



Servizio del bilancio  
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura  
Nota breve n. 25  
Ottobre 2017

## Documento programmatico di bilancio 2018

### 1. Introduzione

Lo scorso 16 ottobre il Governo ha inviato il Documento programmatico di bilancio per il 2018 (di seguito anche: DPB) alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento italiano, per effetto della modifica alla Legge di contabilità e finanza pubblica (nuovo comma 1-bis, dell'art. 9) apportata dalla legge 4 agosto 2016, n.163 il DPB è trasmesso, entro il 15 ottobre, infatti anche alle Camere.

Il DPB e il ciclo di monitoraggio europeo a esso associato sono disciplinati dal Regolamento UE n. 473/2013 (in particolare Capo IV). La Commissione formula un parere entro il 30 novembre su tale documento. Il parere viene a collocarsi a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo.

In questo senso, le disposizioni recate dal Regolamento 473/2013 sono complementari all'impianto definito con la riforma del "Six Pack", consentendo di fornire un riscontro circa le prime risposte di ciascuno stato alle raccomandazioni di primavera su i PdS e i PNR nazionali e contribuendo ad assicurare la coerenza tra la programmazione effettuata nel PdS e le misure di politica economica effettivamente adottate.

La valutazione della Commissione - inserendosi nel mezzo della sessione di bilancio e attestando se il progetto di bilancio nazionale è in linea con le regole del Patto di stabilità e crescita e con le "raccomandazioni" - costituisce un parametro importante nel calibrare le scelte di bilancio di ciascun paese. Se il documento è in violazione delle norme citate, la Commissione può chiedere, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di DPB entro 3 settimane dalla data del suo parere.

Nondimeno, è bene ricordare come il parere della Commissione non sia vincolante e i parlamenti nazionali mantengano la piena sovranità nella definizione dei propri documenti di bilancio come, del resto, viene precisato nel Memo/13/196 della Commissione *"the Two-Pack does not give the Commission the right to change draft national budgets, nor does it create the obligation for Member States to strictly follow the Commission's opinion. The added value of this exercise is the direct guidance that it introduces within the budgetary procedure, thereby equipping all stakeholders in the national budgetary process with the information they need before they make their decision on the budget."*

n.b.

## 2. Il contenuto informativo del DPB previsto dal Reg. 473/2013

Il Capo IV del Regolamento UE n. 473/2013 (uno dei due regolamenti del cd. "Two Pack") introduce un nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro disciplinando all'articolo 6 (Prescrizioni in materia di monitoraggio) il contenuto informativo del Documento programmatico di bilancio.

Nello specifico il **DPB deve riportare almeno tutte le informazioni fornite nei Programmi di Stabilità:**

- l'obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore;
- le previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate in rapporto al PIL;
- gli obiettivi di spesa e di entrata per la PA e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee;
- informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata;
- descrizione e quantificazione delle misure di spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sotto settore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e i tendenziali a politiche invariate;
- le principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici di rilievo per il raggiungimento dei target di bilancio;

- un annesso contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica;
- indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

## 3. Il contenuto del DPB 2018

Nel presentare le previsioni relative al **quadro macroeconomico** e tratteggiare l'orientamento di politica di bilancio il Governo rivede al rialzo le previsioni di crescita del PIL reale formulate, con riferimento al quadro programmatico, nel programma di stabilità di aprile (leggasi prima sezione del DEF 2017) portandole all'1,5% in ciascuno degli anni del triennio 2017-2019 e all'1,3% nel 2020, confermando quanto già prospettato nella Nota di aggiornamento di settembre, cfr. Tabella 1.

Tali migliori prospettive sono il riflesso da un lato del miglioramento dell'economia, del risanamento del settore bancario e delle esogene internazionali e dall'altro di un percorso di consolidamento fiscale più graduale. Il Governo peraltro evidenzia come le nuove stime, pur collocandosi sopra il livelli di consenso dei previsori (Bloomberg indica valori medi dell'1,4% nel 2017, dell'1,2% nel 2018, valori confermati dall'indagine di ottobre di *Consensus Economics*, e dell'1,0% nel 2019), rimangano prudenziali alla luce di fattori che potrebbero incidere positivamente sui tassi di crescita.

