



*Il Presidente
del Consiglio dei Ministri*

Presidenza del Consiglio dei Ministri
USG_GdL3 USG 0002502
del 26/04/2018



19655841



Roma, 26 APR 2018

Signor Presidente,

Le trasmetto il Documento di Economia e Finanza 2018, 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.

Im, No fertiles

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



PAGINA BIANCA

PREMESSA

Il Governo presenta il Documento di Economia e Finanza (DEF) 2018 in un momento di transizione caratterizzato dall'avvio dei lavori della XVIII legislatura.

Tenuto conto del nuovo contesto politico, il Governo non ha formulato un nuovo quadro programmatico. Il DEF 2018 si limita alla descrizione dell'evoluzione economico-finanziaria internazionale, all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche per l'Italia e al quadro di finanza pubblica tendenziale che ne consegue, alla luce degli effetti della Legge di Bilancio per il 2018. Il Parlamento trova quindi in questo Documento un quadro aggiornato della situazione economica e finanziaria quale base per la valutazione delle politiche economiche e dei programmi di riforma che il prossimo Esecutivo vorrà adottare.

Il quadro a legislazione vigente contempla l'aumento delle imposte indirette nel 2019 e, in minor misura, nel 2020. Come è già avvenuto negli anni scorsi, il rialzo dell'IVA potrà essere sostituito da misure alternative con futuri interventi legislativi. Va sottolineato che l'entità delle clausole di salvaguardia previste dalla Legge di Bilancio 2018 è inferiore a quella delle clausole incluse nella precedente Legge di Bilancio.

Il ciclo della programmazione delle finanze pubbliche potrà essere aggiornato dal prossimo Governo attraverso l'elaborazione di un quadro programmatico e, in autunno, con l'adozione degli altri strumenti di programmazione previsti dalla Legge n. 196/2009: la Nota di Aggiornamento del DEF e il Disegno di Legge di Bilancio dello Stato.

L'eredità della passata legislatura e dell'azione del Governo

L'attività legislativa potrà ripartire dai risultati conseguiti negli anni precedenti grazie anche alle misure promosse dal Governo.

Le politiche economiche adottate negli ultimi anni hanno accompagnato l'Italia nello sforzo collettivo di superare la lunga e drammatica crisi economica e finanziaria che tra il 2007 e il 2013 ha causato una caduta del PIL pari a circa 9 punti percentuali, lasciando profonde ferite nel tessuto sociale in termini di reddito disponibile, disoccupazione, disuguaglianze e sfiducia.

Lungo un percorso difficile e in salita, un sentiero stretto tra l'esigenza di interrompere l'aumento del debito pubblico (la cui incidenza sul prodotto è cresciuta di circa 29 punti percentuali tra il 2007 e il 2013) e al tempo stesso sostenere l'attività economica, l'economia italiana è riuscita a realizzare un significativo recupero in termini di crescita, occupazione, produzione industriale,

export, domanda interna, clima di fiducia; nel contempo è proseguita - graduale ma ininterrotta - l'azione di consolidamento dei conti pubblici. Si tratta di un bilancio non scontato, che non deve essere disperso negli anni a venire.

La gestione delle finanze pubbliche ha tenuto conto dell'esigenza di riduzione del disavanzo che alimenta il già elevato debito pubblico; l'indebitamento netto, pari al 3 per cento del PIL nel 2014, si è progressivamente ridotto negli anni, raggiungendo il 2,3 per cento nel 2017 (1,9 al netto degli interventi straordinari per il settore bancario e la tutela del risparmio). Parallelamente, dopo sette anni di aumenti consecutivi, il rapporto debito/PIL si è stabilizzato, registrando delle riduzioni sull'anno precedente sia nel 2015 che nel 2017.

