



Documento di economia e finanza 2024 - Profili di interesse della II Commissione Giustizia

Dossier n° 99 - Schede di lettura
16 aprile 2024

Premessa

Il presente dossier fornisce una sintetica illustrazione dei contenuti del Documento di economia e finanza 2024 di precipuo interesse della **Commissione II Giustizia**.

In particolare, il documento è composto di due parti. Nella prima parte, a cura del Dipartimento Bilancio, si dà conto della **struttura e dei dati macroeconomici più significativi** riportati nel Documento di economia e finanza 2024.

Nella seconda parte, invece, si riportano sinteticamente i contenuti del **Programma nazionale di riforma** (Sezione III del Documento di economia e finanza) di competenza della Commissione II Giustizia.

I contenuti del presente dossier sono estratti del dossier generale sul Documento di economia e finanza 2024, al quale si rimanda per ogni approfondimento.

Quadro di sintesi del Documento di economia e finanza 2024

Il Documento di economia e finanza (DEF) costituisce il **principale documento di programmazione della politica economica e di bilancio**. Esso 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 (PSC).

Il DEF si colloca al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE, il cd. **Semestre europeo**.

Secondo quanto stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), il DEF è **trasmesso alle Camere** entro il **10 aprile** di ogni anno, affinché queste si esprimano sugli obiettivi e sulle strategie di politica economica in esso indicati per il triennio di riferimento.

Le **Camere** si esprimono sul DEF attraverso la votazione di **atti di indirizzo** (risoluzioni) in tempo utile per **l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea**, entro il successivo **30 aprile**, del **Programma di Stabilità** e del **Programma Nazionale di Riforma**, rispettivamente I e III Sezione del DEF.

Il DEF 2024 espone nella **Sezione I "Programma di stabilità"** l'analisi del quadro macroeconomico italiano relativo all'anno **2023** e le **previsioni tendenziali** per il **2024 e per il triennio successivo**.

Il quadro macroeconomico tendenziale presentato nel DEF 2024 è stato **validato** dall'UPB il **10 aprile 2024** (*cfr. il box in fondo al capitolo*).

Riguardo al quadro programmatico, il Governo ha annunciato che **gli obiettivi di politica economica dei prossimi anni** saranno definiti nel **Piano strutturale di bilancio di medio periodo**, in conformità di quanto previsto dalle nuove regole europee, attualmente oggetto delle proposte di riforma della *governance* economica europea.

Quadro macroeconomico tendenziale

Lo **scenario a legislazione vigente** esposto nel DEF 2024 riflette un quadro economico ancora condizionato dall'**incertezza** dovuta alle **tensioni geopolitiche**, che restano elevate, ma orientato verso una **fase di graduale rafforzamento della crescita**.

Il DEF sottolinea come l'economia italiana nel corso del 2023 abbia dimostrato una **resilienza** superiore alle attese, nonostante un quadro macroeconomico connotato da

Lo scenario a
legislazione
vigente

instabilità politica, elevata inflazione e da un ciclo restrittivo di politica monetaria, registrando un incremento del PIL dello **0,9%**, in decelerazione rispetto al 2022, ma **superiore** a quello della **media dell'area euro** (+0,4%).

Sulla base dei più recenti andamenti congiunturali, la crescita tendenziale del **PIL per il 2024** è attesa all'**1,0 per cento**, con una marginale revisione al ribasso di 0,2 punti percentuali rispetto allo scenario programmatico esposto nella NADEF del settembre scorso (+1,2 per cento).

Sebbene infatti lo scenario di crescita dell'economia mondiale e le condizioni finanziarie siano lievemente più favorevoli rispetto al quadro su cui si basava la NADEF, i rischi di natura geopolitica e ambientale restano, secondo il DEF, assai elevati.

Tabella 1 - Confronto sulle previsioni di crescita del PIL 2024-2027

		<i>(variazioni percentuali)</i>						
	Consuntivo	NADEF 2023- Programmatico settembre 2023			DEF 2024 aprile 2024			
	2023	2024	2025	2026	2024	2025	2026	2027
PIL	0,9	1,2	1,4	1,0	1,0	1,2	1,1	0,9

La nuova proiezione macroeconomica tendenziale per il 2024 si caratterizza altresì per un **tasso di inflazione significativamente inferiore** a quanto previsto nella NADEF 2023.

