

## **I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO**

### **I.1 GLI OBIETTIVI DI RIFORMA DEL GOVERNO**

La strategia di riforma del Governo si basa sul ‘Contratto per il Governo del cambiamento’ firmato dai *leader* politici della coalizione nel maggio dello scorso anno. Una prima versione del programma di riforma è stata presentata nella Nota di Aggiornamento del DEF 2018 a fine settembre. Il presente documento la amplia e approfondisce, evidenziando le molteplici azioni già intraprese dal Governo in tema di lavoro, inclusione sociale, previdenza, tassazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA).

Il Contratto di Governo formula ambiziosi obiettivi in campo economico e sociale, dal contrasto alla povertà all’alleggerimento dell’imposizione fiscale e alla maggiore flessibilità dei pensionamenti; dal controllo dell’immigrazione alla qualità del lavoro e al miglioramento delle condizioni socio-economiche degli italiani.

Il Governo si è posto l’obiettivo di accrescere l’inclusione sociale, riducendo la povertà, avviando al lavoro la popolazione inattiva e migliorando l’istruzione e la formazione. Il Decreto Dignità, approvato dal Parlamento la scorsa estate, ha introdotto misure tese a ridurre la precarietà del lavoro, disincentivando l’utilizzo eccessivo dei contratti a termine e promuovendo l’utilizzo di quelli a tempo indeterminato. Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è uno strumento con una duplice finalità: di contrasto alla povertà e sostegno alle famiglie, ai giovani e agli anziani (con la Pensione di Cittadinanza); ma, anche, di attivazione dei beneficiari in termini di ricerca del lavoro e di sentieri formativi. Rispetto a quest’ultima finalità è molto importante il ruolo dei Centri per l’Impiego (Cpl), che saranno potenziati con investimenti in risorse umane e tecnologiche e diventeranno il perno di questa nuova politica sociale.

La revisione del sistema pensionistico operata con la cd ‘Quota 100’ consente a lavoratori con lunghe storie contributive di accedere più agevolmente alla pensione anticipata, favorendo il ricambio generazionale e migliorando l’innovazione e la produttività delle imprese e dell’Amministrazione pubblica.

Il tema del lavoro continuerà ad avere un posto centrale nell’azione di politica economica del Governo dei prossimi anni, con l’obiettivo di garantire agli italiani condizioni d’impiego più dignitose e adeguate retribuzioni. Tra gli interventi che potrebbero essere oggetto di valutazione rientrano l’introduzione di un salario minimo orario per i settori non coperti da contrattazione collettiva e la previsione di trattamenti congrui per l’apprendistato nelle libere professioni. Inoltre, si lavorerà per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro e gli adempimenti burocratici per i datori di lavoro, anche attraverso la digitalizzazione.

Un’altra area prioritaria per la politica economica e le riforme è quella delle infrastrutture e degli investimenti pubblici. L’anno scorso gli investimenti dell’Amministrazione pubblica hanno toccato un nuovo minimo dell’1,9 per cento in rapporto al PIL, da una media del 3,0 per cento nel decennio precedente la crisi del debito sovrano nel 2011. Il declino delle opere pubbliche ha avuto un forte effetto depressivo sull’attività economica.

Inoltre, come evidenziato drammaticamente dal crollo del viadotto Morandi a Genova, le infrastrutture del Paese hanno urgente bisogno di manutenzione e modernizzazione. La ripresa degli investimenti deve coinvolgere non solo i vari livelli dell'Amministrazione pubblica, ma anche le società partecipate o titolari di concessioni pubbliche. La Legge di Bilancio per il 2019 finanzia la creazione di unità di coordinamento per lo sviluppo delle infrastrutture e il supporto alle amministrazioni territoriali nell'attività di progettazione e gestione dei progetti. Opportuni cambiamenti organizzativi e regolatori saranno inoltre introdotti onde rimuovere gli ostacoli burocratici e legali che negli ultimi anni hanno frenato le opere pubbliche.

L'imposizione fiscale è un'altra area prioritaria di riforma. L'obiettivo del Governo è di ridurre la pressione fiscale su famiglie e imprese.

Il Governo, in linea con il Contratto di Governo, intende inoltre continuare, nel disegno di Legge di Bilancio per il prossimo anno, il processo di riforma delle imposte sui redditi ('flat tax') e di generale semplificazione del sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Questo nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti nel Programma di Stabilità (sezione I del DEF).

La prima fase della riforma fiscale è già stata attuata con la Legge di Bilancio per il 2019, che ha innalzato a 65.000 euro il limite di reddito per il cd 'regime dei minimi' soggetto ad aliquota del 15 per cento. Con lo stesso provvedimento è stato introdotto, a decorrere dal 2020, un regime sostitutivo di IRPEF e IRAP, con aliquota del 20 per cento, per le persone fisiche esercenti attività d'impresa o lavoro autonomo e con redditi fra i 65.000 e i 100.000 euro. Inoltre, per incentivare gli investimenti, le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES e IRPEF applicabile agli utili non distribuiti. La disciplina è stata modificata dal Decreto crescita.

La politica fiscale non può ovviamente prescindere dalla sostenibilità delle finanze pubbliche. Da ormai trent'anni il debito pubblico vincola le politiche economiche e sociali dell'Italia. A prescindere dalle regole di bilancio, è necessario ridurre gradualmente il rapporto debito/PIL per rafforzare la fiducia degli investitori in titoli di Stato e abbattere gli oneri per interessi. I rendimenti a cui lo Stato si indebita sono un termometro della fiducia nel Paese e nelle sue finanze pubbliche. Inoltre, essi giocano un ruolo cruciale nel determinare le condizioni di finanziamento per le banche e le aziende italiane. Una marcata discesa dei rendimenti è essenziale per la completa realizzazione del programma di politica economica del Governo. È questa la motivazione principale dell'accordo che il Governo ha raggiunto con la Commissione Europea a dicembre, in cui è stato confermato l'impegno a ridurre gradualmente l'indebitamento netto dell'Amministrazione pubblica e a migliorare il saldo strutturale di bilancio.

Il taglio delle aliquote d'imposta favorirà la crescita dell'economia e, quindi, del gettito fiscale. Tuttavia, allo scopo di ridurre l'indebitamento sarà anche necessario compiere un paziente lavoro di revisione della spesa corrente dell'Amministrazione pubblica e delle agevolazioni fiscali. Tale lavoro porterà a un primo pacchetto di misure già nella Legge di Bilancio per il 2020.

Lo sviluppo dell'economia richiede anche un ampio sforzo nel campo dell'innovazione tecnologica e della ricerca. Il Governo concluderà il lavoro per la predisposizione delle Strategie Nazionali per l'Intelligenza Artificiale e per la *Blockchain*, entrambe elaborate con il supporto di esperti. Accanto alla pianificazione strategica proseguiranno le sperimentazioni sull'utilizzo di queste tecnologie. Si intende inoltre partecipare attivamente al programma 'Europa Digitale', che si indirizzerà all'intelligenza artificiale, alla sicurezza informatica,

## I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

---

alle competenze digitali, alla digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica e ai super-computer.