L'attenzione rivolta al risanamento del bilancio si è affiancata a un costante sostegno alla crescita e al mercato del lavoro, nella consapevolezza che l'occupazione registra le conseguenze del ciclo economico con un ritardo significativo. Un ritardo che si può rilevare nella distanza tra il momento più grave della crisi (il 2009, quando il PIL ha fatto registrare la caduta del 5,5 per cento) e il momento in cui si è arrestata la caduta nel numero degli occupati (settembre 2013). A quattro anni dai primi segnali di ripresa economica (la modesta crescita del PIL nel 2014), registriamo un aumento del numero di occupati pari a circa un milione di unità rispetto al punto più profondo della crisi. In particolare, a febbraio 2018 il numero di lavoratori con contratto a tempo indeterminato (14,935 milioni) è vicino al livello massimo raggiunto prima della crisi (15,032 milioni nel luglio 2008).

Il rafforzamento della crescita nel 2017 e le buone prospettive per l'anno in corso consentono di nutrire una ragionevole fiducia nel proseguimento della dinamica positiva degli indicatori occupazionali. I rinnovi contrattuali e il venir meno dei vincoli sulle nuove assunzioni (turnover) nella PA, con conseguenti nuovi ingressi attesi nel settore e in particolare nelle Forze dell'ordine, contribuiranno al miglioramento delle condizioni sul mercato del lavoro.

Altri impieghi delle risorse pubbliche hanno riguardato misure di rilancio dell'occupazione e degli investimenti pubblici e privati, di riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sulle famiglie, in particolare quelle a reddito medio-basso. E misure per l'inclusione sociale: grazie all'introduzione del Reddito di Inclusione (REI), per la prima volta l'Italia si è dotata di uno strumento nazionale e strutturale di lotta alla povertà attraverso il sostegno al reddito e l'accompagnamento alla ricerca di occupazione quale strumento fondamentale dei processi inclusivi.

Gli interventi di contrasto alla crisi e a sostegno della ripresa hanno beneficiato delle complementarità offerte dalle riforme strutturali, che hanno prodotto progressi su numerosi fronti. Tra questi, l'efficienza della giustizia civile, il funzionamento del mercato del lavoro, la solidità del sistema bancario e del mercato dei capitali, la capacità competitiva delle imprese.

Il rafforzamento del sistema bancario, colpito duramente dalla crisi e da episodi di gestione inadeguata rispetto ai criteri di prudenza e correttezza, è oggi visibile da numerosi punti di vista. Il finanziamento dell'economia è da tempo in crescita. L'incidenza dei crediti deteriorati sul totale si sta rapidamente riducendo per effetto di politiche di smobilizzo delle sofferenze promosse dalle banche, che beneficiano anche degli interventi adottati dal Governo. È aumentata la redditività e la patrimonializzazione del sistema.

Il quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale

Nel 2017 la crescita del PIL è aumentata visibilmente, sospinta dalla favorevole congiuntura mondiale, dalla politica monetaria dell'Eurozona, da una politica di bilancio moderatamente espansiva e dagli interventi di riforma strutturale adottati negli ultimi anni in molti settori, quali la scuola, il mercato del lavoro, la Pubblica Amministrazione, la giustizia civile e in tema di prevenzione della corruzione. Nell'anno è proseguita la crescita dell'occupazione e la riduzione del tasso di disoccupazione. Le prospettive restano favorevoli anche per il 2018, anno in cui si prevede una crescita dell'1,5 per cento. Va tuttavia sottolineato che a livello globale sono presenti dei rischi legati a paventate politiche protezionistiche e all'apprezzamento dell'Euro. Anche se questi rischi non devono essere sottovalutati, i principali fattori di traino all'espansione economica restano validi: le imprese italiane prevedono di aumentare gli investimenti rispetto all'anno scorso e il commercio mondiale continuerà a crescere. L'andamento del PIL è previsto rallentare lievemente nei prossimi anni, in linea con le aspettative sul ciclo economico internazionale. Esso dovrebbe comunque mantenersi ben al di sopra della crescita di trend o potenziale.