[L'inflazione](#)

In particolare, la previsione di inflazione del DEF 2024 stima, per l'**indice nazionale dei prezzi al consumo (NIC)**, un **aumento all'1,1** per cento nel **2024**, a fronte del 2,5 per cento ipotizzato nella NADEF, principalmente per via degli effetti della discesa dei prezzi dell'energia e dei prodotti intermedi.

La domanda interna, dunque, nel complesso, risulterebbe tuttavia leggermente **meno dinamica** rispetto all'anno precedente, condizionata ancora dalle rigide condizioni di **accesso al credito** presenti sul mercato, sebbene queste ultime appaiano destinate a migliorare gradualmente.

L'**intenzione** segnalata dalla BCE di procedere con gradualità a una **riduzione dei tassi di interesse nel corso dell'anno** sembra aver già orientato le strategie del sistema bancario.

Guardando all'intero periodo di riferimento delle previsioni economiche, si prospetta una crescita del PIL **per il 2025 all'1,2 per cento**. Si tratta di un livello di crescita più sostenuto rispetto al 2024, ma **al ribasso** rispetto all'1,4 per cento previsto nella NADEF.

La nuova stima si fonda, principalmente, su due macro-variabili: la capacità di ripresa dell'economia italiana e della sua **domanda interna**; la tenuta del **settore estero** in relazione all'evoluzione del contesto internazionale.

Per i due anni successivi, la previsione di crescita è posta all'**1,1 per cento** per il 2026 e allo **0,9 per cento** per il 2027.

Nel complesso, le nuove previsioni economiche tendenziali sono indicate nel DEF come **prudenziali**, in **considerazione** di un **quadro internazionale** tendenzialmente improntato al **miglioramento** – con condizioni finanziarie più favorevoli e la ripresa del commercio internazionale – ma **sogetto a rischi particolarmente elevati**, specialmente di natura geopolitica.

La tabella che segue riporta il dettaglio della previsione con riferimento ai **principali indicatori** del quadro macroeconomico tendenziale esposto nel DEF 2024, a raffronto con i dati del consuntivo del 2023.

Tabella 2 - Il quadro macroeconomico tendenziale

(variazioni percentuali)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2023	2024	2025	2026	2027
PIL	0,9	1,0	1,2	1,1	0,9
Importazioni	-0,5	2,1	4,2	3,8	2,6
Spesa delle famiglie e I.S.P.	1,2	0,7	1,2	1,1	1,1
Spesa delle P.A.	1,2	1,3	0,5	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi	4,7	1,7	1,7	2,6	1,0
Esportazioni	0,2	2,0	4,2	3,6	2,6
Deflatore del PIL	5,3	2,6	2,3	1,9	1,8
Deflatore dei consumi	5,2	1,6	1,9	1,9	1,8
Occupazione (ULA)	2,2	0,8	1,0	0,8	0,8
Tasso di disoccupazione	7,7	7,1	7,0	6,9	6,8
<i>PIL nominale (miliardi di euro)</i>	<i>2.085,4</i>	<i>2.162,7</i>	<i>2.238,2</i>	<i>2.305,9</i>	<i>2.367,6</i>

Fonte: DEF 2024, Sezione I: Programma di Stabilità, Tavole I.1, II.3.A, II.3.B, II.3.C, pag. 19 e 65-66.

Per quanto riguarda il **mercato del lavoro**, il Documento sottolinea i **risultati positivi registrati nel 2023**, pur evidenziando che **non** sono ancora stati **recuperati i livelli precedenti alla pandemia** e che la produttività del lavoro, misurata come rapporto tra PIL e ore lavorate, ha continuato a diminuire, contraendosi dell'1,6 per cento rispetto al 2022.

[Il mercato del lavoro](#)

Il DEF sottolinea come **l'occupazione e la disoccupazione sono attese, rispettivamente, in aumento e in diminuzione** nell'intero periodo analizzato. In particolare, il tasso di **disoccupazione**, pari al 7,1 per cento nel 2024 scenderà al 6,8 per cento nel 2027.

Finanza pubblica tendenziale

Secondo le stime provvisorie diffuse dall'Istat lo scorso 5 aprile, riportate nel DEF 2024, l'incidenza **dell'indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche rispetto al PIL si è attestata al **7,2 per cento nel 2023**.