Risorse significative saranno investite nella diffusione della banda larga e si promuoverà lo sviluppo della rete 5G; l'obiettivo strategico per i prossimi anni risiede nella creazione delle condizioni per un efficace lancio commerciale e per la diffusione di questa innovativa tecnologia. Sul fronte strategico il Governo sarà impegnato nella realizzazione del Piano aree grigie e nella strutturazione di strumenti operativi di sostegno della domanda di servizi digitali.

Sono stati rifinanziati gli strumenti del Piano 'Impresa 4.0', tra i quali la Nuova Sabatini per il supporto all'innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI). Il Governo ha avviato un processo di rivisitazione delle misure di incentivazione, affinché siano maggiormente calibrate sul tessuto produttivo costituito prevalentemente da piccole imprese, al fine di favorire l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze necessarie per saper gestire e applicare le nuove tecnologie. A tal fine è stato approvato il Decreto legge recante misure per la crescita economica, il rilancio degli investimenti privati e la tutela del *Made in Italy*.

È inoltre operativo il Fondo Nazionale per l'Innovazione, una cabina di regia in grado di riunire le risorse pubbliche e private dedicate al tema strategico dell'innovazione che opererà nel settore del *venture capital*.

Il Governo rilancerà la politica industriale dell'Italia, con l'obiettivo non solo di rivitalizzare settori da tempo in crisi, come ad esempio il trasporto aereo, ma anche di rendere l'Italia protagonista in industrie che sono al centro della transizione verso un modello di sviluppo sostenibile, in primo luogo la produzione di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale. La mobilità sostenibile riguarda l'industria del ciclo e motociclo, l'auto, la componentistica, gli autobus e i treni. Il passaggio a standard ecologici più elevati deve essere accompagnato dall'incentivazione ad attività di ricerca, progettazione e produzione di mezzi di trasporto nel nostro Paese. Il Governo rafforzerà il sostegno alla sperimentazione e adozione delle trasformazioni digitali e delle tecnologie abilitanti che offrano soluzioni per produzioni più sostenibili e circolari. La *green finance* può fornire un importante contributo alla crescita di tali attività, e il Governo ne sosterrà lo sviluppo. Il quadro regolamentare in cui si iscriveranno gli interventi è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima la cui proposta è stata presentata alla Commissione Europea a gennaio 2019.

L'azione di riforma si concentrerà anche sulle semplificazioni amministrative. A tal riguardo sarà importante procedere alla ricognizione, tipizzazione e riduzione dei regimi abilitativi, individuando i procedimenti autorizzatori ritenuti non indispensabili ed eliminando tutti gli oneri amministrativi non necessari.

A un clima d'affari più avanzato, trasparente e attrattivo mirano anche la riforma del Codice dei Contratti Pubblici e il potenziamento dei controlli anticorruzione a cui si associa l'opera di accelerazione degli investimenti infrastrutturali operata dal Decreto legge 'Sblocca cantieri'.

L'efficienza della giustizia rappresenta un fattore decisivo per la ripresa economica e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. Il Governo è impegnato sin dall'inizio del suo mandato a rendere l'amministrazione della giustizia più efficiente, con interventi diretti alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali. Rilevano in questo ambito i passi avanti nella riforma della giustizia civile e penale e la riforma organica delle procedure di insolvenza, accompagnati da importanti risorse per risolvere le carenze di organico del personale amministrativo e della magistratura.

L'Italia si caratterizza ormai da anni per il declino delle nascite e la bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro. Dopo i primi interventi già adottati in materia di rifinanziamento del Fondo per le politiche della famiglia, proroga e potenziamento dell'assegno di natalità, aumento del 'bonus nido' ed estensione del congedo obbligatorio in favore dei padri, occorre che le politiche di sostegno siano ulteriormente potenziate. Analogamente, debbono essere incrementati gli sforzi in favore dei giovani che, stentando a trovare collocamento, sono indotti a ritardare la formazione di nuovi nuclei familiari. Il RdC interviene con efficacia a favore delle famiglie povere, con un beneficio modulato secondo la composizione del nucleo familiare. Il Governo intende proseguire sulla strada dell'alleggerimento del carico fiscale sulle famiglie e destinare maggiori risorse finanziarie al servizio delle stesse, con particolare riguardo a quelle numerose e con componenti in condizione di disabilità. Iniziative future verteranno prioritariamente sul riordino dei sussidi per la natalità e la genitorialità, la promozione del *welfare* familiare aziendale e il miglioramento del sistema scolastico e sanitario e delle relative infrastrutture.

In sintesi, l'obiettivo fondamentale del programma di Governo è il ritorno ad una fase di sviluppo economico e di miglioramento dell'inclusione sociale e della qualità della vita, in cui risultano centrali la riduzione della povertà e la garanzia dell'accesso alla formazione e al lavoro, agendo al contempo anche nell'ottica di invertire il *trend* demografico negativo. Sul versante della competitività, l'economia italiana sarà rafforzata attraverso l'innovazione e la riduzione dei costi per le imprese, sia palesi, come la tassazione e gli oneri fiscali, sia occulti e forse più distorsivi, come la burocrazia e i tempi della giustizia.

A completamento della manovra di bilancio, il Governo conferma i disegni di legge già indicati nei precedenti documenti programmatici e indica, altresì, quali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2020 i seguenti: i) Disegno di Legge di delega al Governo per l'adozione di disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive (A.C. 1603-ter); ii) Disegno di Legge recante deleghe al Governo per il miglioramento della PA (Atto Senato 1122).