**Tabella 1 Indicatori di finanza pubblica e obiettivi programmatici**

	2017			2018			2019			2020		
	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018	DEF 2017	NADEF 2017	DPB 2018
Saldo di bilancio strutturale	-1,5	-1,3	-1,3	-0,7	-1,0	-1,0	0,1	-0,6	-0,6	0,0	-0,2	-0,2
Avanzo primario corretto per il ciclo	2,7	2,9	2,9	3,1	2,7	2,6	3,8	2,9	2,8	3,8	3,3	3,2
Indebitamento netto	-2,1	-2,1	-2,1	-1,2	-1,6	-1,6	-0,2	-0,9	-0,9	0,0	-0,2	-0,2
di cui												
avanzo primario	1,7	1,7	1,7	2,5	2,0	2,0	3,5	2,6	2,6	3,8	3,3	3,3
interessi passivi	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,6	3,7	3,5	3,5	3,8	3,5	3,5
Componente ciclica	-1,0	-1,2	-1,2	-0,6	-0,7	-0,6	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,1	0,1
Output gap	-1,8	-2,2	-2,1	-1,1	-1,3	-1,2	-0,5	-0,4	-0,4	0,0	0,1	0,2
Misure <i>una tantum</i>	0,3	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Tasso di crescita del PIL	1,1	1,5	1,5	1,0	1,5	1,5	1,0	1,5	1,5	1,1	1,3	1,3
Tasso di crescita del PIL potenziale	0,1	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7

Fonti: DPB 2018, tab. III.1-6; NADEF 2017, tavole III.2 e III.3 e DEF 2017, tavola III.8.

Di contro la crescita del PIL nominale per il 2017 è stimata al 2,1% rispetto alla proiezione del 2,3% del programma di stabilità 2017. Ciò a causa di una crescita del deflatore del PIL meno rosea rispetto a quanto previsto ad aprile, da 1,2% a 0,6%. Sull'orizzonte di previsione 2018-2020, il deflatore è stimato su livelli più alti di quelli prospettati nel DEF (compresi tra 0,6 e 1 p.p. di PIL), conseguentemente anche in relazione alle migliori prospettive di crescita reale, il PIL nominale è stimato dal Governo al 3,1% nel 2018 e al 3,4% nel 2019 e nel 2020.

Il Governo stima che per il 2018 l'**indebitamento netto tendenziale** si collocherà all'**1%**, mentre il programmatico verrà posizionato 0,6 p.p. di PIL più in alto all'**1,6%**, il corrispondente indebitamento netto strutturale si dovrebbe attestare invece all'**1%**.

L'obiettivo di **indebitamento netto programmatico 2018** viene dunque innalzato all'**1,6%** (-1,2% nel DEF), valore autorizzato dal Parlamento lo scorso 4 ottobre in risposta alla richiesta del Governo di autorizzare un aumento del disavanzo nominale e strutturale, pur in un quadro in notevole miglioramento, ma ancora lontano dalla piena occupazione e ancora vulnerabile a politiche di bilancio di intonazione restrittiva.

Il **saldo strutturale 2018 (-1,0%)**, ancorché su livelli più alti di quanto prospettato nel DEF (0,7%) mostra un miglioramento di 0,3 punti percentuali di PIL (di seguito anche: p.p. PIL) rispetto al dato 2017 (-1,3%).

In termini di **percorso di avvicinamento all'OMT** si tratterebbe di un miglioramento inferiore all'aggiustamento strutturale di bilancio di 0,8 p.p. di PIL prospettato nel DEF di aprile. Si consideri al riguardo che il quadro programmatico del DEF presentava profonde differenze rispetto a quello del DPB in esame, in particolare il saldo strutturale 2017, pari al -1,5%, era di 0,2 p.p. più alto, mentre il dato 2018, pari a -0,7%, era di 0,3 p.p. più basso.

