

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. LVII  
n. 1-A

## RELAZIONE DELLA COMMISSIONE SPECIALE

*istituita con deliberazione dell'Assemblea del 10 aprile 2018,  
ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del regolamento*

*Presentata alla Presidenza il 16 maggio 2018*

(Relatrice per la maggioranza: **CASTELLI**)

SUL

### DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

*(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009,  
n. 196)*

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**(GENTILONI SILVERI)**

---

*Trasmesso alla Presidenza il 26 aprile 2018*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

---

<b>RELAZIONE</b> .....	<i>Pag.</i> 5
------------------------	---------------

PAGINA BIANCA

ONOREVOLI COLLEGHI! — 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 può tuttavia tenersi conto di tali date, atteso che in attesa della costituzione del nuovo Governo nella attuale legislatura, il Documento è stato trasmesso in data successiva a quella prevista. Per la medesima ragione, inoltre, il DEF all'esame, in quanto presentato dal Governo dimissionario Gentiloni non reca il nuovo quadro program-

matico. 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 per il 2018, rinviando alle valutazioni del prossimo Esecutivo l'eventuale elaborazione di un quadro programmatico.

Per quanto riguarda 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.

Per quanto attiene al mercato del lavoro, i dati contenuti nel Documento in esame indicano per il 2017 una lieve crescita degli occupati, che però ha riguardato esclusivamente la componente degli occupati dipendenti mentre gli indipendenti hanno continuato a ridursi. Tale crescita è però condizionata dall'aumento dei contratti a termine. Il tasso di disoccupazione italiano rimane più alto di quello dell'Eurozona, superato solo da quelli di Spagna e Grecia. Futuri provvedimenti legislativi potranno essere adottati per trovare soluzioni alle problematiche del mercato del lavoro e del sistema previdenziale.

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 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 cosiddette clausole di salvaguardia. Per il 2021, infine, il tasso di crescita del PIL è stimato pari all'1,2 per cento.

A questo riguardo, si ricorda peraltro che, con l'entrata in vigore della legge n. 163 del 2016, che ha modificato la legge di contabilità e finanza pubblica, non risulta più possibile introdurre clausole di salvaguardia di carattere automatico.

Sulla 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.

Peraltro, anche alla luce dei rischi geopolitici, l'ISTAT ha segnalato il rischio di sovrastima della crescita.

Per quanto riguarda 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 economico-finanziari sulla base della legislazione vigente. Esso espone un indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche nel 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 al 3 per cento. Il dato 2017 è lievemente superiore al 2,1 per cento 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 del 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.

Quanto all'avanzo primario – vale a dire il saldo entrate-spese al netto degli interessi –, risultato nel 2017 pari all'1,5 per cento del PIL, il Documento in esame prevede che esso salirà all'1,9 per cento nel 2018, per poi giungere al 3,7 per cento al termine del periodo di previsione. L'inasprimento delle imposte indirette previsto dalla legislazione vigente (le cosiddette clausole di salvaguardia), come ha ricordato la Banca d'Italia nel corso della sua audizione, contribuisce in misura significativa all'aumento dell'avanzo primario: per lo 0,7 per cento del PIL nel 2019 e per un punto percentuale dal 2020. Non essendo il Documento provvisto del quadro programmatico, il quadro a legislazione vigente contempla l'aumento delle imposte indirette nel 2019 e, in minor misura, nel 2020. Con futuri interventi legislativi si dovrà pertanto provvedere a disinnescare in maniera puntuale le attuali clausole di salvaguardia, mantenendo ferma la volontà di non far gravare tali manovre sulle spalle dei cittadini.

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 Documento in esame stima di raggiungere il 122 per cento nel 2021. Anche in questo caso, come già successo in precedenza nei DEF degli scorsi anni, tale dato potrebbe essere eccessivamente ottimistico. Anche in tal caso potranno essere utilizzate misure alternative, più efficaci, tramite futuri interventi legislativi atti a ridurre il debito pubblico in maniera puntuale e precisa, salvaguardando il patrimonio pubblico che risulti funzionale all'erogazione di servizi.

Il quadro di finanza pubblica contenuto nel DEF individua il raggiungimento

del pareggio di bilancio 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 e mantenendosi su tale livello anche nel 2021. Si segnala che la Commissione europea stima un saldo strutturale peggiore rispetto al DEF di -0,6 punti di PIL nel 2017, -0,7 punti nel 2018 e -1,6 punti nel 2019.

Si ricorda che nel corso della passata legislatura sono stati introdotti nel ciclo di programmazione economica gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES). Il DEF 2018 è stato infatti corredato dell'allegato «Indicatori di benessere equo e sostenibile». I BES sono costituiti da 12 indicatori afferenti a diversi settori che caratterizzano la qualità della vita dei cittadini relativi, tra gli altri, a disuguaglianza, istruzione, salute, ambiente, sicurezza. L'Italia è il primo Paese dell'Unione europea e del G7 a dotarsi di un set di indicatori di benessere in base ai quali misurare l'impatto delle politiche pubbliche, abitualmente valutato su pochi indicatori macroeconomici e di finanza pubblica, *in primis* il PIL, indicatore che da solo risulta non sufficiente a indicare lo stato di salute di un Paese.