I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

TAVOLA I.1- LE AZIONI STRATEGICHE DEL CRONOPROGRAMMA				
	Ambiti	Area di Policy	Azioni	Tempi
1	Il debito e la finanza pubblica	Finanza pubblica	Prosecuzione della convergenza verso il pareggio strutturale	2019-2022
2		Finanza pubblica	Revisione della spesa	2019-2022
3		Finanza pubblica	Riduzione dei ritardi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione	2019-2022
4		Finanza pubblica	Rafforzamento della strategia di riduzione del debito attraverso privatizzazioni, dismissioni del patrimonio immobiliare e riforma delle concessioni	2019-2022
5	Tassazione revisione della spesa e lotta alla	Politiche fiscali	Riduzione della pressione fiscale per sostenere la crescita ( <i>flat tax, tax expenditures</i> , costo del lavoro)	2019-2022
6		Politiche fiscali	Coordinamento, rafforzamento e semplificazione dell'amministrazione fiscale ('pace fiscale')	2019-2022
7		Politiche fiscali	Investimenti in ICT e risorse umane a sostegno del contrasto all'evasione favorendo la <i>tax compliance</i>	2019-2022
8		Politiche fiscali	Ridurre le controversie tributarie e migliorare l'efficacia della riscossione	2019-2022
9	Credito	Banche e Credito	Proseguire la riduzione dello stock di crediti deteriorati	2019-2022
10		Banche e Credito	Riforma della disciplina delle crisi di impresa e dell'insolvenza e amministrazione straordinaria delle grandi imprese (Legge Delega)	2019
11		Banche e Credito	Attrazione investimenti esteri e rafforzamento delle misure alternative al credito bancario	2019-2022
12	Lavoro, welfare e produttività	Lavoro e welfare	Riforma delle politiche attive del lavoro	2019-2022
13		Lavoro e welfare	Reddito di Cittadinanza	2019
14		Lavoro e welfare	Misure di sostegno alla famiglia e alla disabilità	2019-2022
15		Lavoro e welfare	Sostegno all'occupazione femminile e giovanile e politiche per il secondo percettore di reddito	2019-2022
16		Lavoro e welfare	Misure per rafforzare l'equità del sistema pensionistico	2019
17		Lavoro e welfare	Disposizioni per contrastare il precariato	2018
18		Lavoro e welfare	<i>White Jobs</i> per il mercato del lavoro dei professionisti sanitari	2019-2022
19		Istruzione e competenze	Piano nazionale per la formazione dei docenti	2019-2022
20		Istruzione e competenze	Completare l'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale	2018-2022
21		Istruzione e competenze	Rafforzamento dell'inclusione scolastica	2019-2022
22		Istruzione e competenze	Programma nazionale per la ricerca	2019-2022
23	Investimenti e riequilibrio territoriale	Investimenti	Piano nazionale per gli investimenti pubblici e rafforzamento PPP ('Strategia Italia', 'Investitalia', 'Centrale per la progettazione delle opere pubbliche', contratto standard PPP)	2019
24		Investimenti	Adeguamento della normativa sugli appalti per il rilancio degli investimenti (delega per riforma Codice dei Contratti Pubblici - Decreto legge 'Sblocca cantieri')	2019-2022
25		Riequilibrio territoriale	Investimenti privati e incentivazione spesa in conto capitale a favore del Mezzogiorno (ZES)	2019-2022
26	Competitività	Competitività	Attuazione della riforma del sistema portuale e del Piano nazionale della portualità e della logistica	2019-2022
27		Competitività	Crescita e sviluppo imprese innovative e <i>start up</i> e tutela del <i>Made in Italy</i>	2019-2022
28		Competitività	Internazionalizzazione, competitività e misure per la crescita economica)	2019
29		Competitività	Fondo Nazionale Innovazione, <i>Blockchain</i> e Intelligenza artificiale	2019-2022
30		Competitività	Piano strategico del turismo	2019-2022
31		Ambiente	Dissesto idrogeologico e rischio sismico (Decreto 'emergenze', Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, Disegno di legge 'Proteggì Italia')	2019-2022
32		Ambiente	Tutela biodiversità, mobilità sostenibile, servizio idrico integrato e attuazione misure per economia circolare, incentivazione della produzione di energia da fonti rinnovabili (D.M. FER1 e FER2)	2019-2022
33		Concorrenza	Liberalizzazioni e concorrenza	2019-2020
34		Concorrenza	<i>Class action</i>	2019
35		Sanità	Attuazione Patto per la Salute e Patto per la Sanità digitale	2019-2022
36		PA	Semplificazioni normative e amministrative per imprese e cittadini (Legge delega)	2019-2020
37		PA	Misure per l'efficienza della PA (Disegno di legge 'Concretezza' e deleghe in materia di semplificazioni e codificazioni)	2019-2020
38		PA	Razionalizzazione delle società partecipate	2019
39		PA	Riforma dei servizi pubblici locali in termini di qualità e affidamento	2019-2022
40		PA	Riforma della dirigenza pubblica (Legge Delega per il miglioramento della PA)	2019-2020
41		Giustizia	Riforma del processo penale e disciplina della prescrizione	2019
42		Giustizia	Contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti	2019
43		Giustizia	Riforma della detenzione	2019-2022
44		Giustizia	Reati contro la PA e lotta alla corruzione ('Spazzacorrotti')	2019
45		Giustizia	Efficienza del processo civile	2019
46		Giustizia	Legge sulla legittima difesa	2019
47		Immigrazione e sicurezza	Contrasto all'immigrazione irregolare e tutela sicurezza cittadino	2018
48		Riforme Costituzionali	Riduzione parlamentari, potenziamento strumenti democrazia diretta	2019-2022

## **I.2 LA RISPOSTA ALLE RACCOMANDAZIONI DEL CONSIGLIO**

Le Raccomandazioni rivolte nel 2018 all'Italia da parte del Consiglio Europeo ruotano intorno a quattro aree principali (vedi Tavola I.2):

- la politica fiscale nella sua accezione più ampia, ovvero la politica di bilancio, la riduzione del rapporto debito/PIL, la revisione della spesa pubblica e la riforma della tassazione;
- il funzionamento della giustizia, la gestione delle aziende partecipate dalla PA e la promozione della concorrenza nel settore privato;
- il risanamento del sistema bancario e il miglioramento dell'accesso delle imprese ai mercati finanziari;
- il miglioramento delle politiche attive del lavoro, sia come sostegno alla ricerca di lavoro, sia come formazione; il sostegno all'occupazione femminile e alla famiglia; l'aumento delle risorse per ricerca, innovazione, digitalizzazione e infrastrutture.

Per quanto riguarda la politica di bilancio, il programma del Governo condivide l'enfasi sulla riduzione del debito ma opta per un miglioramento del saldo strutturale più graduale rispetto alla Raccomandazione del Consiglio che implicherebbe un'eccessiva restrizione di bilancio. Il Governo ritiene, infatti, che considerazioni di carattere sociale debbano ricevere altrettanta attenzione dei saldi di bilancio nella definizione della politica economica. Dal punto di vista della politica fiscale, in linea con il Contratto di Governo, la progressiva introduzione della *flat tax* ridurrà il cuneo fiscale sul lavoro e sarà coperta da una riduzione delle spese fiscali, salvaguardando quelle destinate al sostegno alla famiglia e alle persone con disabilità. Ciò è coerente con quanto da tempo raccomandato dalla Commissione Europea e dall'OCSE. Il Governo non ritiene opportuno in questa fase rivedere l'imposizione sugli immobili, già oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni. Dal lato delle uscite, come sopra accennato, si continuerà l'opera di revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di ridurre il rapporto fra spesa corrente e PIL e di aumentare la spesa per investimenti. Anche questo è pienamente coerente con quanto ripetutamente suggerito dalla Commissione e dall'OCSE.

La seconda area delle Raccomandazioni attiene al funzionamento della giustizia, alla gestione delle società partecipate e alla promozione della concorrenza nel settore privato. In quest'ambito, in dicembre, il Parlamento ha approvato una nuova legge per il contrasto dei reati contro l'Amministrazione pubblica, che innalza le pene per reati di corruzione, introducendo altre rilevanti modifiche normative, sia di carattere sostanziale sia processuale, al fine di potenziare l'attività di prevenzione, accertamento e repressione dei reati contro la PA, oltre a modificare la disciplina della prescrizione, bloccandone il decorso dopo la sentenza di primo grado, e a rafforzare la trasparenza dei partiti politici. Il Governo è inoltre al lavoro su un disegno di legge delega per la riforma del processo civile mirata alla semplificazione e alla riduzione dei tempi dei processi e alla riforma del processo penale, al fine di garantirne la ragionevole durata e l'effettività. Nel campo del diritto della crisi d'impresa, il Decreto legislativo di riforma organica è stato approvato dando luogo alla formazione di un codice. Sempre in tema di rafforzamento del servizio della giustizia va rilevata l'adozione, nella Legge di Bilancio per il 2019, di misure concernenti l'incremento delle risorse a disposizione per il personale del ruolo della magistratura e di quello amministrativo non dirigenziale. La tutela e la promozione di un'equa concorrenza,



## I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

---

la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle agenzie di supervisione dei settori regolamentati saranno oggetto di nuove iniziative legislative e di politica economica.