Nella definizione del nuovo quadro programmatico il Governo dichiara di aver altresì considerato l'intenzione della Commissione Europea di utilizzare un margine di discrezionalità per valutare il rispetto del Patto di Stabilità e Crescita, in un contesto di crescita del PIL nominale ancora basso e con l'obiettivo di conseguire un'adeguata intonazione della politica fiscale per l'Area dell'Euro nel suo complesso.

L'**avanzo primario 2018** è anche esso previsto in miglioramento di 0,3 p.p. rispetto alle stime della primavera scorsa, (al **2,0%** rispetto all'**1,7%**).

Nel DPB viene chiarito che lo **scenario programmatico per il 2018**, incorpora un **aumento del deficit di 0,6 p.p. di PIL** imputabile alla **disattivazione per il 2018 delle clausole di salvaguardia** (*parzialmente disattivate dalla manovra di aprile, mentre è prevista una parziale sterilizzazione delle clausole per il 2019*) e a tre assi prioritari di intervento: rilancio investimenti pubblici e privati (proroga degli interventi per le ristrutturazioni immobiliari, il super/iper - ammortamento, la nuova Sabatini); interventi di sgravio fiscale per le nuove assunzioni a tempo indeterminato; ulteriori risorse a favore del Reddito di Inclusione. Inoltre è previsto che la legge di bilancio finanzia le politiche vigenti, tra cui quelle per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

In termini di **maggiore oneri** l'effetto complessivo sul 2018 sarà pari a **circa l'1,1% del PIL**, che troveranno parziale copertura grazie alle **minori spese per 0,16 p.p. di PIL** derivanti per un terzo da misure di *spending review* e per due terzi da riprogrammazioni dei trasferimenti tra enti, e alle **maggiore entrate per 0,24 p.p. di PIL**. Queste ultime sono riferibili al miglioramento della fedeltà fiscale, attraverso l'efficientamento dei meccanismi di riscossione dell'IVA e alla riproposizione della rotamazione delle cartelle di Equitalia, cfr. la Tabella 3 che riporta un dettaglio del complesso delle misure discrezionali da adottarsi con riferimento al triennio 2018-2020.

Con riferimento al **biennio 2019-2020**, in coerenza con quanto prospettato nella NADEF, vengono rivisti gli obiettivi di **indebitamento netto** prospettati ad aprile, pur in un quadro di riduzione del deficit. Nel 2019 il saldo si collocherà al -0,9% (-0,2% DEF), per scendere al -0,2% nel 2020 (0,0% DEF). Il relativo saldo strutturale si collocherà rispettivamente su valori pari a -0,6% (+0,1% DEF) e -0,2% (0,0% DEF).

Per quanto riguarda il **piano di privatizzazioni**, il DPB si limita a dichiarare che la previsione delle entrate da privatizzazioni per il 2017 è stata rivista al ribasso dallo 0,3% allo 0,2% del PIL.

In relazione alla dinamica del **rapporto debito PIL** (cfr. Tabella 2), il Governo dà conto degli effetti della revisione dei [Conti economici nazionali](#) (2015-2016) e del miglioramento del quadro macroeconomico e programmatico.

Le **stime** del rapporto debito/PIL risultano quindi in **miglioramento** rispetto a quanto prospettato nel programma di stabilità 2017. In particolare, l'indicatore si dovrebbe portare a 131,6% nel 2017 (rispetto alla stima precedente di 132,5%), la stima peraltro include gli importi per gli interventi sul sistema bancario (circa 0,6 p.p. di PIL), per giungere a **123,9% nel 2020**.

**Tabella 2 - Andamento programmatico del rapporto debito/PIL - Confronto DPB 2018 - NaDEF 2017**

*(in percentuale del PIL)*

	2017	2018	2019	2020
<b>DPB 2018</b>	<b>131,6</b>	<b>130,0</b>	<b>127,1</b>	<b>123,9</b>
<b>NADEF 2017</b>	<b>131,6</b>	<b>130,0</b>	<b>127,1</b>	<b>123,9</b>
<b>Diff.</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
DEF 2017	132,5	131,0	128,2	125,7
NADEF 2016	132,8	132,5	130,1	126,6

Fonti: DPB 2018, tavola III.1-7; DEF 2017, tavola III.2; NADEF 2017, Tavola III.2. e NADEF 2016, tavola III.2.