Il quadro tendenziale di finanza pubblica si iscrive nel percorso che a partire dal 2014 ha assicurato una costante riduzione del rapporto deficit/PIL e la stabilizzazione di quello debito/PIL, di cui si è avviata la riduzione. L'indebitamento netto tendenziale è stimato all'1,6 per cento per il 2018; riflette un'accelerazione del processo di riduzione del deficit e un aggiustamento strutturale dello 0,1 per cento. La prosecuzione del percorso di riduzione del disavanzo negli anni successivi porterà al conseguimento di un sostanziale pareggio di bilancio nel 2020-2021 e all'accelerazione del processo di riduzione del rapporto debito/PIL, che si porterebbe al 122 per cento del PIL nel 2021. Va sottolineato che i saldi di bilancio previsti per il 2019 e il 2020 sono leggermente migliori rispetto a quanto proiettato nella Nota di Aggiornamento del DEF del settembre scorso. L'indebitamento netto scenderebbe infatti allo 0,8 per cento del PIL nel 2019 e sarebbe seguito dal pareggio di bilancio nel 2020 e da un surplus dello 0,2 per cento del PIL nel 2021.

Gli indicatori di benessere

Com'è noto, durante la passata legislatura è stato introdotto nel ciclo di programmazione economica il benessere equo e sostenibile. Il Governo ha sostenuto con convinzione questa innovazione, che vede l'Italia all'avanguardia a livello internazionale. Dopo l'esercizio sperimentale dello scorso anno, il DEF è corredato da un Allegato in cui si analizzano le tendenze recenti dei dodici indicatori di benessere selezionati dal Comitato previsto dalla riforma e si proiettano le future evoluzioni degli indicatori attualmente simulabili.

Nel complesso, si evince come la crisi abbia intaccato il benessere dei cittadini, in particolare accentuando le disuguaglianze e aggravando il fenomeno della povertà assoluta, soprattutto fra i giovani. È tuttavia già in corso un recupero dei redditi e dell'occupazione; si attenuano fenomeni di esclusione sociale quali la mancata partecipazione al mercato del lavoro e l'abbandono scolastico precoce; migliorano alcuni indicatori di efficienza del settore pubblico, quali la durata dei processi civili. Molto resta da fare, i progressi non sono uniformi, ma esiste una base su cui proseguire ed allargare lo sforzo di miglioramento del benessere, dell'equità e della sostenibilità sociale, economica ed ambientale. L'inserimento dell'analisi del benessere nei documenti programmatici è funzionale a una maggiore attenzione dei decisori politici e dell'opinione pubblica verso questi temi così rilevanti per i cittadini.

Il peso del debito pubblico, unitamente al modesto potenziale di crescita, ha esposto l'Italia alle tensioni finanziarie della crisi del debito sovrano.

In una fase congiunturale caratterizzata da una significativa accelerazione della crescita il processo di riduzione del debito può guadagnare abbrivio, così rafforzando la fiducia tra gli operatori economici domestici ed esteri.

Resta un problema complesso e di non semplice gestione, da affrontare con consapevolezza e politiche credibili e sostenibili, tenuto conto delle regole di bilancio europee.

Grazie alla riforma del processo di bilancio il consolidamento dei conti pubblici continuerà a beneficiare di una revisione della spesa pubblica sempre più selettiva e orientata alle esigenze delle famiglie e delle imprese.

L'economia italiana, uscita definitivamente dalla doppia recessione, è ora in grado di archiviare la lunga fase di ristagno della produttività, a sua volta connessa all'insufficiente contributo del capitale umano, alle ancora modeste capacità innovative, alla ridotta dimensione media aziendale, all'insufficiente disponibilità di fonti di finanziamento alternative al credito bancario, alla insufficiente efficacia della pubblica amministrazione. Fenomeni che si sono vicendevolmente rafforzati e che soltanto in seguito alle riforme adottate si stanno superando.

Più volte nei documenti di programmazione si è evidenziata la centralità degli investimenti, pubblici e privati, ai fini del rilancio della produttività e del potenziale di crescita. Se si può essere relativamente soddisfatti in merito alla ripartenza degli investimenti privati (gli investimenti fissi lordi delle società non finanziarie hanno segnato nel 2017 un aumento del 7,3 per cento), quelli pubblici continuano invece a risentire della forte riduzione degli stanziamenti in conto capitale operati negli anni più duri della crisi; per il loro pieno rilancio bisognerà continuare a insistere su più efficienti procedure di progettazione, gestione dei progetti e monitoraggio della spesa.