Quanto alla terza Raccomandazione, che concerne il sistema bancario e la disponibilità di finanziamenti per le imprese, il risanamento degli istituti di credito e lo smaltimento dei prestiti in sofferenza proseguono a ritmo sostenuto. Si metterà, inoltre, in campo un piano che faciliti lo smaltimento dei crediti deteriorati ma non ancora in sofferenza. A fine marzo il Governo ha approvato un decreto per garantire la stabilità finanziaria, economica e degli investimenti, che prevede il mantenimento, con alcune modifiche, dello schema di concessione della garanzia dello Stato sulla cartolarizzazione di sofferenze (GACS). La riforma delle banche popolari è in fase di attuazione, con solo marginali modifiche alla tempistica, mentre quella del credito cooperativo è sostanzialmente conclusa. L'accesso ai finanziamenti per le PMI sarà ulteriormente migliorato con il sostegno ai fondi di *venture capital* e un maggiore orientamento dei Programmi Individuali di Risparmio (PIR) verso le PMI.

Passando infine al lavoro, alla ricerca e alle infrastrutture, il Governo è già intervenuto con il Decreto Dignità per ridurre l'abuso dei contratti di lavoro a termine e tutelare maggiormente i lavoratori con contratti a tempo indeterminato nell'eventualità di licenziamenti. Il RdC rafforzerà il contrasto alla povertà e le politiche attive del lavoro, grazie anche a maggiori risorse finanziarie per i Cpl e per l'ANPAL. La riforma del *welfare* consentirà il pensionamento anticipato di lavoratori che hanno conseguito un elevato numero di anni di contribuzione, creando spazi per l'assunzione di giovani. Le risorse pubbliche destinate all'istruzione, alla ricerca, alla diffusione dell'innovazione, digitalizzazione e interconnessione nei processi produttivi (Piano 'Impresa 4.0') e alla diffusione delle competenze informatiche sono state complessivamente incrementate, anche a livello qualitativo. Infine, come già ampiamente argomentato, il rilancio e lo sviluppo delle infrastrutture saranno oggetto di un ampio sforzo, sia organizzativo, sia finanziario.

<b>TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE</b>		
<b>Area di policy</b>	<b>Raccomandazioni 2018</b>	<b>Misure previste o implementate</b>
Finanza pubblica e <i>Spending Review</i>	Racc. 1- Assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superi lo 0,1 per cento nel 2019, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 per cento del PIL. [...]	Nello scenario programmatico, l'indebitamento netto della PA è confermato pari al 2,4 per cento del PIL nel 2019, al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022. Il saldo strutturale peggiorerebbe di 0,1 punti percentuali quest'anno, ma risulterebbe in lieve miglioramento al netto della clausola per eventi eccezionali. Nei prossimi tre anni, il saldo strutturale migliorerebbe di 0,2 punti percentuali di PIL nel 2020 e di 0,3 all'anno nel 2021 e nel 2022, scendendo dal -1,5 per cento del PIL nel 2019 al -0,8 per cento nel 2022, in linea con una graduale convergenza verso il pareggio strutturale. In sintesi, gli obiettivi programmatici sono in linea con il dettato del PSC.
Privatizzazioni e debito pubblico	Racc. 1- [...] Utilizzare entrate straordinarie per accelerare la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL. [...]	Il rapporto debito/PIL nello scenario programmatico è previsto salire dal 132,1 per cento del 2018 al 132,6 per cento a fine 2019. Una graduale discesa è invece prevista per il prossimo triennio, al 131,4 per cento nel 2020, 130,4 per cento nel 2021 e infine al 129,2 per cento nel 2022. Per il 2018 i proventi derivanti dalle vendite di immobili pubblici dovrebbero ammontare a 825 milioni. Nel triennio 2019-2021 il programma straordinario di dismissioni immobiliari prevede un ammontare di 1,25 miliardi, oltre agli 1,84 già previsti. Confermati introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa 1 punto percentuale del PIL nel 2019 e dello 0.3 per cento nel 2020.
Politica fiscale	Racc. 1 - [...] Spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati. Intensificare gli sforzi per ridurre l'economia sommersa, in particolare potenziando i pagamenti elettronici obbligatori mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. [...]	Approvata la <i>flat tax</i> : per piccole imprese, professionisti e artigiani (con ricavi fino a 65.000 euro) si semplifica il vigente regime fiscale forfetario agevolato con aliquota del 15 per cento e esenzione dal versamento dell'IVA e da ogni adempimento. Dal 2020 viene introdotto un regime sostitutivo delle imposte dirette e dell'IRAP, con aliquota al 20 per cento per i soggetti con ricavi compresi tra 65 e 100 mila euro. Riduzione IRES/IRPEF per chi investe e assume: riduzione di 9 punti percentuali delle aliquote dell'IRES e dell'IRPEF sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese (ad esclusione delle banche) potranno beneficiare di una riduzione di aliquota per la parte del reddito d'impresa commisurato agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda (si veda <i>focus</i> sul Decreto Crescita). Introdotta una nuova imposta con un'aliquota pari al 3 per cento che si applica ai ricavi delle grandi imprese che forniscono determinati servizi digitali ( <i>web tax</i> ), per ripristinare l'equità della tassazione. I premi di assicurazione INAIL pagati dalle imprese contro gli infortuni e le malattie professionali per il triennio 2019-2021 sono ridotti. Dal 1° gennaio 2019 obbligo di fattura elettronica sia tra operatori che tra operatori e consumatori finali. Si opererà in ottica di una graduale riduzione della pressione fiscale sulle famiglie e conseguentemente del cuneo fiscale sul lavoro.
Povertà	Racc. 1 - [...] Ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica al fine di creare margini per altra spesa sociale.	Introdotta la Pensione di Cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà per le persone anziane.