Il DPB affronta poi il tema dell'impatto sulla finanza pubblica degli eventi eccezionali, dei migranti e della prevenzione del rischio sismico, del dissesto idrogeologico e messa in sicurezza delle scuole.

Per quanto riguarda gli **eventi eccezionali** viene chiarito come la Commissione Europea valuterà a consuntivo sulla base dei costi effettivamente sostenuti nel 2017 (dunque nel corso del 2018) la flessibilità accordata in sede di valutazione *ex ante* del saldo strutturale 2017. In dettaglio la maggiore **flessibilità** per le **spese** sostenute a fronte dello straordinario afflusso di **migranti** ammonta a **0,16 p.p. di PIL** e quella per la salvaguardia del territorio a seguito degli **eventi sismici** a **0,18 p.p. di PIL**.

Con riferimento al tema dell'**emergenza migranti**, il DPB chiarisce come, grazie all'impegno dell'Italia, dal 2014 siano state salvate in mare oltre 600 mila persone, molte delle quali minori non accompagnati. Mentre nel primo semestre del 2017 gli **sbarchi** sono continuati ad aumentare (+19% circa) nel **terzo trimestre** di quest'anno sono **diminuiti del 65%** anche grazie alle misure poste in essere. Tuttavia, al rallentamento dei flussi non ha fatto seguito una parallela diminuzione **delle presenze nelle strutture aumentate** di circa il **10%** (da 176 mila unità di fine 2016 a oltre 193 mila a settembre 2017). Questo anche a causa degli scarsi esiti dei piani europei di ricollocamento: al 6 ottobre sono stati infatti ricollocati poco meno di 9.400 unità a fronte di una stima di 40.000 unità. Il Governo dichiara inoltre che la **spesa** per le operazioni di soccorso, assistenza sanitaria, accoglienza e istruzione è **stimata**, al netto dei contributi dell'UE, pari a **4,3 miliardi** di euro nel **2017** (0,25 p.p. di PIL), dato che è previsto crescere a **4,7-5 miliardi** di euro nel **2018**.

Infine, in relazione alle spese sostenute per fronteggiare gli effetti delle **calamità naturali** il DPB evidenzia come i terremoti che hanno colpito l'Italia centrale nel 2016 e 2017 hanno comportato spese ingenti per fronteggiare l'emergenza e la ricostruzione (che hanno carattere di *una tantum*), cui

si aggiungono le spese per incentivi fiscali volti alla prevenzione e all'adeguamento sismico stimate per il 2017 in circa 2 miliardi di euro.

Ad integrazione del quadro informativo fornito dal DPB si consideri che complessivamente per fronteggiare gli effetti degli ultimi tre grandi eventi sismici che hanno colpito l'Italia (Aquilano 2009, Pianura Padana 2012 e Centro-Italia 2016/2017) sono state stanziare risorse per 10,2 miliardi di euro solo con riferimento al quadriennio 2016-2019<sup>1</sup>.

Il DPB dà conto inoltre dell'adozione del **piano nazionale per il contrasto al dissesto idrogeologico** con misure che, sulla base di dati preliminari (è in corso un potenziamento delle banche dati di monitoraggio degli interventi), hanno dato luogo a una spesa per la realizzazione di interventi finalizzati all'attenuazione del dissesto idrogeologico compresa tra 207 e 307 milioni di euro (dati fine giugno 2017) e di circa 306 milioni di euro per la realizzazione di interventi di edilizia scolastica.

<sup>1</sup> Per un maggior approfondimento si veda il [Documento di analisi n. 7](#) "Terremoti. L'Aquila, Reggio-Emilia, Centro Italia: politiche e risorse per ricostruire il Paese" dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica.