[I saldi di finanza pubblica](#)

Il deficit è risultato superiore di 1,9 punti percentuali rispetto all'obiettivo programmatico fissato nel precedente documento di programmazione (NADEF 2023 di settembre), in ragione, si spiega nel DEF, dei maggiori costi relativi al *Superbonus* (1,9 per cento del PIL) rilevati dall'Istat in sede di compilazione del conto delle amministrazioni pubbliche, e per Transizione 4.0 (circa lo 0,2 per cento del PIL).

L'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente fissa **l'indebitamento netto della PA per il 2024 al 4,3 per cento del PIL**, in linea con le previsioni contenute nella NADEF e in netta diminuzione rispetto al consuntivo dello scorso anno (7,2 per cento).

La previsione per il quadriennio 2024-2027 indica un progressivo rientro dell'indebitamento netto sul PIL lungo tutto l'orizzonte di previsione.

Negli anni successivi, infatti, il **deficit** è previsto in continua riduzione, al **3,7 per cento nel 2025**, al **3,0 per cento nel 2026** e, quindi, al **2,2 per cento nel 2027**.

Nel 2024 la **spesa per interessi** è prevista crescere al 3,9 per cento del PIL rispetto al 3,8 del 2023, in primo luogo per via della necessità di finanziare un più elevato fabbisogno del settore statale, che determina quindi maggiori volumi in emissione. Nel triennio dal 2025 al 2027, pertanto, la spesa per interessi continua a crescere marginalmente, mantenendosi in media al 4,2 per cento del PIL.

Per quanto riguarda il **debito pubblico**, per il 2023, i primi dati ufficiali indicano che il rapporto debito/PIL è **sceso al 137,3 per cento**, in calo di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Rispetto al massimo storico registrato nel 2020 (154,9 per cento), la riduzione cumulata nei tre anni successivi è stata dunque pari a 17,6 punti percentuali.

Tabella 3 - I saldi di finanza pubblica

(In % del PIL)

	CONSUNTIVO	PREVISIONI TENDENZIALI			
	2023	2024	2025	2026	2027
SALDO PRIMARIO DELLA P.A. <i>(indebitamento – spesa per interessi)</i>	-3,4	-0,4	0,3	1,1	2,2
Interessi Passivi	3,8	3,9	4,0	4,1	4,4
INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. - TENDENZIALE	-7,2	-4,3	-3,7	-3,0	-2,2
DEBITO DELLA P.A. tendenziale - % del PIL	137,3	137,8	138,9	139,8	139,6

Nel DEF si sottolinea che la tendenza alla crescita del debito si ferma nel 2026, sulla base delle stime aggiornate, per poi intraprendere un percorso di riduzione dal 2027. A partire dal 2028, con il venir meno degli effetti di cassa legati al *Superbonus* e a seguito del miglioramento di bilancio conseguente all'adozione delle nuove regole, il rapporto debito/PIL inizierà a scendere rapidamente.

L'avanzamento dell'attuazione della riforma della giustizia

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 10 della legge di contabilità di Stato (legge n. 196 del 2009), la **terza sezione del DEF** reca lo schema del **Programma nazionale di riforma**, nell'ambito del quale 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** e le **principali riforme da attuare**, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella prima sezione del DEF;
- i prevedibili **effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia**, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

Con specifico riguardo al **settore della giustizia**, il Governo stima che le riforme avviate potranno generare un **incremento del PIL pari allo 0,4 per cento nel 2026**, allo **0,6 per cento nel 2030**, contribuendo ad una crescita pari allo **0,7 per cento nel lungo periodo** rispetto allo scenario di base.

Da questo punto di vista, le [misure previste dal PNRR nell'ambito della riforma orizzontale della giustizia](#) mirano a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, a ridurre i tempi di trattazione dei procedimenti civili e penali e ad aumentare la prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Il Governo ricorda che nella Relazione Paese del Consiglio UE è stato riconosciuto l'impegno dell'Italia nel portare avanti queste riforme, particolarmente nel settore civile e dell'insolvenza, puntando al recupero di **efficienza, competitività e attrattività**. Difatti, attraverso il PNRR, sono stati **stanziati 2,85 miliardi** di euro per ridurre i tempi dei processi, diminuire l'arretrato civile e investire nel capitale umano e nell'efficienza energetica degli edifici giudiziari (per maggiori approfondimenti sulla riforma della giustizia nel PNRR si rimanda all'[apposita sezione tematica](#)).

