto capitale, il Governo intensificherà i suoi sforzi per promuovere un'inversione di tendenza degli investimenti pubblici. Ciò affinché venga non solo stimolata la domanda aggregata, ma migliori anche il potenziale di crescita dell'economia attraverso maggiori spese in ricerca e sviluppo e infrastrutture più moderne, efficienti e sostenibili.

Il decreto legge n. 50 del 2017<sup>2</sup> adottato in primavera ha incrementato le risorse per la ricostruzione delle aree coinvolte dai sismi, riqualificazione urbana, trasporti, opere pubbliche, difesa del suolo e ambiente. Nello scenario a legislazione vigente, la crescita nominale degli investimenti pubblici nel 2018 è prevista al 5,1 per cento. Lo scenario programmatico di finanza pubblica descritto più oltre, tuttavia, punta a incrementare ulteriormente le risorse per gli investimenti pubblici, non solo nel 2018 ma, anche e soprattutto, nel periodo 2019-2020.

Coerentemente con questo contesto, la previsione di crescita del PIL per il periodo 2018-2020 è stata rivista rispetto al PS 2017 di Aprile. Si prevede ora che l'economia cresca dell'1,5 per cento in termini reali nel 2018 e 2019, anziché dell'1,0 per cento. La crescita prevista nell'anno finale del programma, il 2020, è ora dell'1,3 per cento, contro l'1,1 per cento del PS 2017.

La revisione al rialzo delle previsioni del PIL reale riflettono non solo l'attuale tendenza positiva dell'economia, il risanamento del settore bancario e gli altri fattori sopra menzionati, ma anche un percorso di consolidamento fiscale più graduale per i prossimi due anni, come illustrato più avanti. Sebbene la nuova previsione di crescita si collochi al di sopra del consenso dei previsori di mercato<sup>3</sup>, essa rimane una valutazione prudentiale alla luce dei rischi al rialzo ora descritti.

### **La crescita del PIL nominale è attesa salire; il deflatore dovrebbe riprendere dal calo di inizio anno**

Nonostante la sorpresa al rialzo dei dati sulla crescita reale, la crescita del PIL nominale quest'anno sarà probabilmente leggermente inferiore alle proiezioni del PS 2017. Infatti, mentre i prezzi al consumo si sono mossi fino ad oggi sostanzialmente in linea con la previsione del PS 2017, il deflatore del PIL è stato più debole del previsto, scendendo nel primo trimestre del 2017 e successivamente recuperando solo il terreno perduto nel secondo trimestre. Di conseguenza, la previsione del 2017 per il deflatore è stata dimezzata, da 1,2 a 0,6 per cento, e il PIL nominale è ora previsto crescere del 2,1 per cento contro il 2,2 per cento del PS 2017.

Il calo del deflatore del PIL è dovuto in gran parte a un forte aumento dei prezzi all'importazione a inizio d'anno, dovuto all'impennata dei prezzi delle materie prime e dei prodotti intermedi sui mercati mondiali. Il picco dei prezzi all'importazione si è tuttavia quasi completamente invertito a metà anno. Di conseguenza, la nuova previsione sconta un aumento significativo della crescita nominale in quanto il deflatore recupera, i prezzi all'importazione sono più bassi e stabili a fronte del rafforzamento del tasso di cambio dell'euro e i prezzi dell'energia sono sostanzialmente stabili.

Sull'orizzonte di previsione 2018-2020 il deflatore dovrebbe seguire un percorso relativamente vicino a quello previsto nel PS 2017 - considerato che le principali differenze sono dovute alle mutate ipotesi di politica di bilancio, in particolare per quanto riguarda le imposte indirette.

<sup>2</sup> Convertito in Legge n. 96 del 21 Giugno 2017.

<sup>3</sup> Secondo Bloomberg, le previsioni medie di consenso per la crescita del PIL reale dell'Italia sono attualmente dell'1,4 per cento nel 2017, 1,2 nel 2018 e 1,0 nel 2019. L'indagine di ottobre di *Consensus Economics* indica anch'essa una previsione media di 1,4 per cento nel 2017 e 1,2 nel 2018. Non esistono attualmente previsioni di consenso per il 2020.