Tabella 3 - Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche

Elenco delle misure		Effetti finanziari		
		2018 %PIL	2019 %PIL	2020 %PIL
<b>Maggiori entrate</b>				
Rottamazione cartelle esattoriali	E	0,053	0,007	-0,001
Fatturazione elettronica tra privati	E	0,011	0,092	0,124
Contrasto alle frodi nel settore degli oli minerali	E	0,017	0,024	0,020
Rivalutazione valore partecipazioni non negoziate e terreni	E	0,019	0,010	0,009
Riduzione soglia pagamenti della PA a 5 mila euro	E	0,009	0,011	0,011
Limite per le verifiche delle compensazioni automatiche F24	E	0,014	0,013	0,013
Rinvio dell'imposta sul reddito imprenditoriale (IRI)	E	0,112	-0,041	0,001
Proroga detrazioni fiscali (eco-bonus)	E	0,001	-0,027	-0,038
<b>Totale maggiori entrate</b>		<b>0,236</b>	<b>0,089</b>	<b>0,139</b>
<b>Minori spese</b>				
Spending review (SR) dei Ministeri	S	0,056	0,055	0,053
Riprogrammazione trasferimenti a vari enti	S	0,108	0,014	0,013
<b>Totale minori spese</b>		<b>0,164</b>	<b>0,069</b>	<b>0,066</b>
<b>Minori entrate</b>				
Disattivazione delle clausole di salvaguardia delle precedenti leggi di stabilità	E	-0,889	-0,464	0,000
Rilancio occupazione stabile dei giovani	E	-0,018	-0,043	-0,064
Sospensione contributi	E	-0,010	0,009	0,005
Super- e iperammortamento	E	0,000	-0,045	-0,083
<b>Totale minori entrate</b>		<b>-0,917</b>	<b>-0,543</b>	<b>-0,142</b>
<b>Maggiori spese</b>				
Rilancio investimenti a livello nazionale	S	-0,011	-0,055	-0,074
Rilancio investimenti a livello territoriale	S	-0,006	-0,016	-0,026
Fondo per il potenziamento della ricerca	S	0,000	-0,016	-0,021
Contrasto alla povertà	S	-0,017	-0,038	-0,048
Pubblico impiego	S	-0,048	-0,046	-0,045
Fondo di garanzia PMI	S	-0,011	0,000	0,000
<b>Totale maggiori spese</b>		<b>-0,093</b>	<b>-0,171</b>	<b>-0,214</b>
Altro	Varie	-0,009	-0,077	0,012
<b>TOTALE</b>		<b>-0,619</b>	<b>-0,633</b>	<b>-0,139</b>

Fonte: elaborazione su DPB 2018, tab. III.1-12.

**Tabella 4 - AA.PP.: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti**

	2017	2018
Amministrazioni pubbliche (S13)	% PIL	% PIL
<b>1. Entrate totali</b>	<b>47,0</b>	<b>46,4</b>
1.1. Imposte su produzione e importazioni	14,7	14,7
1.2. Entrate correnti su reddito, patrimonio, ecc	14,6	14,2
1.3. Entrate in conto capitale	0,1	0,0
1.4. Contributi sociali	13,2	13,2
1.5. Redditi patrimoniali	0,7	0,7
1.6. Altre entrate	3,7	3,7
<i>p.m.: Pressione fiscale</i>	<i>42,6</i>	<i>42,1</i>
<b>2. Uscite totali a politiche invariate</b>	<b>49,1</b>	<b>48,0</b>
2.1. Redditi da lavoro dipendente	9,7	9,5
2.2. Consumi intermedi	5,4	5,3
2.3. Prestazioni sociali	22,6	22,5
di cui sussidi di disoccupazione	0,8	0,8
2.4. Spesa per interessi	3,8	3,6
2.5. Sussidi	1,7	1,6
2.6. Investimenti fissi lordi	2,1	2,1
2.7. Trasferimenti in conto capitale	1,5	1,2
2.8. Altre uscite	2,3	2,2

Fonte: DPB 2018, tab. III.1-9.

*La presente nota è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.*

*Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.*

*I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.*

Servizio del Bilancio, (2017). Nota breve, "Documento programmatico di bilancio 2018". NB n. 25, ottobre 2017 Senato della Repubblica, XVII legislatura.



**nota breve**

Sintesi di argomenti di attualità del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>  
Progetto grafico The Washing Machine