**I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO**

<b>TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE</b>		
<b>Area di policy</b>	<b>Raccomandazioni 2018</b>	<b>Misure previste o implementate</b>
Giustizia civile	Racc. 2 - Ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già prese in considerazione dal legislatore. [...]	<p>Potenziato il processo telematico: sono in corso le gare per lo sviluppo dei sistemi dell'area civile e penale e per l'assistenza.</p> <p>La riforma del rito civile è in fase avanzata di elaborazione e propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico tratteggiando un unico rito semplificato, da mutuare, nelle opzioni di fondo, anche in grado d'appello. La riforma sarà varata nelle forme di una delega al Governo.</p> <p>Si renderà più spedita la riduzione dei tempi della giustizia mediante l'assunzione straordinaria di contingenti significativi di personale non dirigenziale.</p>
Giustizia penale e corruzione	Racc. 2 - [...] Aumentare l'efficacia della prevenzione e repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali e attuando il nuovo quadro anticorruzione. [...].	<p>Nella giustizia penale gli interventi hanno riguardato la certezza della pena e il riordino di talune categorie di reati; è allo studio una riforma del processo penale che ne garantisca la ragionevole durata. Approvato un disegno di legge che esclude dall'ambito di applicabilità del giudizio abbreviato i delitti puniti con la pena dell'ergastolo.</p> <p>Approvata la Legge anticorruzione ('Spazzacorrotti') che assicura una maggiore incisività all'azione di contrasto dei reati contro la PA attraverso molteplici interventi che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale.</p> <p>La stessa legge ha riformato la disciplina della prescrizione impedendone il decorso dopo la pronuncia della sentenza di primo grado. In tal modo si è inteso restituire effettività all'azione di accertamento e repressione dei reati.</p>
Riforma della P.A.	Racc. 2 - [...] Assicurare il rispetto del nuovo quadro normativo per le imprese di proprietà pubblica e accrescere l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. [...]	La ricognizione straordinaria delle partecipazioni detenute dalle PA procede: il 90 per cento dei circa 10.500 enti tenuti ad effettuare la ricognizione straordinaria ha provveduto alla trasmissione del piano di razionalizzazione.
Concorrenza	Racc. 2 - [...] Affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore dei servizi, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza.	Sono previste nuove iniziative legislative per la tutela e la promozione di un'equa concorrenza, la revisione delle concessioni pubbliche e il potenziamento delle autorità di regolazione. Inserita la disciplina dell'azione di classe nel codice di procedura civile e ampliato l'ambito d'applicazione dello strumento.
Servizi finanziari e sistema bancario	Racc. 3 - Mantenere il ritmo della riduzione dell'elevato stock di crediti deteriorati e sostenere ulteriori misure di ristrutturazione e risanamento dei bilanci delle banche, anche per gli istituti di piccole e medie dimensioni, e attuare tempestivamente la riforma in materia di insolvenza. Migliorare l'accesso delle imprese ai mercati finanziari.	<p>Approvato il Decreto legislativo che introduce il nuovo Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Le principali finalità del Codice sono: consentire una diagnosi precoce dello stato di difficoltà delle imprese e salvaguardare la capacità imprenditoriale di coloro che vanno incontro a un fallimento di impresa dovuto a particolari contingenze.</p> <p>È stato prorogato lo schema di concessione della garanzia dello Stato sui titoli senior emessi nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione di crediti classificati in sofferenza (GACS) ed è in corso di approvazione la nuova normativa che lo conferma per 24 mesi, prorogabili di altri 12.</p> <p>È in fase conclusiva la riforma delle popolari e delle banche di credito cooperativo.</p> <p>Sono stati potenziati gli strumenti di agevolazione degli investimenti in <i>venture capital</i>.</p> <p>Potenziato il Fondo di Garanzia per le PMI, la Nuova Sabatini e rafforzata la disciplina dei PIR aumentando la quota di investimenti qualificati da destinare a fondi di <i>venture capital</i> fino a portarla al 3,5 per cento.</p> <p>Introdotte agevolazioni finanziarie per le PMI, in coerenza con il Piano 'Impresa 4.0', per la trasformazione digitale e misure per il sostegno alla capitalizzazione delle PMI attraverso agevolazioni per programmi di investimento aziendale.</p>

<b>TAVOLA I. 2- RACCOMANDAZIONI PER IL 2018 E AZIONI IMPLEMENTATE</b>		
<b>Area di policy</b>	<b>Raccomandazioni 2018</b>	<b>Misure previste o implementate</b>
Lavoro	Racc. 4 - Accelerare l'attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro per garantire parità di accesso a servizi di assistenza nella ricerca di lavoro e alla formazione. Incoraggiare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, razionalizzando le politiche di sostegno alle famiglie ed estendendo la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. [...]	Approvato il decreto che introduce il RdC, quale misura di politica attiva del lavoro e contrasto alla povertà. Vengono potenziati i Cpl, anche tramite l'autorizzazione alle assunzioni da parte delle Regioni. A sostegno della famiglia la Legge di Bilancio per il 2019 ha rifinanziato il fondo per le non autosufficienze (0,1 miliardi annui dal 2019), quello per le politiche sociali (0,12 miliardi annui dal 2019) e quello per le politiche per la famiglia (0,1 miliardi annui dal 2019).
Istruzione e ricerca	Racc. 4 - [...] Promuovere la ricerca, l'innovazione, le competenze digitali e le infrastrutture mediante investimenti meglio mirati e accrescere la partecipazione all'istruzione terziaria professionalizzante.	Prorogato per il 2019 l'iperammortamento, per agevolare gli investimenti in beni materiali e immateriali funzionali alla trasformazione tecnologica delle imprese. Rimodulati gli incentivi fiscali del Piano 'Impresa 4.0' e prorogato il credito di imposta per la formazione 4.0. Reintrodotta per il 2019 il superammortamento per beni strumentali nuovi. Credito di imposta in R&S. Introdotti interventi per favorire la <i>venture capital</i> e sgravi fiscali per investimenti in <i>start up</i> innovative. Istituite le Società di Investimento Semplice per favorire la raccolta di capitali fino ad un massimo di 25 milioni per fondi di <i>venture capital</i> . Interventi per rendere operativo il Fondo Nazionale innovazione con una dotazione iniziale di 1 miliardo. Interventi per rendere operativo il Fondo per favorire lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni di Intelligenza Artificiale, <i>Blockchain</i> e <i>Internet of Things</i> . Si modificano le disposizioni che facilitano il 'rientro dei cervelli' (c.d. 'impatriati' e ricercatori o docenti che trasferiscono la residenza in Italia) estendendo i benefici previsti a partire dall'anno di imposta 2020.

### **I.3 IL PROGRAMMA DI SUPPORTO PER LE RIFORME STRUTTURALI DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

Da luglio 2015 è stato istituito lo *Structural Reform Support Service* (SRSS), con la funzione principale di coadiuvare i Paesi dell'UE nel disegno e nell'implementazione delle riforme strutturali attraverso il relativo Programma di supporto (*Structural Reform Support Programme* - SRSP).

Il Programma di supporto SRSP è stato finanziato<sup>1</sup> per 142,8 milioni da stanziare nel periodo 2017-2020, importo successivamente aumentato di 80 milioni<sup>2</sup>. A questo ammontare possono sommarsi i contributi aggiuntivi volontari degli Stati Membri (a loro stesso beneficio).

Il supporto - attivato su richiesta dei Paesi interessati - è offerto con varie modalità, ricorrendo a propri esperti, ad esperti di altre Direzioni Generali della Commissione ed esperti provenienti da altri Stati Membri che abbiano già implementato con successo le riforme di interesse.

A livello di Stato membro il coordinamento del Programma avviene attraverso un'Autorità di coordinamento nazionale - identificata per l'Italia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il Programma SRSP è stato avviato nel 2017 ed è giunto alla sua terza edizione. Per il 2017, l'Italia ha presentato 11 richieste di supporto di cui 9 sono state finanziate, per un *budget* complessivo di poco più di 1,2 milioni. Per il 2018, sono

<sup>1</sup> Con il Regolamento UE n. 2017/825.

<sup>2</sup> Con emendamento di cui al Regolamento UE n. 2018/1671

## I. LA STRATEGIA DI RIFORMA DEL GOVERNO

---

state presentate 15 richieste di cui 8 sono state finanziate, per un totale di 1,34 milioni.