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, riguar-

danti 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 dei servizi della Commissione europea costituito dalla Relazione per Paese relativa all'Italia 2018 (*Country report*).

Per quanto riguarda il contenuto del Programma nazionale di riforma, in materia fiscale il DEF elenca le misure adottate per ridurre il carico fiscale e cercare di rivedere il sistema in un'ottica di semplificazione e avvicinamento ai contribuenti. Si segnala che tenuto conto del livello attuale del carico fiscale, tali interventi non risultano ancora sufficienti e ulteriori misure potranno essere adottate, come in passato, per raggiungere una ulteriore riduzione del carico fiscale.

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 del patrimonio immobiliare, con entrate stimate, per il triennio 2018-2020, pari a 690 milioni di euro per il 2018, a 730 milioni di euro per il 2019 e a 670 milioni di euro per il 2020.

Per quanto concerne il settore bancario e creditizio, con riferimento ai crediti deteriorati ed alle sofferenze bancarie 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 a 2,1 per cento del totale.

Il DEF richiama, poi, gli effetti 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 infrastrut-*

ture di trasporto e logistica». Ulteriori futuri provvedimenti legislativi potranno ulteriormente ampliare la portata di tali misure.

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. Su tale tema ulteriori futuri interventi legislativi potranno essere adottati al fine di trovare soluzioni puntuali per la risoluzione efficace di tali problematiche.

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. Alla luce della situazione economica che sta attraversando il Paese e visto il rischio che hanno gli enti locali di non riuscire a soddisfare la domanda di servizi essenziali ai cittadini, ulteriori provvedimenti legislativi potranno essere adottati in futuro per fare in modo che i cittadini non vedano ulteriormente ridursi i servizi a loro destinati.

In materia di trasporti il DEF 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 cosiddetto «Decreto fiscale» (decreto-legge n. 148 del 2017), re-

lative in particolare al rifinanziamento del Fondo di garanzia per le PMI, della cosiddetta «Nuova Sabatini» (decreto-legge n. 69 del 2013), del Piano straordinario per il *made in Italy* e del *voucher* per l'internazionalizzazione, nonché gli incentivi fiscali per le spese di formazione del personale e per favorire la quotazione in borsa delle PMI. In materia di coesione territoriale il DEF dà conto dei risultati ottenuti nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013 e dello stato di attuazione della programmazione 2014-2020.

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 3.800 di fine 2016 ai circa 3.600 del 2017 (-4,5 per cento), anche grazie ad un frequente ricorso a metodi alternativi di risoluzione delle controversie, mentre per la giustizia penale si rileva una diminuzione nel 2017 del numero di procedimenti penali pendenti pari allo 0,5 per cento rispetto al 2016. Il documento dà quindi conto dei provvedimenti adottati in attuazione della delega in materia di riforma del codice penale e di contrasto alla corruzione (come la legge, di iniziativa parlamentare, sul *whistleblowing*), nonché degli schemi di decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario trasmessi al Parlamento.

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 Mini-



stero dell'economia e delle finanze 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. Visto l'elevato tasso di disoccupazione, futuri interventi legislativi risultano ancora necessari per reinserire i lavoratori, momentaneamente disoccupati, nel mercato del lavoro.

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 di euro nel 2018, di 700 milioni di euro nel 2019 e di 900 milioni di euro nel 2020. Futuri interventi legislativi restano necessari alla luce dell'alto tasso di disoccupati e di inattivi nel nostro Paese, anche al fine di utilizzare le loro potenzialità lavorative ad oggi inespresse.

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 di euro, e le norme per il reclutamento, la stabilizzazione e il rientro in Italia dei ricercatori.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea, infine, si sottolinea che nella XVII legislatura la Camera dei deputati si è espressa contro l'incorporazione del *Fiscal compact* nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, dapprima in Assemblea — con l'approvazione, nella seduta del 10 maggio 2017, delle mozioni n. 1/01627 e n. 1/01602 — e poi presso le Commissioni riunite V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione europea) nella seduta del 7 febbraio 2018, nel corso dell'esame della Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (COM(2017) 824). Si sottolinea, altresì, che sempre nella XVII legislatura le Commissioni riunite V (Bilancio) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, nell'esaminare, tra l'altro, la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale (COM(2017) 825), hanno approvato, nella seduta del 7 febbraio 2018, un documento finale nel quale si sollecita l'Unione a definire puntualmente la natura, le dimensioni e le modalità di attivazione dello strumento di stabilizzazione, configurandolo come uno strumento da attivare automaticamente in presenza di aumenti significativi del tasso di disoccupazione.

Laura CASTELLI,  
*Relatrice per la maggioranza.*

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*180570012030\*