I risultati finora ottenuti mostrano una significativa **riduzione degli arretrati dei procedimenti civili** (tra il 2019 e il primo semestre 2023 gli arretrati presso i tribunali e le corti d'appello sono diminuiti rispettivamente dell'81,3 per cento e del 94,4 per cento) e una **diminuzione dei tempi di trattazione sia civili che penali** (rispettivamente del 19,2 per cento e del 29 per cento rispetto al 2019).

Secondo quanto riportato nel Programma nazionale di riforma, nel 2023 l'azione governativa si è concentrata sull'emanazione di **sedici atti attuativi** per il processo civile e penale, essenziali per l'efficientamento dei procedimenti e la semplificazione delle procedure e l'incremento della produttività degli uffici giudiziari. È stato altresì rafforzato il monitoraggio della riforma, con il **decreto legislativo del 19 marzo 2024, n. 31** che ha introdotto misure volte, da un lato, a rafforzare il potere di controllo da parte del giudice penale per le indagini preliminari e, dall'altro, a semplificare la procedura per la

L'impatto economico delle riforme

determinazione delle pene sostitutive. Inoltre, sono in corso di adozione ulteriori interventi normativi correttivi riguardanti il **decreto legislativo n. 149 del 2022** al fine di potenziare i procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie e la gestione della crisi d'impresa.

Altro fronte di intervento riguarda la **digitalizzazione del sistema giudiziario**. Da questo punto di vista, il Programma nazionale di riforma riporta che, nel corso del 2023, sono stati **digitalizzati oltre 3,5 milioni di fascicoli giudiziari** e sono stati avviati i lavori per lo sviluppo di un **data lake per la giustizia**, oltre a numerosi provvedimenti per la digitalizzazione del processo telematico e l'introduzione di nuovi applicativi come: la gestione elettronica obbligatoria di tutti i documenti; il processo civile telematico nelle diverse fasi del procedimento; la digitalizzazione delle indagini preliminari (ad esclusione dell'udienza preliminare); la creazione di una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile.

[Digitalizzazione del sistema giudiziario](#)

Significativi investimenti sono stati realizzati anche nel rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica del sistema giudiziario, in particolare attraverso **l'Ufficio per il processo** nel suo ruolo di supporto al magistrato e alla giurisdizione, anche attraverso l'assunzione di nuovi dipendenti (**3.978 nuovi dipendenti** con profili giuridico-amministrativi e tecnici in aggiunta agli **8.330 funzionari** addetti all'Ufficio per il processo stesso) per supportare le linee di progetto in tema di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria, oltre all'indizione di concorsi per l'assunzione di magistrati ordinari civili.

Inoltre, il Governo ha adottato misure specifiche per affrontare le criticità dei tribunali meno efficienti e premiare gli uffici giudiziari più virtuosi, oltre agli interventi in **materia di edilizia giudiziaria**.

Il Governo reputa altresì fondamentale il percorso che è stato avviato in tema di **giustizia tributaria**, quale volano di crescita del Paese. In particolare, il Governo ricorda la creazione di un **Dipartimento specifico** per la giustizia tributaria all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, **l'aumento del numero dei magistrati tributari** mediante concorsi con modalità semplificate e **l'abolizione della mediazione obbligatoria** per ridurre i tempi del contenzioso tributario. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di **conciliazione giudiziaria** per i giudizi pendenti in Cassazione e adottate misure per **digitalizzare il contenzioso tributario**, rendendo obbligatorio l'uso delle forme telematiche e della firma digitale. Sono state anche introdotte norme per rafforzare gli strumenti di **tutela nel processo**, come l'appello cautelare e disposizioni sul litisconsorzio necessario e il divieto di *nova* in appello, con ulteriori dettagli tecnici da definirsi in seguito. Queste azioni mirano a velocizzare la risoluzione dei litigi fiscali e a rendere il sistema più efficiente e tecnologicamente avanzato.

[La giustizia tributaria](#)

Infine, si segnala che, a completamento della manovra di bilancio 2025-2027, il Governo ha confermato quali **collegati alla decisione di bilancio** i disegni di legge già indicati nel precedente Documento programmatico. Tra questi, per i profili di competenza, vengono in rilievo i disegni di legge di:

[I disegni di legge collegati](#)

- **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;
- **rimodulazione delle piante organiche** del personale amministrativo degli uffici giudiziari e ridefinizione dei profili professionali, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;
- **interventi di rifunionalizzazione degli istituti di prevenzione e pena**.