Per il 2019 sono state presentate 33 bozze di progetti, un numero significativamente superiore rispetto ai periodi di programmazione precedenti e circa il doppio rispetto alla precedente edizione. Con decisione del 27 febbraio u.s. sono stati approvati 19 dei 33 progetti italiani con il relativo programma di lavoro, ai quali è stato concesso un finanziamento di circa 6,8 milioni. I progetti presentati, di grande rilievo politico e qualità tecnica, assorbono una quota del *budget* complessivo assegnato al programma molto superiore alla quota prevista per l'Italia sulla base delle precedenti allocazioni tra gli Stati Membri.

Per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 la Commissione intende portare avanti, rafforzandolo, il supporto alle riforme strutturali del precedente periodo di programmazione. A tal fine, nell'ambito della Proposta per il Quadro Finanziario Pluriennale Post-2020, è stato inserito un Programma di supporto alle riforme (il **Reform Support Programme**, RSP) dotato di un *budget* di 25 miliardi, oltre ad uno strumento denominato 'Funzione per la stabilizzazione degli investimenti' (*European Investment Stabilisation Function*).

Il RSP, che è a carattere volontario e non prevede co-finanziamento da parte degli Stati Membri, ha la finalità di offrire ai Paesi interessati il sostegno per attuare le riforme prioritarie per il Paese e comprende tre elementi:

1. il **Reform Delivery Tool** (RDT) con un *budget* di 22 miliardi e l'obiettivo di offrire sostegno finanziario alle riforme identificate nel contesto del Semestre Europeo e disponibile per tutti gli Stati Membri;
2. il **Technical Support Instrument**, con un *budget* di 0,85 miliardi, che rappresenta una continuazione, in versione rafforzata, del Programma di sostegno alle Riforme Strutturali (SRSP) di cui sopra, per dare a tutti gli Stati Membri interessati il supporto tecnico all'implementazione di un più ampio spettro di riforme che include, oltre a quelle previste nel Semestre Europeo, altre priorità nazionali;
3. il **Convergence Facility**, cui sono assegnati 2,16 miliardi e che ha l'obiettivo di concedere sostegno finanziario e tecnico ai Paesi che intendono aderire all'euro.

La capacità dimostrata dall'Italia di presentare un numero consistente di progetti di alta qualità è importante in vista della partecipazione attiva al **Reform Support Program** proposto per la programmazione post-2020<sup>3</sup>. In base alla proposta di Regolamento presentata dalla Commissione<sup>4</sup> il contributo finanziario massimo del **Reform Delivery Tool** per ciascuno Stato Membro è definito, allo stato attuale, in base alla popolazione del Paese e legato, ai fini dell'assegnazione, alle proposte di impegni di riforma. Sulla base dei criteri stabiliti l'Italia risulta al terzo posto in termini di importo massimo. Rientrano tra le riforme interessate all'applicazione del RDT per il 2019: la riforma dei Cpl, il rafforzamento delle politiche attive del lavoro e la riforma della tassazione ambientale (vedi Tavola I.3).

<sup>3</sup> Allo stato attuale dei negoziati non si può escludere che la dotazione di risorse del **Reform Delivery Tool** venga allocata come uno dei pilastri di base del bilancio dell'area euro, nell'ambito del processo di rafforzamento dell'UEM: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/emu-deepening/>.

<sup>4</sup> COM/2018/391.

<b>TAVOLA I.3- CONTRIBUTI FINANZIARI DEL PROGRAMMA SRSP CONCESSI NEL 2019</b>		
<b>Aree prioritarie</b>	<b>Misure di supporto</b>	<b>Tempi di implementazione</b>
1 - Gestione dei beni e della finanza pubblica, processo di bilancio, gestione del debito ed amministrazione delle entrate.	Sostegno all'implementazione della riforma dei criteri contabili ISPAS/EPSAS ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della valutazione delle politiche fiscali connesse all'IVA ed alle accise ( <i>follow-up</i> )	2T/2019-2T/2020
2 - Riforme istituzionali e funzionamento efficiente ed orientato al servizio della Pubblica Amministrazione (incluse, se necessarie, misure di: i) semplificazione della regolazione; ii) di effettività della <i>rule of law</i> e del sistema giudiziario; iii) rafforzamento dell'anti-corruzione, dell'anti-riciclaggio e dell'anti-frode).	Innovazione delle procedure di reclutamento dei dipendenti pubblici.	3T/2019-3T/2020
	Sostegno all'implementazione della Strategia Nazionale Digitale ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-1T/2020
	Sviluppo e miglioramento del coordinamento nazionale ai fini della prevenzione della corruzione.	2T/2019-2T/2020
	Definizione di nuove priorità per i fondi comunitari e miglioramento del loro assorbimento a livello locale.	2T/2019-2T/2020
3 - Ambiente imprenditoriale (in particolare per delle PMI), reindustrializzazione, sviluppo del settore privato e degli investimenti, partecipazione pubblica nelle imprese, processo di privatizzazione, commercio internazionale ed investimenti diretti esteri, concorrenza e <i>public procurement</i> , politiche settoriali di sviluppo sostenibile e supporto all'innovazione ed alla digitalizzazione.	Sostegno alle Zone Economiche Speciali (ZES) nel Mezzogiorno ( <i>follow-up</i> ).	2T/2019-2T/2020
	Potenziamento del Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, in particolare per quanto concerne le capacità di certificazione e di <i>accountability</i> .	2T/2019-2T/2020
	' <i>Rating Control Audit</i> ' - sviluppo di un modello di razionalizzazione e semplificazione dei controlli sulle imprese.	2T/2019-2T/2020
	Sviluppo di un modello regolatorio per affrontare le emergenze nel settore dei trasporti.	2T/2019-2T/2021
4 - Istruzione e programmi di qualificazione professionale, politiche del mercato del lavoro (inclusi il dialogo sociale, la creazione del lavoro, la lotta alla povertà, la promozione dell'inclusione sociale, la sicurezza sociale ed i sistemi di <i>welfare</i> ), il sistema sanitario, e le politiche di coesione, di asilo, di migrazione e di controllo delle frontiere.	Miglioramento della <i>performance</i> e riforma dei Cpl.	2T/2019-2T/2020
	Rafforzamento del sistema delle politiche attive del lavoro.	2T/2019-4T/2019
	Sostegno per il rafforzamento della <i>governance</i> inter istituzionale della lotta al caporalato.	2T/2019-2T/2021
	Misure di sostegno per implementare il Piano nazionale per l'integrazione dei titolari del diritto di asilo ( <i>follow-up</i> ).	4T/2019-2T/2021
5- Politiche per l'implementazione delle azioni: i) contro i cambiamenti climatici; ii) per la promozione dell'efficienza energetica; iii) per la diversificazione delle fonti di energia; iv) per il settore agricolo e della pesca e lo sviluppo sostenibile delle aree rurali.	Sostegno all'elaborazione di un quadro legale e tecnico per lo sviluppo dei ' <i>Power Purchase Agreement</i> ' per il mercato dell'energia da fonti rinnovabili.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento della tassazione ambientale in Italia.	1T/2019-1T/2020
6 - Politiche per il settore finanziario (inclusa la promozione: i) dell'educazione finanziaria; ii) della stabilità finanziaria; iii) dell'accesso alla finanza e al credito per l'economia reale), la produzione, la fornitura ed il controllo di qualità dei dati e delle statistiche e delle politiche finalizzate al contrasto all'evasione fiscale.	Miglioramento della capacità di attrazione dei capitali nella gestione dei beni immobili pubblici.	2T/2019-3T/2020
	Miglioramento della protezione dei consumatori e dell'educazione finanziaria.	2T/2019-2T/2020
	Miglioramento: i) dell'efficienza dell'infrastruttura IT per la gestione dell'insolvenza; ii) delle procedure di esecuzione e del sistema di raccolta dati; iii) dell'organizzazione della giustizia civile per la gestione dell'insolvenza e delle procedure di esecuzione.	2T/2019-2T/2021
<b>Contributo totale stimato per il 2019</b>		<b>6.788.000 euro</b>