L'Italia è nelle condizioni per proseguire lungo il cammino dell'irrobustimento strutturale della crescita, dell'aumento dell'occupazione, della sostenibilità delle finanze pubbliche e della riduzione della pressione fiscale e miglioramento della composizione della spesa pubblica.

Pier Carlo Padoan

Ministro dell'Economia e delle Finanze

PAGINA BIANCA

Sezione I
Programma di stabilità dell'Italia

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	QUADRO COMPLESSIVO	19
II.	QUADRO MACROECONOMICO	27
II.1	L'economia internazionale	27
II.2	Economia italiana	36
	Riquadri: Impatto macroeconomico di uno shock protezionistico	47
	Gli errori di previsione sul 2017 e la revisione delle stime per il 2018 e gli anni seguenti	49
	Effetti macroeconomici delle variabili esogene internazionali	50
III.	INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO	53
III.1	Dati di consuntivo e previsioni a legislazione vigente	53
III.2	La finanza pubblica strutturale	62
III.3	Impatto finanziario delle misure del Programma Nazionale di Riforma	77
III.4	Evoluzione del rapporto debito/PIL	80
III.5	La regola del debito e gli altri fattori rilevanti	85
	Riquadri: Investimenti pubblici: andamenti recenti e prospettive	58
	La valutazione delle deviazioni significative e della regola di spesa	66
	Stima del prodotto potenziale e dell'output gap: una metodologia alternativa a quella concordata a livello europeo	69
	Spese per la clausola degli eventi eccezionali	73
IV.	SENSITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	91
IV.1	Scenari di breve periodo	91
IV.2	Scenari di medio periodo	97
IV.3	Scenari di lungo periodo	101
	Riquadri: Le tendenze di medio-lungo periodo delle spese connesse all'invecchiamento e del sistema pensionistico italiano	105
	Garanzie concesse dallo Stato	118
V.	QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE	121
V.1	Le azioni intraprese e linee di tendenza per i prossimi anni	121
V.2	La revisione della spesa	137
	Riquadri: Contrasto all'evasione fiscale	133
	Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS)	137
VI	ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE	143
VI.1	Recenti sviluppi normativi in tema di riforma del bilancio dello Stato	143
VI.2	Le regole di bilancio per le Amministrazioni locali	144

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Quadro macroeconomico tendenziale sintetico
Tavola I.2	Indicatori di finanza pubblica
Tavola II.1	Ipotesi di base
Tavola II.2A	Prospettive macroeconomiche
Tavola II.2B	Prezzi
Tavola II.2C	Mercato del lavoro
Tavola II.2d	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	Spese da escludere dalla regola di spesa
Tavola III.5	Scenario a politiche invariate
Tavola III.6	La finanza pubblica corretta per il ciclo
Tavola III.7A	Impatto finanziario delle misure nelle griglie del PNR
Tavola III.7B	Impatto finanziario della Legge di Bilancio 2018
Tavola III.8	Determinanti del debito pubblico
Tavola III.9	Debito delle Amministrazioni pubbliche per sottosettore
Tavola III.10	Rispetto della regola del debito: configurazione <i>forward looking</i>
Tavola IV.1	<i>Heat map</i> sulle variabili sottostanti ad SO per il 2017
Tavola IV.2	Sintesi degli <i>shock</i> macro-fiscali
Tavola IV.3	Sensibilità alla crescita
Tavola IV.4	Spesa pubblica per pensioni, sanità, assistenza agli anziani, istruzione e indennità di disoccupazione
Tavola IV.5	Indicatori di sostenibilità
Tavola V.1	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.2	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.3	Effetti cumulati dei principali provvedimenti varati nel 2017 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.4	Effetti della manovra di finanza pubblica 2018-2020
Tavola V.5	Effetti della manovra di finanza pubblica 2018-2020
Tavola V.6	Effetti della manovra di finanza pubblica 2018-2020 sull'indebitamento netto della PA per sottosettore
Tavola V.7	Effetti cumulati della manovra di finanza pubblica 2018-2020 sull'indebitamento netto della PA
Tavola V.8	Andamento della spesa pubblica in Italia 2001-2016
Tavola V.9	Riduzioni di spesa operate con la Legge di Bilancio 2018-2020 per amministrazione