## **II. SCENARIO MACROECONOMICO E IMPATTO DELLE RIFORME**

### **II.1 IL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO**

L'economia italiana ha registrato nel complesso una crescita del PIL reale dello 0,9 per cento, inferiore all'1,7 per cento del 2017. Ai modesti incrementi dei primi due trimestri del 2018 sono seguite, infatti, lievi contrazioni congiunturali del PIL nel terzo e quarto trimestre.

A fronte di questi andamenti, nel quadro tendenziale, la previsione di crescita media del PIL in termini reali per il 2019 si attesta allo 0,1 per cento (1,0 per cento nello scenario del più recente documento ufficiale<sup>5</sup>). Per quanto riguarda il PIL nominale, la stima tendenziale prevista per il 2019 si attesta all'1,2 per cento. Il profilo di crescita del PIL viene rivisto al ribasso anche per il biennio 2020-2021, sia pure in misura assai meno accentuata che per l'anno in corso.

Le stime tendenziali incorporano le più importanti misure espansive previste dalla Legge di Bilancio per il 2019 che cominceranno ad esercitare effetti di stimolo all'attività economica nei prossimi mesi. In particolare, dal mese di aprile è avviata l'erogazione dei benefici previsti dal RdC. Ciò dovrebbe fornire uno stimolo ai consumi delle famiglie meno abbienti, caratterizzati da una propensione al consumo più elevata della media (cfr. paragrafo successivo).

La Legge di Bilancio per il 2019 prevede inoltre maggiori risorse per gli investimenti pubblici in confronto all'anno scorso, nonché la creazione di unità di coordinamento e progettazione per gli investimenti pubblici.

Se si confrontano le nuove previsioni con quelle del DEF 2018, la diversa configurazione delle variabili esogene pesa per la maggior parte della revisione al ribasso. All'interno delle esogene, le prospettive di crescita del resto del mondo e del commercio internazionale meno favorevoli sono il fattore più rilevante per l'abbassamento della previsione, soprattutto per il 2019. Dal 2019 in poi incide negativamente e in misura crescente sulla revisione al ribasso l'elevato livello dello *spread* sui titoli di Stato.

La lettura della previsione tendenziale deve tenere conto del fatto che la legislazione vigente, come modificata dalla Legge di Bilancio per il 2019, prevede un aumento delle aliquote IVA a gennaio 2020 e a gennaio 2021, nonché un lieve rialzo delle accise sui carburanti a gennaio 2020.

Inoltre, in parallelo alla pubblicazione del presente Documento di Economia e Finanza, il Governo ha approvato due decreti legge contenenti misure di stimolo agli investimenti privati e delle amministrazioni territoriali (Decreto legge 'Crescita') e misure volte a snellire le procedure di approvazione delle opere pubbliche (Decreto legge 'Sblocca Cantieri'). Le misure sono illustrate in dettaglio

---

<sup>5</sup> Aggiornamento del Quadro Macroeconomico e di Finanza Pubblica, Dicembre 2018.

nel Capitolo III. La crescita del PIL nello scenario programmatico risulta pertanto pari a 0,2 per cento in termini reali e 1,2 per cento in termini nominali. In confronto alla previsione tendenziale, è soprattutto la componente degli investimenti fissi lordi a spiegare la maggiore crescita del PIL.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire misure alternative nel corso dei prossimi mesi.

Lo scenario programmatico comprende anche maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale, in misura crescente nel corso del triennio (le proiezioni a legislazione vigente già scontano un notevole aumento degli investimenti pubblici nel 2020). Gli investimenti pubblici salirebbero dal 2,1 per cento del PIL registrato nel 2018 fino al 2,6 per cento del PIL nel 2022.

In aggiunta alle misure dal lato delle entrate, la copertura delle maggiori spese in conto capitale e il miglioramento del saldo strutturale nel 2022 in confronto alla legislazione vigente verranno conseguiti tramite riduzioni di spesa corrente che, grazie ad un programma di revisione organica della spesa pubblica, salirebbero da 2 miliardi nel 2020 (ammontare invariato rispetto al 2019) a 5 miliardi nel 2021 e 8 miliardi (cumulati) nel 2022.

**TAVOLA II.1: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO TENDENZIALE (1)**  
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,1	0,6	0,7	0,9
Deflatore PIL	0,8	1,0	1,9	1,7	1,5
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,8	1,5
PIL nominale	1,7	1,2	2,6	2,5	2,4
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,2	0,2	0,5	0,6
Occupazione FL (3)	0,8	-0,3	-0,1	0,5	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,2	10,9	10,6
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,7	9,3	9,0
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal Reddito di Cittadinanza.

**TAVOLA II.2: SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO (1)**  
(variazioni percentuali, salvo ove non diversamente indicato)

	2018	2019	2020	2021	2022
PIL	0,9	0,2	0,8	0,8	0,8
Deflatore PIL	0,8	1,0	2,0	1,8	1,6
Deflatore consumi	1,1	1,0	2,3	1,9	1,6
PIL nominale	1,7	1,2	2,8	2,6	2,3
Occupazione ULA (2)	0,8	-0,1	0,3	0,6	0,5
Occupazione FL (3)	0,8	-0,2	0,1	0,6	0,6
Tasso di disoccupazione	10,6	11,0	11,1	10,7	10,4
Tasso di disoccupazione al netto dell'effetto attivazione (4)	10,6	10,5	9,6	9,0	8,8
Bilancia partite correnti (saldo in % PIL)	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4

(1) Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

(4) Stima del tasso di disoccupazione al netto dell'effetto dell'attivazione di nuove forze lavoro incentivate dal Reddito di Cittadinanza.

Si prevedono, inoltre, aumenti aggiuntivi delle entrate, pari allo 0,1 per cento del PIL nel 2021 e allo 0,4 per cento del PIL nel 2022 in confronto allo scenario



tendenziale, che deriverebbero principalmente dal contrasto all'evasione fiscale. Per maggiori dettagli si rimanda al Programma di Stabilità.

## **II.2 L'IMPATTO DEL REDDITO DI CITTADINANZA E DELLE MISURE PREVIDENZIALI DEL DECRETO LEGGE N. 4/2019**

In questo paragrafo si valutano gli effetti delle riforme strutturali per l'economia italiana documentando i risultati di simulazioni condotte con i modelli econometrici in uso al Dipartimento del Tesoro. Nella parte iniziale si documenta l'impatto macroeconomico degli interventi in materia di RdC e pensioni<sup>6</sup>. L'esercizio di valutazione è stato condotto con il modello ITEM.

Il RdC è un programma di sostegno al reddito per contrastare condizioni economiche di povertà. L'erogazione del trasferimento è accompagnata da interventi per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro e favorire l'inserimento nel mondo del lavoro dei percettori del beneficio. Riguardo al sistema pensionistico, la principale modifica normativa ha riguardato il nuovo canale di accesso al trattamento di pensione, con l'introduzione del requisito congiunto di anzianità contributiva non inferiore a 38 anni e un'età anagrafica di almeno 62 anni (cd 'Quota 100').

Le norme sul RdC stabiliscono i requisiti economici e patrimoniali per accedere al beneficio e l'ammontare annuo del sussidio, che dipende dalla composizione familiare, dal reddito e dal titolo di godimento della casa di abitazione. Il costo dell'intervento a carico della finanza pubblica ammonta a 7,1 miliardi nel 2019, come previsto nella Legge di Bilancio per il 2019. Questo ammontare è stato attribuito per 5,6 miliardi per l'erogazione del RdC, a cui si aggiungono 274 milioni per il proseguimento del reddito di inclusione ed il resto per il potenziamento dei Cpl e di altre strutture pubbliche con compiti in materia di politiche per il lavoro. Nel 2020 e 2021 le risorse stanziate per l'intervento sono pari, rispettivamente, a 8,1 e 8,3 miliardi, di cui 7,2 e 7,4 miliardi per il RdC. Anche nel 2022 e gli anni successivi lo stanziamento complessivo ammonta a 8,3 miliardi.

L'ISTAT ha diffuso stime<sup>7</sup> secondo cui il numero dei percettori del reddito e della pensione di cittadinanza ammonterebbe a 2 milioni e 706 mila individui, di cui un milione e 791 mila sarebbero in età lavorativa (16-64 anni). Di questi ultimi, il 57 per cento sarebbe occupato o in cerca di occupazione. Poiché i meccanismi di condizionalità per accedere al RdC sono basati soprattutto sull'effettuazione di attività di ricerca di lavoro, la riforma dovrebbe dar luogo a un aumento della partecipazione al mercato del lavoro tramite il ricorso ai Cpl anche da parte di individui prima inattivi. Secondo l'ISTAT l'aumento delle forze di lavoro riconducibile all'introduzione del RdC sarebbe pari a 470 mila unità.

La simulazione dell'intervento con il modello ITEM è stata condotta con le seguenti ipotesi. Il reddito e la pensione di cittadinanza sono equiparati a un trasferimento corrente alle famiglie e il corrispondente aggregato viene accresciuto rispetto allo scenario base a partire dal secondo trimestre del 2019. Sono state

---

<sup>6</sup> Adottati con il Decreto legge n.4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019.

<sup>7</sup> Cfr. 'Esame del disegno di legge n. 1080 - Conversione in legge del Decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni', Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott. Roberto Monducci, Direttore del Dipartimento per la produzione statistica. 11a Commissione, Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019.

anche considerate le spese per potenziare i Cpl e le altre politiche attive del lavoro. Inoltre, in coerenza con la stima dell'ISTAT, si ipotizza dal secondo trimestre del 2019 un graduale aumento delle forze di lavoro rispetto allo scenario base, che raggiunge le 470 mila unità nel secondo trimestre del 2020 e si mantiene a tale livello negli anni successivi. Il profilo graduale dell'aumento tiene conto delle caratteristiche tecniche dell'indagine campionaria dell'ISTAT sulle forze di lavoro, da cui si desumono le informazioni statistiche sull'occupazione e la disoccupazione considerate nei quadri di previsione macroeconomica.

Nel disegno della simulazione si è inoltre fatto ricorso alle seguenti ipotesi aggiuntive. Per la propensione marginale al consumo rispetto al reddito disponibile, si è ipotizzato, sin dall'inizio, un valore pari a 0,8. Esso coincide con quello risultante dal modello sebbene, in quest'ultimo, lo stesso valore sia raggiunto con qualche ritardo temporale. Tale ipotesi è in linea con l'evidenza empirica secondo cui gli individui meno abbienti, quelli a cui si rivolge la misura, hanno, anche nel breve periodo, una propensione al consumo più elevata di quella media. Inoltre, la scelta tiene conto del fatto che ITEM, in quanto modello aggregato, non coglie l'eterogeneità dei comportamenti individuali a seconda del reddito. Peraltro, il provvedimento contempla penalizzazioni se l'erogazione mensile del beneficio economico non si traduce in acquisti di beni e servizi nel mese stesso. D'altra parte, una propensione al consumo pari a 0,8, comunque inferiore all'unità, tiene conto della possibilità che alcuni percettori del trasferimento accrescano la loro propensione al risparmio con riferimento ai redditi diversi dal RdC.

Altre ipotesi riguardano l'andamento delle retribuzioni medie e dell'occupazione. Un aumento esogeno della partecipazione al mercato del lavoro induce, di norma, un incremento del tasso di disoccupazione e una riduzione delle retribuzioni medie. A determinare questo effetto in ITEM rispetto allo scenario base è principalmente l'aumento dell'offerta di lavoro. Tuttavia, per i primi due anni dell'orizzonte di simulazione, si è scelto di mantenere le retribuzioni medie invariate rispetto allo scenario base, dato che l'aumento esogeno dell'offerta di lavoro associato alle iscrizioni ai Cpl è inizialmente di natura puramente statistica e si manifesterà in concreto nel corso del tempo. Ciò premesso, a partire dal terzo anno (il 2021) ai salari viene consentito di modificarsi endogenamente nel modello e questi diminuiscono rispetto ai livelli dello scenario base. La riduzione dei salari si verifica nonostante il provvedimento abbia fissato una soglia minima di retribuzione, pari a 858 euro, affinché una proposta di lavoro sia da ritenere congrua e il suo rifiuto comporti la perdita del trasferimento.

Un'ultima ipotesi, infine, è che il potenziamento dei Cpl contribuisca a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, determinando dal terzo anno effetti positivi sull'occupazione in aggiunta a quelli emersi già dal primo anno grazie all'incremento di domanda aggregata innescato dal provvedimento. L'aumento della quantità domandata di lavoro fa in parte riassorbire l'aumento del tasso di disoccupazione rispetto allo scenario base e si accompagna comunque a un livello medio dei salari inferiore a quello dello scenario base. È da auspicare che, nel medio-lungo periodo, l'effetto delle politiche attive nella forma di una maggiore offerta di formazione, unitamente all'effetto di livello generato dal salario definito nel provvedimento per considerare congrua una proposta di lavoro, possano agire sulle retribuzioni portandole al di sopra dei livelli dello scenario base. Questo implicherebbe una riduzione della platea dei beneficiari del RdC, in quanto una frazione maggiore degli occupati con redditi bassi percepirebbe una retribuzione superiore a quella fissata come soglia per accedere al trasferimento.